

STAATSLEXIKON

Recht · Wirtschaft · Gesellschaft

Erster Band

ABC-Waffen – Ehrenamt

Bardo Fassbender, "Auswärtige Gewalt"

HERDER 

2017

FREIBURG · BASEL · WIEN

wohnern ozeanischer Territorien, nach A. oder N. auszuwandern (↑Migration). Allerdings wählen die beiden Staaten Zuwanderer sehr genau aus und lassen – neben einer kleinen Quote von Flüchtlingen – nur qualifizierte Migranten ins Land. Potentielle Zuwanderer aus dem südpazifischen Raum weisen die gewünschten Qualifikationen nur selten auf, weshalb insb. A. in den letzten Jahren vermehrt temporäre Zuwanderung aus dem Südpazifik – etwa für Erntehelfer – erlaubt.

Seit einigen Jahrzehnten schon wird versucht, durch regionale Kooperation die Entwicklungsperspektiven der ozeanischen Volkswirtschaften (↑Wirtschaft) zu verbessern. Zunächst im Jahre 1971 von sieben Mitgliedern als *South Pacific Forum* gegründet (Cook-Inseln, Fidschi, Nauru, Tonga, West Samoa, A. und N.) hat sich der Kreis nach einer Namensänderung 1990 in *Pacific Island Forum* (PIF) auf gegenwärtig 14 Mitgliedsstaaten erweitert. Als neue assoziierte Mitglieder kamen im Jahre 2006 Neukaledonien und Französisch Polynesien hinzu.

In der Frühphase der Kooperation wurde über intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit diskutiert, aber weit reichende Integrationspläne (↑Integration) wurden rasch verworfen. Schon in jenen Diskussionen wurden die Asymmetrien in der Region als Problem identifiziert. Kleinere Ökonomien sind nicht in der Lage, mit den größeren Volkswirtschaften, etwa Fidschi, zu konkurrieren. Das geringe politische Gewicht der einzelnen Inselstaaten macht es ihnen schwer, sich individuell Gehör oder gar Einfluss auf der internationalen Bühne zu verschaffen. So versuchen die Opfer der radioaktiven Strahlung durch amerikanische Atomtests bis heute vergebens, von den USA für ihren Schaden finanzielle Kompensation zu erhalten. Eine akute Bedrohung zieht durch den ↑Klimawandel auf. Der steigende Meeresspiegel ist für die einzelnen Inselstaaten unterschiedlich problematisch. In einzelnen Fällen mussten bereits Menschen umgesiedelt werden.

Seit 1989 haben die PIF-Länder sog.e Post Forum Dialogveranstaltungen auf Ministerebene durchgeführt. Gegenwärtig hat das PIF 17 Partnerländer: China, die EU, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kuba, Spanien, Südkorea, Malaysia, die Philippinen, Thailand, die Türkei und die USA. Im Wesentlichen sind dies die Länder, mit denen die einzelnen PIF-Staaten intensiveren Außenhandel betreiben.

Literatur

Economist Intelligence Unit: Country Report New Zealand, 2016 • OECD: Economic Outlook Annex Tables, 2016 • OECD: Factbook 2015–2016, 2016 • Australian Bureau of Statistics: Balance of Payments and International Investment Position, 2015 • T. Kevin: Tracing the far-reaching changes in immigration and border protection, in: The Conversation, 22.1.2015, <https://theconversation.com/tracing-the-far-reaching-changes-in-immigration-and-border-protection-36427>

(abger. 24.01.2017) • L. Buttiglione u. a.: *Deleveraging? What Deleveraging?*, Geneva Reports on the World Economy, Bd. 16, 2014 • R. Garnaut: *Dog Days*, 2013 • Australian Bureau of Statistics: *Yearbook Australia 2008* • J. Collins: *Globalisation, Immigration and the Second long Post-War Boom in Australia*, in: *Australian Journal of Political Economy* 61 (2008), 244–266 • H. White: *Strategic Interests in Australian Defence Policy: Some Historical and Methodological Reflections*, in: *Security Challenges* 4/2 (2008), 63–79 • J. Connell: *Towards Free Trade in the Pacific? The Genesis of the ‚Kava-Biscuit War‘ between Fiji and Vanuatu*, in: *Geographical Research* 45/1 (2007), 1–12 • B. Galligan/W. Roberts (Hg.): *The Oxford Companion to Australian Politics*, 2007 • G. Fry: *Pooled Regional Governance in the Island Pacific? Lessons from History*, in: S. Chand (Hg.): *Pacific Islands Regional Integration and Governance*, 2006, 89–104 • G. Davison/J. Hirst/S. Macintyre (Hg.): *The Oxford Companion to Australian History*, 2001 • J. Lack/J. Templeton: *Bold Experiment. A Documentary History of Australian Immigration since 1945*, 1995 • H. V. Emy/O. E. Hughes: *Australian Politics: Realities in Conflict*, 1991 • S. Dawson: *The Penguin Australian Encyclopedia*, 1990 • K. Wilcox: *Australian Federalism*, in: R. Smith/L. Watson (Hg.): *Politics in Australia*, 1990, 140–153 • C. Saunders: *Australia's federal system and the division of powers*, in: P. Drysdale/H. Shibata (Hg.): *Federalism and Resource Development*, 1985, 25–42.

BETTINA BIEDERMANN UND HERIBERT DIETER

Auswärtige Gewalt

1. Begriff

Unter A.r G. versteht man die Gesamtheit der die auswärtigen Beziehungen eines ↑Staates betreffenden Zuständigkeiten seiner Organe. Bei den Organen kann es sich um solche der Exekutive, der Legislative und der Judikative handeln, wobei in Geschichte und Gegenwart das Schwergewicht der auswärtigen Kompetenzen bei der Exekutive liegt. Der Begriff der A.n G. bezeichnet nicht im Sinne der Gewaltenteilungslehre (↑Gewaltenteilung) eine besondere Staatsgewalt, die neben der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt stehen würde. Auch wenn sich die auswärtigen Kompetenzen in der Regel auf ein Handeln mit völkerrechtlicher Bedeutung oder in den Formen des ↑Völkerrechts beziehen, ist A.G. ein Begriff des ↑Staats-, nicht des Völkerrechts. Das Völkerrecht setzt die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der Staaten voraus, schreibt aber nicht vor, wie diese innerstaatlich durch Kompetenzregeln zu organisieren ist. Der Begriff lässt sich in der deutschen verfassungsrechtlichen Literatur gegen Ende des 19. Jh. nachweisen. Zuvor sprach man von „äußeren Staatshoheits-Rechten“ oder der „äußeren Landeshoheit“. Im englischsprachigen Raum, insb. in den USA, ist der Begriff *foreign relations powers* oder *foreign affairs powers* verbreitet.

Wenn so die Ausgestaltung einer bestimmten A.n G. von dem jeweiligen Staats- und Verfassungsrecht abhängt, sind davon heute in der Regel die folgenden

Zuständigkeiten umfasst: der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Abgabe völkerrechtlich bedeutsamer Erklärungen (z. B. die Anerkennung von Staaten, Grenzen [↑Grenze] oder anderer Rechtsverhältnisse; der Verzicht; der Protest), die Pflege diplomatischer und konsularischer Beziehungen (↑Gesandtschafts- und Konsularrecht), der Beitritt zu internationalen Organisationen und die Vertretung in diesen Organisationen, die Prozessführung in Verfahren internationaler Gerichte, die Verhängung von Gegenmaßnahmen (Repressalien) als Reaktion auf die Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht durch einen fremden Staat sowie der Schutz der eigenen Staatsangehörigen (↑Staatsangehörigkeit) im Ausland. Früher wurde zur A.n.G. auch die „Militärgewalt“ oder „Militärhoheit“ gerechnet, d. h. die Gesamtheit der Zuständigkeiten der Staatsorgane im militärischen Bereich (↑Militär), darunter auch das Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses (↑Friedensverträge). Dagegen werden heute diese auf den Einsatz der Streitkräfte bezogenen Kompetenzen gewöhnlich getrennt von den (eigentlichen) auswärtigen Kompetenzen behandelt, auch weil sie in den meisten Verfassungen in eigenen Bestimmungen geregelt werden.

Kritik am Begriff der A.n.G. (den das ↑Grundgesetz selbst nicht verwendet) ist nicht nur wegen der naheliegenden, aber unrichtigen Assoziation mit der Gewaltenteilungslehre (↑Gewaltenteilung) berechtigt. Auch seine Implikationen einer Einheitlichkeit des staatlichen Handelns nach außen und einer Unterscheidbarkeit und entsprechend differenzierten rechtlichen Behandlung der Staatstätigkeit einerseits im Innen-, andererseits im Außenbereich sind eher irreführend. Anders als noch in der Weimarer Republik werden unter der Geltung des Grundgesetzes Regierungsakte, die wesentlich politische, insb. außenpolitische Materien betreffen, nicht mehr als „gerichtsfreie Hoheitsakte“ angesehen, die keiner Kontrolle durch die Judikative unterliegen (abweichend aber z. B. die Rechtslage in Frankreich und den USA). Zudem weist der Begriff auf eine frühere Epoche deutscher Staatlichkeit zurück, den ↑Konstitutionalismus des 19. Jh., in dem die auswärtigen Hoheitsrechte einen wesentlichen Teil der monarchischen Gewalt bildeten. Ernst-Wolfgang Böckenförde beschrieb die königliche Prerogative im Bereich der Exekutive als „Dreiheit“ von innerer Exekutivgewalt (Verwaltung), auswärtiger Gewalt und militärischer Befehlsgewalt. So wie das Heer der konstitutionellen ↑Monarchie „Königsheer, nicht Parlamentsheer“ war, war auch die Diplomatie ein monarchisches Reservat. Auch wenn der Begriff daher in historischer Sicht eine antidemokratische und antiparlamentarische Konnotation besitzt und sich aus ihm in einzelnen für die Verteilung auswärtiger Kompetenzen auf die einzelnen Staatsorgane nichts entnehmen lässt, hat er sich im juristischen Sprachgebrauch bisher erhalten.

2. Regierung und Parlament im auswärtigen Bereich

Bis zum Ende des 18. Jh. lag die A.G. in den europäischen Staaten in den Händen der (in der Regel monarchischen) Exekutive. Die Beteiligung der Legislative an der A.n.G. („Parlamentarisierung der A.n.G.“) setzte mit der US-amerikanischen Verfassung von 1787 ein, die den Abschluss von Verträgen durch den Präsidenten an die Zustimmung des Senats bindet. Die französische Verfassung von 1791 behielt sogar Kriegserklärung, Friedensschluss und die Ratifikation der Friedens- (↑Friedensverträge) Bündnis- und Handelsverträge der Nationalversammlung vor. Doch behauptete sich im 19. Jh. in Europa noch die Herrschaft des Monarchen über die auswärtigen Beziehungen, auf welche die Volks- oder Ständevertretungen allenfalls indirekt mit ihrem Budgetrecht Einfluss nehmen konnten. Fortschrittlich und in der frühkonstitutionellen Epoche nur ausnahmsweise vorkommend waren monarchische Verpflichtungen, die Volksvertretung über den Abschluss von Staatsverträgen nachträglich zu informieren oder sogar für bestimmte Verträge (z. B. über die Veräußerung von ↑Staatsgebiet oder -eigentum) ihre Einwilligung herbeizuführen (so die Verfassung Württembergs von 1819). Solche Einwilligungrechte dienten dazu, die legislativen und fiskalischen Kompetenzen der Volksvertretungen gegen ihre Umgehung oder Aushöhlung durch völkerrechtliche Vereinbarungen des Monarchen zu schützen. Sie wurden in der folgenden Verfassungsepoche auf einen größeren Kreis von Verträgen ausgedehnt. So forderte die belgische Verfassung von 1831 die Zustimmung der Kammern für Handelsverträge und solche Verträge, die dem Staat Lasten oder dem einzelnen Bürger Verpflichtungen auferlegen (Art. 68, ähnlich § 102 der Paulskirchenverfassung von 1849).

Die Konkurrenz von Exekutive und Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen überdauerte in Deutschland und anderen europäischen Staaten die Epoche der ↑Monarchie, obwohl die Regierung sich nun auf eine parlamentarische Mehrheit stützte und das republikanische ↑Staatsoberhaupt auf eine überwiegend repräsentative und zeremonielle Rolle beschränkt wurde (mit der Ausnahme Frankreichs nach der Verfassung von 1958). Zwar sehen heute fast alle Verfassungen vor, dass das Parlament einem von der Regierung ausgehandelten Vertrag (↑Völkerrechtliche Verträge), der einen Gegenstand der ↑Gesetzgebung betrifft, zustimmen muss, bevor dieser ratifiziert werden kann. Auch auf das übrige auswärtige Regierungshandeln nehmen die Parlamente (↑Parlament) durch ihre Debatten, Anfragen, Anhörungen von Regierungsgliedern und Sachverständigen sowie Entschließungen Einfluss. Sie entsenden auch Vertreter in die parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen, z. B. des ↑Europarates oder der ↑NATO. Dennoch bleiben die Möglichkeiten der Parlamente (und erst recht ihrer Oppositionsfractionen), mit dem ressourcen-

und informationsmäßig weit überlegenen Regierungsapparat zu konkurrieren, beschränkt. Jede Übertragung von Hoheitsrechten auf eine inter- oder supranationale Organisation (↑internationale Organisationen) führt zu einer Schwächung des Parlaments und einer Stärkung der Exekutive, die den Staat in den Organen der Organisation vertritt („Entparlamentarisierung“).

3. Auswärtige Gewalt im Bundesstaat und in der EU

a) Anders als in Staaten, die als Einheitsstaaten verfasst sind (das klassische Beispiel ist Frankreich), stellt sich im ↑Bundesstaat zusätzlich zur Frage der Organkompetenz die der Verteilung der staatlichen Kompetenzen zwischen den Ebenen des Bundes und der Einzel- oder Gliedstaaten (↑Föderalismus). Bezüglich der zur A.n.G. gerechneten Kompetenzen ist auf einer Skala zwischen einer weitgehenden Zuweisung solcher Kompetenzen auch an die Einzelstaaten und einer Konzentration der Kompetenzen beim Bund jede Lösung möglich. Diese ist – auch aus völkerrechtlicher Sicht – der jeweiligen Bundesverfassung überlassen. Der historisch erste moderne Bundesstaat, die Vereinigten Staaten von Amerika, hat seinen Gliedstaaten den Zugang zum Raum des ↑Völkerrechts verwehrt. Art. I Abschnitt 10 der Bundesverfassung von 1787 untersagt den Gliedstaaten den Abschluss von Verträgen („any Treaty, Alliance, or Confederation“) mit fremden Staaten. Dagegen ist der deutsche Bundesstaat seit seiner Gründung 1867/1871 von der Vorstellung geprägt, dass die Staatlichkeit (↑Staat) der Einzelstaaten (Länder) auch ihre Völkerrechtsfähigkeit umfasst. Alle deutschen Verfassungen seit der Reichsgründung haben den Ländern begrenzte eigene auswärtige Beziehungen, insb. den Abschluss ↑völkerrechtlicher Verträge, ermöglicht (vgl. Art. 32 GG; s. u. Abschn. 4). Die Wurzeln dieser föderalen Differenzierung der Außenbeziehungen reichen bis in die Zeit des Alten Reiches hinunter, in dem es den Reichständen im Westfälischen Frieden von 1648 gelang, eine Bestätigung ihres eigenen völkerrechtlichen Bündnis- und Vertragsrechts durch den Kaiser und die europäischen Mächte durchzusetzen. In der Gegenwart können in diesem Sinne neben Deutschland die Schweiz, Belgien und Österreich als „offene Bundesstaaten“ bezeichnet werden. In der Verfassungspraxis spielen die eigenen auswärtigen Kompetenzen der Gliedstaaten heute aber nur eine geringe Rolle. Die Möglichkeiten förmlichen auswärtigen Handelns haben sich in demselben Maße verringert, wie die Gliedstaaten legislative und administrative Zuständigkeiten an den Bund und an die ↑EU verloren haben. Von den eigenen auswärtigen Beziehungen der Gliedstaaten zu unterscheiden ist ihre Beteiligung an jenen des Bundes. Diese erfolgt meist durch ein eigenes Verfassungsorgan auf Bundesebene, in dem die Gliedstaaten vertreten sind (in Deutschland den ↑Bundesrat).

b) Für das Recht der EU muss die Abgrenzung ihrer

A.n.G. von derjenigen der Mitgliedstaaten von der Verteilung auswärtiger Kompetenzen auf die Organe der EU unterschieden werden. Hinsichtlich der ersteren gilt heute prinzipiell eine Parallelität von Innen- und Außenkompetenzen der EU: Soweit die EU auf Grund der Verträge (EUV und AEUV) interne Regelungsbefugnisse besitzt, kann sie diese auch in der Außendimension geltend machen, insb. durch Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten und ↑internationalen Organisationen. Art. 3 Abs. 2 und Art. 216 AEUV führen die verschiedenen anerkannten Varianten einer Kompetenzbegründung für den Abschluss von Verträgen auf. Wenn Gegenstände eines Vertrags sowohl in die Zuständigkeit der EU als auch der der Mitgliedstaaten fallen, ergibt sich für seinen Abschluss eine „geteilte Zuständigkeit“. Die am Vertragsschlussverfahren beteiligten EU-Organe bestimmt Art. 218 AEUV. Danach erteilt der (aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzte) Rat eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt die Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Verträge. Die ↑Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik können Empfehlungen aussprechen. Bestimmte Verträge können vom Rat erst nach Zustimmung des ↑Europäischen Parlaments geschlossen werden. Zu diesen Verträgen zählen Assoziierungsabkommen (Art. 217 AEUV), Übereinkünfte mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union sowie Verträge in Bereichen, in denen (interne) Rechtsakte der Union nur mit Beteiligung des Europäischen Parlaments angenommen werden können.

Zur A.n.G. der EU gehört auch die ursprünglich „intergouvernemental“ angelegte, d. h. nicht den EG-rechtlichen Entscheidungsverfahren unterworfenen ↑Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Sie dient der Vereinheitlichung der Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten und deren Koordinierung mit der Politik der EU. Ihre Besonderheit ist die zentrale Rolle der mitgliedstaatlichen Regierungen. Der ↑Europäische Rat (der sich im Wesentlichen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzt) besitzt die volle Kontrolle über das auswärtige Handeln im Rahmen der GASP; er entscheidet grundsätzlich einstimmig. Der ↑EuGH besitzt keine Zuständigkeit, die Kommission wird an der Entscheidungsfindung nur beteiligt, und das Europäische Parlament hat nur das Recht, unterrichtet und gehört zu werden (Art. 24 EUV).

4. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes

a) Art. 32 GG dient im Rahmen des zweiten Abschnitts des ↑GG („Der Bund und die Länder“) für die „Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ der Zuordnung der Verbandskompetenzen zur zentralstaatlichen Ebene einer- und zur gliedstaatlichen Ebene andererseits. Die Bestimmung folgt unmittelbar auf die allgemeine Kom-

potenzverteilungsregel des Art. 30 GG, welche „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ den Ländern zuweist, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Als eine „andere Regelung“ in diesem Sinne weist Art. 32 Abs. 1 GG dem Bund die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“ zu, d. h. die Kompetenz, mit auswärtigen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten diplomatische und konsularische Beziehungen zu unterhalten. Unbestrittenermaßen ist der Bund auch für die Führung der deutschen ↑Außenpolitik zuständig. Soweit dies der Erfüllung ihrer staatlichen Aufgaben (z. B. in den Bereichen der Kultur und Bildung) dient, sind auch die Länder zu auswärtigem Handeln berechtigt. Art. 32 Abs. 3 GG bestätigt die Regel des Art. 30 GG. Im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz können danach nur die Länder, nicht der Bund, völkerrechtliche Verträge schließen. Die Verträge der Länder bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Die Praxis wird von dem sog.en „Lindauer Abkommen“ zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder von 1957 bestimmt, wonach der Bund auch im Bereich der Länderzuständigkeit Verträge schließt, nachdem er das Einverständnis der Länder erwirkt hat. Deutlich verstärkt haben die Länder ihr informelles Handeln im und gegenüber dem Ausland, insb. im Bereich der Außenhandels- und Investitionsförderung. Grenzüberschreitende Beziehungen spielen auch in den Bereichen der Kultur, der Raumplanung und des Umweltschutzes eine Rolle. Der „Europa-Artikel“ 23 GG sichert den Ländern ein Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der ↑EU, das sie durch den Bundesrat wahrnehmen. Bei Rechtssetzungsakten der EU, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betreffen, soll die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates maßgeblich berücksichtigen.

b) Auf der Ebene des Bundes weist das Grundgesetz auswärtige Kompetenzen dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zu. Ferner sieht es eine gerichtliche Kontrolle des Handelns dieser Verfassungsorgane durch das BVerfG vor. Insofern kann man die grundgesetzlich verfasste A. G. als eine „kombinierte“ oder „gemischte“ Gewalt bezeichnen (vgl. Grewe 1988: 937). Als Staatsoberhaupt vertritt der ↑Bundespräsident den Bund völkerrechtlich (Art. 59 Abs. 1 GG). Er schließt im Namen des Bundes die ↑völkerrechtlichen Verträge, bedarf für die Ausfertigung der Ratifikationsurkunde aber der Gegenzeichnung durch ein Mitglied der Bundesregierung (Art. 58 GG); er beglaubigt die deutschen und empfängt die fremden Gesandten. Die auswärtigen Kompetenzen des Bundespräsidenten sind geschichtlich bedingt. Für die außenpolitischen Entscheidungen und internationalen Verhandlungen ist die ↑Bundesregierung zuständig. Das Bundesverfassungsgericht hat die auswärtigen Angelegenheiten zum „Kernbereich exekutivischer Eigen-

verantwortung“ gerechnet und von einer „grundsätzliche(n) Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive“ gesprochen (Urteil vom 18. 12. 1984 – Atomwaffenstationierung, BVerfGE 68, 1 [87]). Nur in zwei Bereichen hat das Gericht die Rolle des Parlaments gestärkt: dem Einsatz der ↑Bundeswehr im Ausland sowie der europäischen Integration (↑Europäischer Integrationsprozess). Nach Art. 59 Abs. 2 GG bedürfen völkerrechtliche Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder Mitwirkung des ↑Bundestages und ↑Bundesrates in der Form eines Bundesgesetzes. Die Verträge und ihre Wirkungen im innerstaatlichen Recht werden insofern demokratisch kontrolliert und legitimiert. Einen von der Bundesregierung ausgehandelten Vertrag können Bundestag und Bundesrat inhaltlich nicht mehr ändern, sondern diesen nur annehmen oder ablehnen. Gemäß Art. 24 Abs. 1 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Insofern ist Bundestag und Bundesrat eine „Integrationsgewalt“ als Teil der A.n G. zugeordnet worden (Grewe 1988: 951), die insb. die Integration der Bundesrepublik in die Europäischen Gemeinschaften bewirkt hat. Art. 23 Abs. 2 und 3 GG sichern dem Bundestag eine laufende Mitwirkung in Angelegenheiten der EU zu, insb. das Recht der Stellungnahme zu Rechtsetzungsvorhaben der EU. Die Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen können vom ↑BVerfG ebenso wie auslandsgerichtete Akte der öffentlichen Gewalt auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden. Grundsätzlich sind die ↑Grundrechte des Grundgesetzes auch auf Sachverhalte mit Auslandsbezug anwendbar. Doch hat das Gericht mit Blick auf die Besonderheiten der auswärtigen Beziehungen der Bundesregierung weite Einschätzungs-, Prognose- und Ermessensspielräume zugebilligt. Bisher ist noch kein Vertragsgesetz für verfassungswidrig erklärt worden.

Literatur

- B. Fassbender: Die Schweiz und Deutschland als „offene Bundesstaaten“: Zur schwindenden Bedeutung der Völkerrechtssubjektivität der Kantone und Länder, in: G. Biaggini u. a. (Hg.): *Polis und Kosmopolis*, 2015, 149–164 • C. McLachlan: *Foreign Relations Law*, 2014 • M. Nettesheim: *Verfassungsbindung der auswärtigen Gewalt*, in: *HStR*, Bd. 11, 2013, 559–592 • B. Fassbender: Art. 32 GG, in: W. Kahl u. a. (Hg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, 152. Aktualisierung, 2011 • D. Thym: *Auswärtige Gewalt*, in: A. v. Bogdandy/J. Bast (Hg.): *Europäisches Verfassungsrecht*, 2009, 441–488 • B. Fassbender: *Der offene Bundesstaat*, 2007 • V. Röben: *Außenverfassungsrecht*, 2007 • C. Calliess: *Auswärtige Gewalt*, in: *HStR*, Bd. 4, 2006, 589–632 • G. Biehler: *Auswärtige Gewalt*, 2005 • L. Henkin: *Foreign Affairs and the United States Constitution*, 1996 • B. Ehrenzeller: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 1993 • W. G. Grewe: *Auswärtige Gewalt*, in: *HStR*, Bd. 3, 1988, 921–975 • U. Fastenrath: *Kompetenz-*

verteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986 • E.-W. Böckenförde: Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: E.-W. Böckenförde (Hg.): Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918), 1972, 146–170. BARDO FASSBENDER

Auswärtiger Dienst

1. Aufgaben, Geschichte und Herausforderungen

1.1 Aufgaben

Zur Pflege der deutschen auswärtigen Beziehungen, die gemäß Art. 32 Abs. 1 GG Sache des Bundes ist, bedient sich dieser seines Auswärtigen Dienstes (A.n D.es). Dessen wesentliche Aufgaben sind, neben der Gestaltung der ↑Außenpolitik, Hilfe für deutsche Staatsangehörige im Ausland, Förderung der Wirtschaftsinteressen und Public Diplomacy, die in der öffentlichen Meinung des Auslands ein attraktives Deutschlandbild vermitteln soll. Die Privilegien des Berufsstandes sind im WÜD von 1961 und im WÜK von 1963 völkerrechtlich bindend geregelt.

Deutschland unterhält 153 Botschaften, 61 Generalkonsulate und 12 Vertretungen bei zwischen- und überstaatlichen Organisationen. Trotz gelegentlich hinterfragter Relevanz eines nationalen A.n D.es angesichts vielfältiger bi- und multilateraler Verflechtungen und der nachlassenden Bedeutung von Staatsgrenzen (↑Grenze) im EU-Raum sind Pflege und aktive Gestaltung der auswärtigen Beziehungen durch den A.en D. zur glaubwürdigen Darstellung und Durchsetzung deutscher ↑Interessen eine unverzichtbare Aufgabe staatlicher ↑Souveränität.

1.2 Der Auswärtige Dienst in Vergangenheit und Gegenwart

Von einem professionellen deutschen A.n D. kann erst seit der Reichsgründung von 1871 gesprochen werden. Bismarck verlieh der neu geschaffenen Behörde unter Bezugnahme auf die Vorgängerin im Norddeutschen Bund und möglicherweise inspiriert durch das britische Vorbild den Namen „Auswärtiges Amt“ (A.A.). Diese Bezeichnung hat sich bis heute erhalten. Bis zum Ende des Kaiserreiches stand das A.A. unter der Leitung des amtierenden ↑Staatssekretärs. Völlig umgestaltet wurde es nach dem Ersten Weltkrieg durch die Schülersche Reform, durch die diplomatische und konsularische Aktivitäten zusammengeführt wurden. In der Weimarer Republik erfreute sich der A.D. unter starken Außenministern beträchtlicher Selbständigkeit bei der Gestaltung der Beziehungen mit Deutschlands ehemaligen Kriegsgegnern.

In eine Krise geriet die deutsche Diplomatie während der NS-Zeit. Ihre Rolle war und ist Gegenstand von Kontroversen. Nach Gründung der ↑Bundesrepublik Deutschland und der Wiedereinrichtung eines A.n D.es bestand dessen vornehmste Aufgabe darin, Vertrauen in

der internationalen Politik zurückzugewinnen, den Weg für die ↑Deutsche Einheit offen zu halten und die internationale Aufwertung der DDR zu verhindern. Sein schlagkräftigstes Instrument war die Hallstein-Doktrin, die die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR durch ein Drittland als unfreundlichen Akt mit der Folge des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen betrachtete. Eine zunächst behutsame, aber nach Lösung interner Konflikte umso nachdrücklicher betriebene Neuorientierung fand statt, nachdem Willy Brandt 1966 das Amt des Außenministers und 1969 das des Bundeskanzlers eingenommen hatte. Diese Neuorientierung, an welcher der A.D. einen hohen Anteil hatte und die weltweit unter dem Schlagwort Ostpolitik zu Prominenz gelangte, führte zur Normalisierung der Beziehungen zu den Staaten des ↑Warschauer Paktes darunter der ↑DDR, zur völkerrechtlichen Anerkennung der polnischen Westgrenze und zum Einzug beider deutscher Staaten in die ↑Vereinten Nationen. Nach den Ereignissen des Jahres 1989 bestand die Hauptaufgabe des A.n D.es in der Vorbereitung einer Friedensregelung als Voraussetzung für die internationale Akzeptanz der deutschen Vereinigung. Dies wurde mit dem vom A.A. vorbereiteten Zwei-Plus-Vier-Vertragswerk schließlich erreicht, in welchem die vier Siegermächte der deutschen Vereinigung unter Verzicht auf ihre Viermächteverantwortung zustimmten.

Gegen Ende des vorigen Jahrhunderts erfolgte mit Hilfe einer Historikerkommission eine Aufarbeitung der nicht zu haltenden historischen Legende, der A.D. sei von 1933 bis 1945 ein Hort des politischen Widerstands gegen das NS-Regime gewesen.

1.3 Probleme und Herausforderungen

Unübersehbar ist ein gewisser Bedeutungsverlust, den der A.D. in der zweiten Hälfte des 20. Jh. erfahren hat. Er ist verursacht durch die vielfältigen persönlichen und direkten Kontakte der politisch handelnden Führungspersönlichkeiten, durch die vergleichsweise bescheidene personelle und finanzielle Ausstattung, durch die überragende Stellung des Bundeskanzleramtes, das die operative Behandlung zentraler Außendossiers an sich gezogen hat, und nicht zuletzt durch die Übertragung von Zuständigkeiten an den A.n D. der ↑EU. Im Gefolge dieser Verschiebungen haben sich Kernkompetenzen für den A.n D. auf den Feldern Protokoll, Rechts- und Konsulardienste (↑Gesandtschaftsrecht), Pflege des Ansehens Deutschlands als Wirtschafts- und Friedensmacht und die immens wichtige auswärtige ↑Kulturpolitik im Bereich der deutschen Auslandsschulen, Universitäten und Stipendienprogrammen herausgebildet und gefestigt. Zusätzlich konnte der A.D. dank seiner internationalen Vernetzung seine Rolle als ehrlicher Makler bei Konfliktlösungen und humanitären Missionen im Rahmen der weltweit stark nachgefragten multilateralen Diplomatie aufwerten.