

# 1 Außenpolitische Strukturen, Akteure und Prozesse in Deutschland

## Allgemeines zur Außenpolitik-Forschung

Wie in allen anderen Politikbereichen stellt sich auch bei der Außenpolitik die Frage, welche Faktoren die Inhalte bzw. die Verantwortlichen bei ihren Entscheidungen beeinflussen. Stärker als bei innenpolitischen Themen spielen bei der Außenpolitik naturgemäß äußere Einflüsse eine Rolle, seien es die Politik anderer Staaten oder Probleme auf der internationalen Ebene. Die nationale Außenpolitik wird zugleich davon maßgeblich beeinflusst, welche Größe, welche geographischen Gegebenheiten, welche Nachbarn und welche ökonomischen Potenziale ein Staat hat.

Neben der Suche nach Einflussfaktoren auf die Außenpolitik eines bestimmten Staates ist es zudem interessant, welche verallgemeinerbaren Aussagen (Theorien) es zu den Ursachen und Antriebskräften für das Verhalten von Staaten auf der internationalen Ebene gibt. Außenpolitik ist dabei nur diejenige Politik eines Staates, die die hierzu von ihm bevollmächtigten Vertreter nach außen betreiben; in der Regel sind dies Angehörige der Regierung. Mit Theorien zur Außenpolitik versuchen Wissenschaftler, allgemeingültige Erklärungen zum Verhalten von Staaten zu liefern, um zum einen grundlegende Zusammenhänge hervorzuheben, ohne in jedem Einzelfall alle Details von außenpolitischen Entscheidungen herausarbeiten zu müssen. Zum anderen geht es häufig auch darum, das mögliche außenpolitische Verhalten anderer Staaten prognostizieren zu können, um die eigene Außenpolitik darauf abzustimmen. Theoretische Aussagen zur Außenpolitik von Staaten hängen sehr eng mit den Versuchen zur Erklärung von „Gesetzmäßigkeiten“ in den internationalen Beziehungen als Rahmen für nationale Außenpolitiken zusammen. Beides ist nicht voneinander zu trennen, da nationale Außenpolitik dort wirkt, wo auch andere nationale Akteure oder internationale Organisationen das Gesamtsystem der internationalen Beziehungen bilden. Ob für das außenpolitische Handeln eines Staates eher die äußeren Rahmenbedingungen (Strukturen) einflussreich sind, oder die innenpolitischen Aushandlungsprozesse eine größere Rolle spielen, ist unter Wissenschaftlern umstritten („Strukturalisten“ vs. „Liberalisten“).

Für die weitere Betrachtung deutscher Außenpolitik soll dieser Grundsatzstreit nicht weiter im Detail betrachtet werden. Es reicht an dieser

Stelle, sich vor Augen zu halten, dass sowohl äußere Einflüsse als auch innenpolitische Aspekte für außenpolitische Orientierungen und Einzelentscheidungen relevant sind. Dies gilt umso mehr für einen Staat wie die Bundesrepublik mit einer offenen Gesellschaft, in der die Möglichkeiten zur eigenständigen Informationsbeschaffung vom Staat unabhängig sind und auch die Debatten über außenpolitisch relevante Fragen ohne vorgegebene Begrenzungen erfolgen können.

Zwar mündet auch der außenpolitische Diskussionsprozess in einer parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik regelmäßig in Debatten des Bundestages, anders als in anderen Politikfeldern steht jedoch am Ende nur selten ein formeller Gesetzgebungsakt als Basis des außenpolitischen Handelns der Regierung. Der Prozess der Konzeptiierung und inhaltlichen Festlegung außenpolitischer Positionen bleibt deshalb auch ein erhebliches Stück intransparenter als in anderen Politikfeldern. Ein weiteres Charakteristikum, in dem dieser Sonderfall zum Ausdruck kommt, ist der Umgang mit Dokumenten: Vielfach bleiben außenpolitische Konzeptionen sowie Beratungs- und Entscheidungsgrundlagen jahrzehntelang unter Verschluss. Damit bleibt ein Element der früheren „Geheimdiplomatie“ oder gar „Kabinettspolitik“ erhalten. Der vollständige Einblick in Entscheidungsgrundlagen, Motive und Einflüsse bleibt uns somit verwehrt, wenn wir außenpolitische Prozesse nachvollziehen wollen. Diese Informationslücken lassen sich für die Bundesrepublik, wie für alle westlichen Demokratien, folglich nur durch die Analyse der tatsächlichen Entscheidungen schließen. Während also die Einflussfaktoren auf die nationale Außenpolitik durchaus ersichtlich sind, bleibt der eigentliche Entscheidungsprozess notwendigerweise intransparent. Außenpolitik als rhetorische Positionierung oder gar praktisches Handeln ist somit zu einem erheblichen Teil interpretationsbedürftig. Für die hier analysierte deutsche Außenpolitik bis zur Gegenwart bleibt somit der Vorbehalt bestehen, dass lediglich die aktuell zugänglichen Informationen zu inhaltlichen Entscheidungen einbezogen werden können. Wer in der Bundesrepublik an diesen Diskussionsprozessen mitwirkt und welcher rechtliche Rahmen hierfür existiert, soll nun zunächst geklärt werden.

## Rechtlicher Rahmen des außenpolitischen Handelns in Deutschland

Die außenpolitischen Grundorientierungen der Bundesrepublik waren bei Gründung des westdeutschen Teilstaates im Jahr 1949 unmittelbar von den katastrophalen Folgen der nationalistischen und aggressiven Außenpolitik des „Dritten Reiches“ unter Adolf Hitler geprägt, die zu den Verbrechen während des Zweiten Weltkriegs und zur planmäßigen Vernichtung der europäischen Juden und anderer Minderheiten geführt hatten.

In der Präambel des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 wurden in Abgrenzung zu einer erneuten, national unabhängigen Außenpolitik die Ziele aufgenommen, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“ sowie „in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden“. Damit war die Orientierung an einer friedlichen europäischen Entwicklung vorgezeichnet, die zugleich einen Beitrag zu einer weltweiten Friedensordnung liefern sollte. Die Überwindung der deutschen Teilung, die als Folge des Zweiten Weltkriegs auch völkerrechtlich an eine Einigung mit den vier Siegermächten (USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich) gekoppelt war, durfte dementsprechend nur auf friedlichem Weg angestrebt werden. Dieses zentrale Ziel der Bundesrepublik wurde mit der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 erreicht.

Als verbindlichen Handlungsrahmen aller staatlichen Aktivitäten, und damit auch der Außenpolitik, betont das Grundgesetz „die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes“ (Art. 25, Absatz 1 GG). Damit ist das auswärtige Handeln der Bundesrepublik, das das Grundgesetz ausdrücklich dem Bund überträgt (Art. 32, Absatz 1 GG) und ihm die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die „auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung“ (Art. 73, Absatz 1 GG) zuordnet, normativ klar gebunden.

Während die Mitwirkungsrechte in internationalen Organisationen bereits aus dem Völkerrecht hervorgehen, wurde in Artikel 24, Absatz 1 GG die darüber hinausgehende Möglichkeit eingeräumt, „durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen [zu] übertragen.“ Dies ist der Ankerpunkt für die späteren europäischen Integrationsanstrengungen, bei denen staatliche Zuständigkeiten auf eigens dafür geschaffene, europäische Institutionen übertragen wurden.

In Artikel 24, Absatz 2 GG wird dem Bund das Recht eingeräumt, „sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ einzuordnen, wodurch sowohl die Mitgliedschaft in der UNO als weltweitem Sicherheitssystem als auch der NATO als kollektivem Verteidigungsbündnis ermöglicht wurde. Der Bund kann dazu „in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern“.

Friedenswahrung und -förderung als wichtige Leitlinie bundesdeutscher Außenpolitik wird zudem dadurch besonders betont, dass laut Artikel 26, Absatz 1 GG

*„Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, [...] verfassungswidrig“*

sind. Hierdurch wird der Appell zur Friedenswahrung und aktiven Mitwirkung an einer friedlichen Entwicklung in Europa und der Welt auch verfassungsrechtlich bindend.

Das 1955 im Zuge des NATO-Beitritts ins Grundgesetz (Art. 87a, Absatz 1 GG) aufgenommene Recht, „Streitkräfte zur Verteidigung“ aufzustellen, begrenzt die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Sinne des Artikel 26, Absatz 1 GG zusätzlich. Inwieweit damit eine dauerhafte Beschränkung des Einsatzes der Bundeswehr auf Landesverteidigung oder Bündnisverteidigung im Sinne des Artikel 24, Absatz 2 GG verbunden war, blieb bis zum Ende der deutschen Teilung weitgehend unstrittig. Erst durch die sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen nach Ende des „Kalten Krieges“ 1989/90 und die gestiegenen Ansprüche an Maßnahmen der Friedenssicherung im Rahmen von UNO, NATO und später EU geriet die Interpretation von „Verteidigung“ zunehmend zum innenpolitischen Streitfall.

Welche Befugnisse die Bundeswehr im Inneren im Verteidigungsfall (Art. 87a, Absatz 2 GG), bei einem Inneren Notstand (Art. 87a, Absatz 3 GG) oder bei der Katastrophenhilfe (Art. 35 GG) bekommen kann, sind für die außenpolitischen Handlungsoptionen nicht unmittelbar von Belang.

Die indirekte Beteiligung an Kriegen bzw. militärischen Konflikten mittels Waffenlieferungen wird durch Artikel 26, Absatz 2 GG beschränkt und gesetzlich der Regierung überantwortet, da Herstellung, Beförderung und Inverkehrbringen von Kriegswaffen an die Genehmigung durch die Bundesregierung gebunden sind.

Mit Ausnahme des Wiedervereinigungsgebotes der Präambel, das seit Erlangung der deutschen Einheit 1990 nicht mehr im Grundgesetz enthalten ist, stellen alle anderen verfassungsrechtlichen Regelungen und Selbstverpflichtungen weiterhin den Rahmen für das auswärtige Handeln der Bundesrepublik dar. Die Mitwirkung in europäischen und anderen internationalen Organisationen wird durch die genannten Verfassungspassagen als erstrebenswert angeregt. Damit wird die multilaterale Einbindung zu einem bevorzugten außenpolitischen Ziel mit Verfassungsrang, das zugleich als friedensförderndes Verhalten positiv eingeordnet wird. Die Einbettung in einem „vereinten Europa“ stellt hierbei weiterhin ein besonders wichtiges Ziel des staatlichen Handelns dar. Nach der Vollendung der deutschen Einheit 1990 wurden die spezifischen Regelungen zur Förderung dieses Ziels im neuen Artikel 23 GG zusammengefasst und mit der „Entwicklung der Europäischen Union“ begrifflich konkretisiert.

Diese verfassungsrechtlichen Handlungspräferenzen und anspruchsvollen normativen Postulate haben die bundesdeutsche Außenpolitik seit 1949 maßgeblich beeinflusst, da Kooperation und sogar Integration als wünschenswerte Verhaltensmuster betont und damit den klassischen außenpolitischen Aktivitäten in Form von rein bilateralen Beziehungen übergeordnet wurden. Die ausdrückliche Selbstbindung an das Völkerrecht, das als „Bestandteil des Bundesrechts“ bezeichnet Vorrang vor normalen Gesetzen hat, erzeugt einen Rechtfertigungszwang für die Regierungsverantwortlichen. Konsequenterweise bindet sich der Bund „zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten“ zudem an eine „internationale Schiedsgerichtsbarkeit“ (Art. 24, Absatz 3 GG).

In Verbindung mit den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“, zu denen sich die Bundesrepublik in Artikel 1, Abs. 2 GG bekennt, entsteht eine normbasierte Wertesorientierung, die für die gesamte Außenpolitik als Orientierungs- und Bewertungsmaßstab dient. Die ausdrückliche Völker- und Menschenrechtsorientierung schränkt folglich den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik stärker ein, als dies für andere Staaten der Fall ist.

Vor diesem rechtlich und normativ bereits stark aufgeladenen Rahmen gilt es nun die Kompetenzen einzelner Akteure in der Formulierung und Ausführung der deutschen Außenpolitik zu betrachten.

## Außenpolitische Akteure und ihr Zusammenspiel in Deutschland

Nachdem im föderativen System der Bundesrepublik die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ (Art. 32, Absatz 1 GG) als Zuständigkeit der Bundesebene festgeschrieben ist, sind insbesondere die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundespräsident an der Außenpolitik beteiligt.

### *Bundespräsident*

Der Bundespräsident hat formell die Aufgabe, „den Bund völkerrechtlich“ zu vertreten und „im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten“ zu schließen (Art. 59, Absatz 1 GG). In dieser Funktion tritt er als oberster Repräsentant des Staates auf, ohne jedoch inhaltliche Gestaltungszuständigkeiten zu haben. Bei Auslandsreisen oder außenpolitischen Reden hat er keine eigenständigen inhaltlichen Kompetenzen, sondern er vertritt die von der Regierung bestimmte Außenpolitik. Gleiches gilt für seine Zuständigkeit bei der Unterzeichnung völkerrechtlicher Verträge oder Gesetze mit außenpolitischem Inhalt. Hierbei steht dem Bundespräsidenten kein inhaltliches Prüfungsrecht zu; lediglich bei Zweifeln an der Verfassungskonformität kann er das Bundesverfassungsgericht anrufen.

### *Bundesregierung*

Die zentrale Stellung bei der Gestaltung der Außenpolitik hat die Bundesregierung inne. Hierbei konkurriert der Bundeskanzler, der – wie in allen Politikbereichen – die Richtlinien der Politik bestimmt (Art. 65 GG), insbesondere mit dem Außenminister, der wie „jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung“ leitet (Art. 65 GG).

Da dem Auswärtigen Amt (AA) die Aufgabe der Organisation der Beziehungen zu auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen über diplomatische Vertretungen sowie die Beteiligung an Verhandlungen auf internationaler Ebene zukommt, hat es organisatorisch und personell eine zentrale Stellung in der deutschen Außenpolitik. Mit ihren Mitarbeitern im Ausland (Diplomaten) sowie den auf Länder, Regionen und das große Spektrum an Themenfeldern der Außenpolitik spezialisierten Mitarbeitern im Ministerium selbst berät und unterstützt das Auswärtige Amt sowohl den Außenminister als auch die gesamte Bundesregierung in allen

außenpolitisch relevanten Fragen. Internationale Lagebeobachtung, Krisenfrüherkennung, Krisenreaktion, Koordination der Politik gegenüber wichtigen Partnern spielen im Aufgabenbereich des *Auswärtigen Amtes* eine ebenso große Rolle, wie die Konsularaufgaben für deutsche Staatsbürger im Ausland oder die Vorbereitung und Aushandlung von internationalen Verträgen. Ein spezielles Feld der Außenvertretung Deutschlands ist die auswärtige Kulturpolitik, die die Regierung zwar durch Finanzinstrumente fördert, jedoch überwiegend durch dafür spezialisierte Organisationen umsetzen lässt (z. B. den DAAD, die Goethe-Institute oder die Alexander-von-Humboldt-Stiftung).

Der Außenminister ist durch den ständigen Austausch mit seinen Kollegen in anderen Ländern normalerweise am intensivsten mit der Vertretung der Regierung nach außen beschäftigt. Als „Chefdiplomat“ eines großen und wirtschaftsstarken Landes wie der Bundesrepublik kommt ihm auf internationaler Bühne traditionell eine wichtige Rolle zu, die ihn in eine Reihe mit den Außenministern der wichtigsten Staaten der Welt stellt.

Die in der außenpolitischen Praxis auftretende Konkurrenz zwischen Außenminister und Bundeskanzler ist zum einen auf den Gestaltunganspruch des Bundeskanzlers in auswärtigen Angelegenheiten in den Anfangsjahren der Bundesrepublik unter Konrad Adenauer zurückzuführen (1949–1963). Zum anderen wollten alle Bundeskanzler, die seit der ersten Großen Koalition 1966 immer Außenminister des kleineren Koalitionspartners an ihrer Seite hatten, die Außenpolitik als „Bühne“ zur eigenen Profilierung auch unter innenpolitischen Gesichtspunkten nutzen. Hinzu kommt die Tendenz vieler Bundeskanzler, entscheidende Verhandlungen mit wichtigen Partnern über Schlüsselthemen selbst zu führen und dabei den Außenminister in den Hintergrund zu drängen. Die Art der Krisenbewältigung auf internationaler Ebene durch Staats- und Regierungschefs („Gipfeldiplomatie“) verstärkte die Dauerpräsenz deutscher Bundeskanzler(-innen) auf der diplomatischen Bühne, die traditionell den Außenministern vorbehalten war.

### **Bundeskanzler**

Als Folge dieser dominanten Rolle deutscher *Bundeskanzler* bei internationalen Verhandlungen hat sich im Bundeskanzleramt eine eigene Struktur mit außenpolitischer Expertise verfestigt, die jeder deutsche Regierungschef intensiv für seine Bedürfnisse genutzt hat. Dadurch entstanden nicht nur eine weitere Beratungs- und Politikformulierungskompetenz für

die Außenpolitik der Bundesrepublik, sondern oftmals Rivalitäten zwischen dem an sich zuständigen *Auswärtigen Amt* mit seinen Experten und den schnell handlungsfähigen Beratern der Bundeskanzler im Kanzleramt. Für die wichtigsten außenpolitischen Themenfelder sind im Bundeskanzleramt Abteilungen eingerichtet (Außen-, Sicherheits-, Europa- und Entwicklungspolitik), die im Kleinen die entsprechenden Arbeitseinheiten des *Auswärtigen Amts* oder der anderen Ministerien „spiegeln“. Die Leiter dieser Abteilungen im Bundeskanzleramt sind normalerweise die engsten thematischen Berater des Regierungschefs in allen außenpolitischen Fragen. Daneben ist dort auch der Koordinator für die Geheimdienste tätig.

### *Andere Regierungsakteure*

Wegen der klarer definierten Arbeitsbereiche befinden sich das Verteidigungsministerium (BMVg) und das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) innerhalb der Regierung mit dem Bundeskanzleramt nicht in einer ähnlichen Konkurrenzsituation. Im normalen Tagesgeschäft führen die jeweiligen Minister entsprechend der vereinbarten Regierungslinie ihre Ressorts eigenständig und vertreten die Position für die Bundesrepublik alleine nach außen. Weder Bundeskanzler noch Außenminister schränken diese Zuständigkeit in der Praxis stark ein. Das Gewicht beider Ressorts für die deutsche Außenpolitik ist gleichwohl sehr unterschiedlich: Während die Bedeutung des Entwicklungsmamisteriums für die deutsche Außenpolitik, je nach weltpolitischer „Großwetterlage“ und entwicklungspolitischer Ambition der jeweiligen Bundesregierung, starken Schwankungen unterworfen ist, stellt das Verteidigungsministerium seit seinem Aufbau in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre ein Schlüsselressort der Bundesregierung dar. Durch die besondere geopolitische Situation des geteilten Deutschlands, den erheblichen Umstrukturierungsbedarf der Streitkräfte nach der deutschen Einheit sowie den sich rasch ändernden Anforderungen an deutsche militärische Beiträge im Zuge internationaler Krisen seit 1990 hatten alle Verteidigungsminister eine besondere Verantwortung für die internationale Rolle der Bundesrepublik. Während dem Verteidigungsminister zu Friedenszeiten die 1956 geschaffene Bundeswehr mit allen Standorten und dem umfangreichen Zivilpersonal untersteht, geht im Verteidigungsfall, den der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates feststellen muss (Art. 115a GG), „die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über“ (Art. 115b GG). Nur in diesem Ausnahmefall, der hinsichtlich

seiner Konsequenzen für den Staat im Grundgesetz detailliert geregelt ist (Art. 115a-LGG), tritt an die Stelle des Verteidigungsministers der Regierungschef.

Während die Außenpolitik der Bundesrepublik aufgrund der intensiven ökonomischen Verflechtung Deutschlands weltweit fast immer auch wirtschaftliche Folgen für das eigene Land hat, trägt die Wirtschaftspolitik der Regierung umgekehrt auch zur eignen Außenpolitik bei. Die Rolle des Wirtschaftsministers als Gestalter der in den Außenbeziehungen wirksamen nationalen Wirtschaftspolitik ist jedoch durch die Aktivitäten des Außenministers und Bundeskanzlers auf der internationalen Ebene begrenzt. Beide vertreten immer auch die ökonomischen deutschen Interessen innerhalb internationaler Organisationen sowie bei Kontakten mit Kollegen anderer Staaten. Handelsverträge mit anderen Ländern fallen seit den 1970er Jahren zudem in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der EG/EU. In maßgeblichen Gremien zur Koordinierung der internationalen Währungspolitik (IWF und Eurogruppe) wird die Bundesregierung vom Finanzminister vertreten.

Zur regelmäßigen Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik wurde der Bundessicherheitsrat (BSR) geschaffen. Diesem Kabinettsausschuss der Bundesregierung, der für die Genehmigung von Rüstungsexporten zuständig ist, gehören neben dem Bundeskanzler als Vorsitzendem, der Vizekanzler, die Minister für Auswärtiges, Verteidigung, des Innern, der Justiz, für Wirtschaft, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Chef des Bundeskanzleramts an.

### *Parlament*

Neben der Regierung, die die Außenpolitik gestaltet, hat der Bundestag eine zentrale Rolle bei der Rahmensetzung und Handlungsbegrenzung dieser Politik. Obwohl die Regierungsfraktionen als Stützen der Exekutive auftreten, hat die Opposition sowohl im Rahmen öffentlicher Plenumsdebatten zu außenpolitisch relevanten Fragen als auch durch die verschiedenen Ausschüsse die Möglichkeit, Einfluss auf die deutsche Außenpolitik zu nehmen. Die Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten, für Verteidigung und für Angelegenheiten der Europäischen Union sind im Grundgesetz verankert (Art. 45 und Art. 45a GG). Dort wird auch der Posten eines Wehrbeauftragten festgeschrieben, der im Sinne der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte sowie des Schutzes der Grundrechte der Soldaten wirken soll (Art. 45b GG). Durch Gespräche mit ausländischen Politikern in den Bundestagsausschüssen können die Parlamentarier eben-

so eigene außenpolitische Informationen gewinnen wie durch Delegationsreisen ins Ausland oder durch die Mitwirkung in Parlamentarischen Vertretungen internationaler Organisationen (u. a. Europarat, NATO, OSZE). Neben den politischen Einflussmöglichkeiten des Parlaments auf die Inhalte der Außenpolitik der Regierung ist der Bundestag sowohl über sein Haushaltrecht (Etat der einzelnen Ressorts) als auch über die Notwendigkeit der Zustimmungspflicht zu völkerrechtlichen Verträgen direkt an außenpolitischen Weichenstellungen beteiligt (Ratifikation gem. Art. 59, Absatz 2 GG). Bei Kompetenzübertragungen auf die Europäische Union oder Änderungen der EU-Verträge per Gesetz gilt die Zustimmungspflicht des Bundesrates (Art. 23, Absatz 1 GG). In beiden Kammern ist dann eine Zweidrittelmehrheit erforderlich (gem. Art. 79, Absatz 2 GG). In der Europapolitik gilt zudem eine spezielle Informations- und Konsultationspflicht der Regierung gegenüber Bundestag und Bundesrat, wenn die Bundesregierung auf europäischer Ebene (im Ministerrat) an der Rechtsetzung der EU mitwirkt (Art. 23, Absatz 2–6 GG).

Für die Beteiligung der Bundeswehr an bewaffneten Einsätzen außer im Verteidigungsfall (Art. 115a GG) ist die Zustimmung des Bundestages erforderlich. Mit seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt, dass deutsche Soldaten an Militäreinsätzen internationaler Organisationen teilnehmen dürfen, wenn das Parlament den von der Regierung vorgeschlagenen Modalitäten, dem Umfang, den Kosten und der Dauer der Einsätze vorab zustimmt. Dieser „Parlamentsvorbehalt“ ist seitdem verpflichtend und wurde im Jahr 2005 in ein Parlamentsbeteiligungsgesetz gefasst. Der Einsatz der Bundeswehr, die deshalb auch als „Parlamentsarmee“ bezeichnet wird, kann durch Beschluss des Bundestages vorzeitig beendet (Rückholrecht), jedoch nicht verändert werden. Während die Initiative hierzu weiter von der Regierung ausgehen muss, ist für eine Verlängerung oder Änderung des Einsatzes in jedem Fall die einfache Mehrheit des Bundestages notwendig. Humanitäre Rettungseinsätze fallen nicht unter den Parlamentsvorbehalt.

### ***Bundesverfassungsgericht***

Das Bundesverfassungsgericht hat angesichts parteipolitischer Divergenzen nicht nur im Fall des militärischen Engagements der Bundesrepublik eine entscheidende Rolle für die Klärung des sicherheitspolitischen Handlungsrahmens seit 1990 gespielt, sondern auch maßgeblich bei der Definition des zulässigen europapolitischen Spielraums der Bundesregierungen mitgewirkt. Durch seine Urteile nach Klagen gegen den Maastrichter Vertrag

und den Lissabon-Vertrag steckte es die Gestaltungsoptionen der Bundesregierungen auf europäischer Ebene klar ab: Im Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993 erklärte das oberste deutsche Gericht die Vereinbarkeit des Vertrags mit dem Grundgesetz; zugleich machte es die Grenzen der Übertragbarkeit von Kompetenzen auf die EU als „Staatenverbund“ deutlich, die nicht die Legitimation der Einzelstaaten mit den Staatsvölkern als Basis aushöhlen dürfe. Im Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 bestätigte das Bundesverfassungsgericht ebenfalls die deutsche Mitwirkung am Vertrag; zugleich betonte es jedoch die Verpflichtung der nationalen Entscheidungsorgane, Bundestag und Bundesrat als Vertretung des deutschen Souveräns weiterhin ausreichend an europapolitischen Entscheidungen zu beteiligen.

### Medien

Neben dem Parlament als Forum öffentlicher Debatten wirken die Medien durch ihre breite Berichterstattung über außenpolitische Aktivitäten und Entscheidungen der Regierung seit den frühen 1950er Jahren an der öffentlichen Meinungsbildung hierüber mit. Obwohl der Bundesrepublik gerade im Vergleich zu den USA das Fehlen einer breiten außenpolitisch einflussreichen *community* nachgesagt wird, die durch sachliche Expertise die Entscheidungsträger in Bonn bzw. Berlin berät, spielen außenpolitische Themen in Zeitungen, Journals und digitalen Medien eine wichtige Rolle. Sowohl außenpolitische Richtungsentscheidungen (Westintegration, Neue Ostpolitik, Nachrüstung, Irak-Krieg) führten über die Medienberichterstattung zu breiten öffentlichen Debatten als auch Fragen der deutschen Positionierung bei international bedeutsamen Entwicklungen (Jugoslawienkriege, „9/11“, Eurokrise, Flüchtlingskrise). Der Einfluss einzelner Medientypen (Boulevardpresse, öffentlich-rechtlicher Rundfunk) auf öffentliche Debatten über die deutsche Außenpolitik hat sich dabei notwendigerweise mit dem Wandel der Medienwelt (Print, digitale Medien, *social media*) sowie dem veränderten Nutzungsverhalten der Bevölkerung geändert. Die Intensität der Medienberichterstattung, durch die die interessierte Öffentlichkeit Kenntnisse über außenpolitisch wichtige Entscheidungen gewinnen kann, ist in der Bundesrepublik – gerade im westlichen Vergleich – durchaus hoch.

### Transnationale Akteure

Zu den sogenannten transnationalen Akteuren, also Gruppierungen, die grenzüberschreitend in anderen Staaten oder in internationalen Verbün-