

## Auswärtiger Ausschuss

Ekkehard Münzing  
Volker Pilz

**Herausgeber:**

Deutscher Bundestag

Referat Öffentlichkeitsarbeit

Platz der Republik 1

11011 Berlin

**Autor:**

Ekkehard Münzing

Volker Pilz

**Druck:**

Offizin Hildburghausen GmbH

Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Quellenangabe gestattet.

# Vorwort



Der Auswärtige Ausschuss ist der Ort der außenpolitischen Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik Deutschland. Aus diesem Grund ist er auch – wie nur wenige andere Ausschüsse – in der Verfassung besonders verankert worden: Nach Artikel 45a Absatz 1 GG ist der Bundestag verpflichtet, einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten zu bestellen.

Die Bedeutung des Deutschen Bundestages und des Auswärtigen Ausschusses in der Außenpolitik ist darüber hinaus durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erheblich erhöht worden. So hat das höchste deutsche Gericht in einem grundlegenden Urteil aus dem Jahr 1994 eine »Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der Willensbildung im auswärtigen Bereich« konstatiert und im Jahr 2001 von einem Recht des Bundestages auf »Teilhabe an der auswärtigen

Gewalt« gesprochen. Kein Zufall ist es daher auch, dass das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung bei der wichtigsten Entscheidung überhaupt, nämlich der Frage des Einsatzes der Bundeswehr, verpflichtet hat, »die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen«. Es ist der Auswärtige Ausschuss, der diese weitreichenden Entscheidungen des Bundestages vorberät und dem Plenum Empfehlungen für seine Beschlussfassung unterbreitet. Das Plenum ist bisher in keinem Fall von einer Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses abgewichen.

All dies erlegt dem Auswärtigen Ausschuss und jedem seiner Mitglieder nicht nur eine hohe Verantwortung auf, sondern belegt auch sehr deutlich, welchen wichtigen Beitrag er für die deutsche Außenpolitik zu leisten hat.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Rühle'.

Volker Rühle  
Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses



# Inhalt

<b>Vorwort</b>	3
<b>I. Einführung</b>	6
<b>II. Aufgaben und Rechtsgrundlagen</b>	7
<b>III. Organisatorische Aspekte</b>	10
1. Zusammensetzung des Ausschusses	10
2. Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender und Obleute	12
3. Unterausschüsse	14
4. Ausschussesekretariat	15
<b>IV. Zur Arbeitsweise des Ausschusses</b>	16
<b>V. Das Ausschussverfahren – zwei Beispiele</b>	24
<b>VI. Bedeutung und Einfluss des Auswärtigen Ausschusses</b>	28
<b>Anhang</b>	32
<b>Literaturhinweise</b>	46

## I. Einführung

Der Auswärtige Ausschuss gehört zu den angesehensten der zurzeit 21 Ausschüsse des Deutschen Bundestages. Viele ehemalige Minister und Staatssekretäre gehören ihm an. Die Tatsache, dass im Ausschuss zahlreiche renommierte Politiker mit außenpolitischer Erfahrung versammelt sind, erhöht sein Standing gegenüber der Bundesregierung. Kein anderer Ausschuss, mit Ausnahme vielleicht des Haushaltsausschusses, besitzt ein so großes Renommee. Wird vom Auswärtigen Ausschuss gesprochen, sind Attribute wie »ehrwürdig«, »illustrer Kreis«, »Exklusivität der Mitglieder« und »Gremium der Elder Statesmen« die Regel.

Für Außenstehende ist die Tätigkeit eines Bundestagsausschusses nur schwer durchschaubar. Diese grundsätzliche Schwierigkeit wird beim Auswärtigen Ausschuss noch dadurch verstärkt, dass er als »geschlossener Ausschuss« tagt, der nur für die ihm angehörenden Abgeordneten zugänglich ist. Nur wenig von dem, was im Ausschuss beraten wird, dringt nach außen. Der Ausschuss gilt als »verschwiegener Mitwisser«, der die Amtsführung des Außenministers mit kritischer Aufmerksamkeit begleitet. Nicht zuletzt deshalb umgibt ihn noch immer ein wenig die Aura verschwiegener Geheimdiplomatie.

## II. Aufgaben und Rechtsgrundlage

Die Aufgaben des Auswärtigen Ausschusses bestimmen sich, ebenso wie diejenigen der übrigen Ausschüsse, nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Danach sind die Ausschüsse »vorbereitende Beschlussorgane«, denen die Pflicht zukommt »dem Bundestag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen, die sich nur auf die ihnen überwiesenen Vorlagen oder mit diesen in unmittelbarem Sachzusammenhang stehenden Fragen beziehen dürfen«. Ein Initiativrecht besitzen sie nicht. Allerdings erlaubt ihnen die Geschäftsordnung, sich »mit anderen Fragen aus ihrem Geschäftsbereich [zu] befassen« (so genanntes Selbstbefassungsrecht).

Die Vorlagen des Plenums werden in der Regel mehreren Ausschüssen zur Beratung überwiesen. Dabei wird durch vorherige Vereinbarung im Ältestenrat festgelegt, welcher der Ausschüsse federführend und welche mitberatend tätig sein sollen. Diese Entscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil nur der federführende Ausschuss berechtigt ist, dem Plenum eine Beschlussempfehlung vorzulegen. Die mitberatenden Ausschüsse leiten ihm lediglich ihre Stellungnahme zu, die dieser bei seinem Bericht an das Plenum zu berücksichtigen hat. Bei den dem Auswärtigen Ausschuss zur Beratung überwiesenen Vorlagen han-

delt es sich in der Regel um Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, Anträge von Fraktionen und Abgeordneten sowie um andere Vorlagen, zum Beispiel des Europäischen Parlaments, die einer Kenntnisnahme durch den Bundestag bedürfen. Eine Besonderheit stellen die Ratifikationsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen dar. Nach Artikel 59 Absatz 2 GG bedürfen die von der Exekutive ausgehandelten völkerrechtlichen Verträge der Zustimmung des Bundestages. Ein Mitbestimmungsrecht bei der inhaltlichen Ausgestaltung steht dem Bundestag jedoch nicht zu. Die Verträge werden zu einem Zeitpunkt, zu dem es der Regierung angemessen erscheint, dem Parlament mit Vorlage des Ratifikationsgesetzes übersandt. Das Parlament hat dann lediglich die Wahl zwischen Annahme oder Ablehnung.

Von großer Bedeutung für die Arbeit des Auswärtigen Ausschusses ist das den Ausschüssen 1969 eingeräumte Selbstbefassungsrecht. Es eröffnet ihnen die Möglichkeit, sich aufgrund eigener Entscheidung – ohne Überweisung oder Auftrag des Plenums – mit Gegenständen aus ihrem Arbeitsbereich zu befassen. Das Selbstbefassungsrecht hat sich zu einem wichtigen Instrument parlamentarischer Kontrolle entwickelt. Dem Auswärtigen Ausschuss wird dadurch

ermöglicht, sowohl außenpolitische Grundsatzzfragen als auch aktuelle Entwicklungen zum Gegenstand seiner Beratungen zu machen.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Auswärtigen Ausschusses liegt in der Begleitung, Erörterung und Kontrolle von außenpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung. Um ihre Kontrolltätigkeit wirksam durchführen zu können, haben die Abgeordneten Anspruch auf Auskunft über die Politik der Bundesregierung. Neben den Informations- und Fragerechten der einzelnen Abgeordneten und Fraktionen Große und Kleine Anfragen oder Fragestunden kommt dem Plenum sowie den Ausschüssen ein Zitierrecht zu. Danach kann der Auswärtige Ausschuss wie jeder andere Bundestagsausschuss jederzeit durch Beschluss die Anwesenheit eines Mitglieds der Bundesregierung verlangen.

Rechtsgrundlage des Auswärtigen Ausschusses ist Artikel 45 a Absatz 1 des GG. Dort heißt es, dass »der Bundestag (...) einen Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten« bestellt. Wegen dieser Hervorhebung ist der Ausschuss schon als vom Grundgesetz »geadelt« bezeichnet worden. Daneben schreibt das Grundgesetz nur noch die Einrichtung eines Ausschusses

für Verteidigung (Artikel 45 a Absatz 2 GG), eines Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Artikel 45 GG) sowie eines Petitionsausschusses (Artikel 45 c GG) vor. Die besondere Stellung des Auswärtigen Ausschusses steht in einer gewissen Tradition. Schon die Weimarer Reichsverfassung hatte die Einrichtung eines ständigen Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten vorgeschrieben, der auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses besaß. Nach dem Grundgesetz kommen diese Rechte heute nur noch dem Verteidigungsausschuss zu.

Die Tätigkeit des Auswärtigen Ausschusses vollzieht sich innerhalb der Zuständigkeit des Bundestages für den Bereich der auswärtigen Gewalt. In der Staatsrechtslehre ist bis heute umstritten, welches Organ als der eigentliche Träger der auswärtigen Gewalt unter dem Grundgesetz anzusehen ist, also welchen Anteil der Bundestag an ihr hat. Nach traditioneller Auffassung gehört die Führung der Außenpolitik wesensmäßig zum Bereich der Regierung und Verwaltung. Demgegenüber wird seit längerer Zeit die Ansicht vertreten, dass eine Eigenart der auswärtigen Gewalt in einem parlamentarischen Regierungssystem gerade darin liege, dass sie zwei Funktionsträger – Exekutive und Legisla-

tive – habe und sie sich daher als eine »kombinierte Gewalt« oder »gemischte Gewalt« darstelle, die von Regierung und Parlament gemeinsam ausgeübt wird. Ungeachtet dieses juristischen Disputs ist festzustellen, dass die Gestaltung und Formulierung der Außenpolitik vor allem Aufgabe der Exekutive ist. Der Bundestag hat an der auswärtigen Gewalt aber in wesentlichen Fragen Anteil. So werden ihm vom Grundgesetz außenpolitische Kompetenzen zugewiesen bei der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen, bei der Feststellung des Verteidigungsfalls, der Feststellung der Beendigung des Verteidigungsfalls und der Entscheidung über den Friedensschluss.

Durch verschiedene grundlegende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wurden die außenpolitischen Befugnisse des Bundestages zusätzlich gestärkt. Das Urteil zum Vertrag von Maastricht vom Oktober 1993 und insbesondere das Urteil über bewaffnete Einsätze der Bundeswehr vom Juli 1994 haben durch die ausdrückliche Bestätigung der notwendigen Kontrolle der auswärtigen Politik durch das Parlament zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs des Auswärtigen Ausschusses im Rahmen des parlamentarischen Beratungsprozesses beigetragen.

Im Jahr 1994 hat das höchste deutsche Gericht von einer »Parlamentarisierung der Außenpolitik« und im Jahr 2001 von einem »Recht des Bundestages auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt« gesprochen. In seiner bisher wichtigsten außenpolitischen Entscheidung vom 12. Juli 1994, in der es darum ging, ob die Entsendung von Soldaten durch die Bundesregierung nach Somalia im Rahmen des UN-Einsatzes UNOSOM II mit dem Grundgesetz vereinbar war, leitete das Bundesverfassungsgericht aus den Bestimmungen des Grundgesetzes, die eine verstärkte Kontrolle der Streitkräfte und des Regierungshandelns vorsehen (Artikel 45 a, 45 b, 87 a Absatz 1, S. 2 GG), das Prinzip eines konstitutiven, also rechtsbegründenden Parlamentsvorbehalts ab. Die Entsendung von Truppen bedarf somit der grundsätzlich vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages. Nur bei »Gefahr im Verzug«, wenn eine vorherige Beschlussfassung des Bundestages wegen der Eilbedürftigkeit nicht möglich ist, darf die Bundesregierung die Einsatzentscheidung allein treffen. Sie muss den Bundestag dann aber umgehend über den Einsatz unterrichten und die Soldaten gegebenenfalls auf Verlangen des Bundestages zurückrufen.

### III. Organisatorische Aspekte

Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht im März 2003, im Verfahren der einstweiligen Anordnung zum Einsatz von Soldaten der Bundeswehr in AWACS-Flugzeugen zum Schutz der Türkei, das hohe Gewicht des Parlamentsvorbehalts hervorgehoben. Die Bundeswehr sei ein Parlamentsheer, weshalb die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen ohne Zustimmung des Bundestages prinzipiell ein tiefer Eingriff in die Rechte des Parlaments sei.

Zur eindeutigen Klärung der Mitbestimmungsrechte des Parlaments bei der Entscheidung über die Entsendung von bewaffneten Streitkräften ins Ausland hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1994 an den Bundestag appelliert, hier eine eindeutige gesetzliche Regelung zu schaffen. Es sei »Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.« Die Debatte um ein so genanntes »Entsendegesetz«, das die Formen der parlamentarischen Mitwirkung je nach Anlass und Rahmenbedingungen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte regeln soll, ist derzeit noch im Gange.

#### 1. Zusammensetzung des Ausschusses

Der Auswärtige Ausschuss gehört traditionell zu den größten Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Seine Mitgliederzahl schwankt seit 1949 zwischen 21 und 41 Abgeordneten. In der 15. Wahlperiode gehören ihm 37 ordentliche und die gleiche Anzahl stellvertretender Mitglieder an. Die SPD-Fraktion stellt 16, die CDU/CSU 15, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und die FDP je 3 Abgeordnete sowie jeweils die gleiche Anzahl stellvertretender Mitglieder. Die stellvertretenden Mitglieder genießen die gleichen Rechte und Pflichten wie die ordentlichen Mitglieder, dürfen ein Stimmrecht aber nur dann ausüben, wenn sie ein ordentliches Mitglied vertreten.

Die Größe der Ausschüsse wird zu Beginn jeder Wahlperiode von den Fraktionen ausgehandelt und bestimmt sich im Wesentlichen durch den Arbeitsanfall und die Attraktivität der einzelnen Ausschüsse. Die Attraktivität des Auswärtigen Ausschusses zeigt sich an der großen Zahl von Bewerbungen. Der frühere CDU-Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende des Arbeitskreises Außenpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Ernst Majonica berichtete beispielsweise für die späten 60er Jahre, dass sich regelmäßig ein Drittel der Frak-

## Organigramm des Auswärtigen Ausschusses



Stand: September 2003

tion für die Mitgliedschaft im Auswärtigen Ausschuss bewarb. Aufgrund seiner Attraktivität ist der Auswärtige Ausschuss aber üblicherweise erfahrenen und »altgedienten« Bundestagsabgeordneten vorbehalten.

Auch heute ist das Interesse der Abgeordneten noch bedeutend größer als die zur Verfügung stehenden Sitze. Es erreicht aber nicht mehr das von Majonica be-

schriebene Ausmaß. Allerdings – so der Obmann einer Fraktion – müsse man davon ausgehen, dass viele Abgeordnete, die an sich Interesse an einer Mitgliedschaft im Auswärtigen Ausschuss hätten, auf eine Bewerbung verzichten, da sie diese als chancenlos betrachten.

## **2. Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender und Obleute**

Geleitet und repräsentiert wird der Ausschuss vom Ausschussvorsitzenden. Ihm obliegt auch die Vorbereitung und Einberufung der Sitzungen. Insofern ist seine Funktion mit der des Präsidenten des Bundestages vergleichbar. Der Ausschussvorsitzende darf sich im Gegensatz zum Bundestagspräsidenten allerdings an den Beratungen beteiligen, ohne den Vorsitz abgeben zu müssen.

Jede Fraktion kann entsprechend ihrer Stärke zu Beginn einer Legislaturperiode eine gewisse Zahl von Ausschussvorsitzenden benennen. Üblicherweise einigen sich die Fraktionen auf die Verteilung der Ausschussvorsitze durch Verhandlungen im Ältestenrat. Gelingt dies – wie in den letzten beiden Legislaturperioden – nicht, werden die Vorsitze nach dem so genannten Zugriffsverfahren verteilt. Dies bedeutet, dass die Fraktionen in einer festgelegten Reihenfolge, die von ihrer Größe abhängig ist, abwechselnd Ausschussvorsitze für sich beanspruchen dürfen.

In der konstituierenden Sitzung des Ausschusses, die vom Bundestagspräsidenten oder einem seiner Stellvertreter geleitet

wird, bestimmen die Ausschussmitglieder entsprechend den zuvor getroffenen Vereinbarungen und den in den Fraktionen durchgeführten Wahlen den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter. Eine Wahl im eigentlichen Sinne findet im Ausschuss nicht statt.

In Deutschland ist es ein ungeschriebenes parlamentarisches Gesetz, dass der Vorsitzende des Haushaltsausschusses der größten Oppositionsfraktion angehört. Eine vergleichbare Regel existiert für den Auswärtigen Ausschuss nicht. Vielmehr ist festzustellen, dass – mit Ausnahme des ersten Ausschussvorsitzenden Carlo Schmid sowie des Ausschussvorsitzenden in der letzten Wahlperiode, Hans-Ulrich Klose, (beide SPD) – bisher alle Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses der CDU/CSU-Fraktion angehörten. Der derzeitige Vorsitzende ist der frühere Bundesminister der Verteidigung Volker Rühle, sein Stellvertreter ist Hans-Ulrich Klose.

Die Sprecher der Fraktionen im Ausschuss sind die Obleute. Sie werden von den Fraktionen benannt und sind in der Regel auch gleichzeitig die Vorsitzenden der außenpolitischen Arbeitsgruppen ihrer Fraktion. Derzeit ist Gert Weisskirchen Obmann für die SPD, Friedbert Pflüger für



Die Obleute und der Vorsitzende Volker Rühle bei der Vorbereitung einer Ausschusssitzung.

die CDU/CSU, Ludger Volmer für Bündnis 90/DIE GRÜNEN und Werner Hoyer für die FDP. Gemeinsam mit dem Vorsitzenden bereiten sie in vor den Ausschusssitzungen stattfindenden Obleutebesprechungen die Arbeit des Ausschusses prozedural und organisatorisch vor. Darüber hinaus sorgen die Obleute für die Präsenz ihrer Fraktionskollegen im Ausschuss und achten auf die Übereinstimmung der in den Ausschusssitzungen vertretenden Positio-

nen mit der Gesamtlinie der Fraktion. In Situationen, in denen keine vorherige fraktionsinterne Abstimmung möglich ist, geben sie die »Fraktionslinie« vor.

### 3. Unterausschüsse

Durch Unterausschüsse soll eine kontinuierliche und gründliche Bearbeitung von Themen gewährleistet werden, denen im politischen Tagesgeschäft nicht immer die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet werden kann. In seiner über fünfzigjährigen Geschichte hat der Auswärtige Ausschuss sehr ausgiebig von der Möglichkeit zur Einsetzung von Unterausschüssen Gebrauch gemacht. In der derzeitigen 15. Wahlperiode sind drei Unterausschüsse eingesetzt: für Abrüstung und Rüstungskontrolle, für Globalisierung und Außenwirtschaft sowie für Vereinte Nationen.

Die Unterausschüsse werden in der Regel zu Beginn jeder Legislaturperiode neu gebildet. Ihnen können auch solche Abgeordnete angehören, die nicht Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses sind. So sitzen beispielsweise im Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle auch zahlreiche Mitglieder des Verteidigungsausschusses. Einen festgelegten Schlüssel, wonach jeweils eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern aus bestimmten Ausschüssen benannt werden muss, gibt es aber nicht. Vielmehr liegt es in den Händen der Fraktionen, welche Mitglieder sie benennen.

Zwei ehemaligen Unterausschüssen des Auswärtigen Ausschusses ist es gelungen, sich zu »emanzipieren« und sich zu eigenständigen Ausschüssen weiterzuentwickeln. An erster Stelle ist hier der 1987 eingesetzte Unterausschuss für »Fragen der Europäischen Gemeinschaft« zu nennen, der am 13. Juni 1991 durch Beschluss des Bundestages als eigenständiger Ausschuss eingesetzt wurde. Mit der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht über die Europäische Union und der damit einhergehenden Änderung des Grundgesetzes wurde er als »Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union«, kurz Europaausschuss, sogar in Artikel 45 des Grundgesetzes verankert. Mit Beginn der 14. Wahlperiode wurde zudem der bisherige Unterausschuss für »Menschenrechte und humanitäre Hilfe« des Auswärtigen Ausschusses zu einem eigenständigen Ausschuss aufgewertet. Im Gegensatz zum Europaausschuss fand er allerdings keine Verankerung im Grundgesetz.

#### **4. Ausschussesekretariat**

Das Ausschussesekretariat führt alle Arbeiten aus, die für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Ausschusssitzungen notwendig sind. Die Mitarbeiter des Sekretariats unterstehen unmittelbar dem Vorsitzenden und unterstützen diesen in technischer, organisatorischer und fachlicher Hinsicht. Über die regelmäßige Vorbereitung der Ausschusssitzungen hinaus sind die Mitarbeiter des Sekretariats für die organisatorische Vorbereitung und Durchführung von Delegationsreisen des Ausschusses und seiner Unterausschüsse, die Betreuung von ausländischen Delegationen, die Organisation von Anhörungen und die Vorbereitung von Empfängen sowie Gesprächsrunden mit den in Berlin akkreditierten Botschaftern zuständig. Geleitet wird das Sekretariat vom Ausschussesekretär, einem Beamten des höheren Dienstes. Er ist »Berater und Gehilfe« des Vorsitzenden in einer Person. Unterstützt wird er bei seiner Tätigkeit von weiteren Sekretariatsmitarbeitern. Gegenwärtig gehören dem Sekretariat neben dem Ausschussesekretär drei weitere Beamte des höheren Dienstes, ein Beamter des gehobenen Dienstes sowie drei Verwaltungsangestellte an.

## IV. Zur Arbeitsweise des Ausschusses

Der Auswärtige Ausschuss tagt grundsätzlich jeden Mittwoch einer Sitzungswoche von 9.30 bis etwa 13.00 Uhr. Darüber hinaus finden bei entsprechendem Bedarf Sondersitzungen statt, beispielsweise anlässlich von Besuchen hochrangiger Repräsentanten ausländischer Staaten oder internationaler Organisationen.

### Geschlossener Ausschuss

Der Auswärtige Ausschuss tagt als so genannter »geschlossener Ausschuss«. Während grundsätzlich alle Bundestagsabgeordneten zu den Sitzungen aller Ausschüsse ein Zutrittsrecht haben, beschränkt es sich beim Auswärtigen Ausschuss auf die ordentlichen und stellvertretenden



Sitzung des Auswärtigen Ausschusses.

Ausschussmitglieder. Daneben sind nur noch die Mitarbeiter des Ausschussekskretariats, jeweils ein Fachreferent der Fraktionen sowie die Mitglieder und Vertreter der Bundesregierung und des Bundesrates (Ministerialbeamte) zugelassen. Mitarbeiter von Abgeordneten haben keinen Zutritt. Dieser vergleichsweise »stabile« Kreis soll gewährleisten, dass im Ausschuss offen über sensible außenpolitische Entwicklungen diskutiert werden kann. Die Regierung darf erwarten, dass die von ihr gegebenen vertraulichen Informationen und die vom Bundeskanzler und dem Bundesaußenminister geäußerten Einschätzungen und Überlegungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Andernfalls könnten negative Auswirkungen auf die bi- oder multilateralen Beziehungen sowie geschwächte Verhandlungspositionen der Bundesregierung die Folge sein.

Die angestrebte Vertraulichkeit führt auch dazu, dass die Inhalte der Sitzungen nicht wie bei den »offenen« Ausschüssen in für alle Abgeordnete zugänglichen Protokollen nachzulesen sind. Vielmehr werden nur drei Exemplare des Protokolls angefertigt, wovon eines im Ausschussekskretariat verwahrt wird und dort nur von den Mitgliedern des Ausschusses eingesehen werden kann. Jeweils ein Exemplar wird dem

Auswärtigen Amt und dem Kanzleramt zur Information zur Verfügung gestellt.

Zur Erhöhung der Abschirmung steht dem Auswärtigen Ausschuss die Geheimhaltungsordnung des Bundestages zur Verfügung. Danach können Dokumente und Informationen als »VS-VERTRAULICH«, »GEHEIM« oder »STRENG GEHEIM« eingestuft werden. Den Geheimhaltungsgrad einer Information bestimmt diejenige Stelle, welche die Information herausgibt. Wenn beispielsweise das Auswärtige Amt ein Dokument als GEHEIM einstuft, gilt diese Klassifizierung automatisch auch für den Auswärtigen Ausschuss. Teilnehmer einer Sitzung, die nach einer Sicherheitsüberprüfung nicht die Befugnis zum Umgang mit Informationen dieser Geheimhaltungsstufe erlangt haben, müssen für die Dauer der Beratung dieser Sitzung verlassen. Die Abgeordneten haben ohne Überprüfung qua Amt das Recht zum Umgang mit Informationen aller Geheimhaltungsstufen.

Eine Erörterung streng geheimer Dokumente im Ausschuss ist äußerst selten und seit vielen Jahren nicht mehr vorgekommen. Im Zusammenhang mit den Gefahren terroristischer Bedrohung sind in der letzten Zeit aber des Öfteren mündliche

Berichte der Bundesregierung sowie des Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes unter GEHEIM vorgetragen worden.

### **Umgangston**

Der Umgangston zwischen den Abgeordneten unterscheidet sich im Auswärtigen Ausschuss wesentlich von dem in anderen Ausschüssen. Während in manchen Ausschüssen oft eine Atmosphäre herrscht, als ob jeden Tag Wahlkampf sei, geht es im Auswärtigen Ausschuss eher gediegen und fast freundschaftlich zu. Der Diskussionsstil wird von den Abgeordneten allgemein als sehr sachlich, fair und kollegial beschrieben. Differenzen, die nicht mehr kommunizierbar sind, werden mit Humor abgefedert. Ein Großteil der Abgeordneten duzt sich. Begründet wird diese gute Atmosphäre unter anderem damit, dass man häufig gemeinsam reise und dies verbinde. Außerdem herrscht das Bewusstsein vor, dass es darum geht, die deutschen Interessen gemeinsam im Ausland zu vertreten. Nicht zuletzt färbt auch der »diplomatische Stil« aus den zahlreichen Begegnungen mit ausländischen Gesprächspartnern ab.

### **Beratung von Vorlagen des Plenums**

Jede Sitzungswoche ist eine umfangreiche Tagesordnung zu bewältigen. Quantitativ – aber nicht zeitlich – dominieren die vom Plenum zur Beratung überwiesenen Vorlagen die Arbeit des Ausschusses. Dies sind vor allem außenpolitische Anträge der Fraktionen, EU-Vorlagen (Dokumente des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission, von denen der Bundestag Kenntnis zu nehmen hat), Ratifikationsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen und sonstige Gesetzentwürfe mit außenpolitischem Bezug. In der Regel legen mehrere Fraktionen zu einem Thema konkurrierende Anträge vor. Sobald ein Abgeordneter von Kollegen einer anderen Fraktion erfährt, dass dort zu einem bestimmten Thema ein Antrag vorbereitet wird, wird er oder ein Fraktionskollege in der Regel einen eigenen Antrag entwerfen und ihn den Fraktionsgremien zur Beschlussfassung vorlegen. So wird eine inhaltliche Positionsfindung in der Fraktion erreicht und verhindert, dass die eigene Fraktion bei der Behandlung des Themas im Plenum ohne eigenen Standpunkt wahrgenommen wird. Eine enge Abstimmung zwischen den Regierungsfractionen und dem Auswärtigen Amt sorgt darüber hinaus dafür, dass Anträge keine Formulierungen enthalten, die der Politik der Bundesregierung zuwiderlaufen.

Außenpolitische Anträge haben oft weniger den Zweck, deutsches Regierungshandeln zu beeinflussen, als vielmehr in die betroffene Region hineinzuwirken. Durch sie sollen beispielsweise bestimmte Politiker, Parteien oder Menschenrechtsgruppen unterstützt werden. Ein gutes Beispiel hierfür ist der interfraktionelle Antrag »Für die demokratische Erneuerung Pakistans« (BT-Drs. 14/5684), der die bisherige, von Korruption und mangelndem Verantwortungsgefühl der ökonomischen und politischen Eliten geprägte, pakistanische Politik verurteilt und zugleich die durch einen Militärputsch am 12. Oktober 1999 ins Amt gelangte Regierung unter Generalstabschef General Pervez Musharraf, dem jetzigen Chief Executive der Islamischen Republik Pakistan, auffordert, endlich notwendige Reformen des Landes voranzubringen.

So unterschiedlich die Bedeutung der einzelnen Vorlagen ist, so sehr gleicht sich ihre Bearbeitung im Ausschuss. Die eigentliche Arbeit leisten die so genannten Berichterstatter. Sie werden nach der Überweisung der Vorlage durch das Plenum vom Ausschuss benannt. Dabei ist es üblich, dass jede Fraktion jeweils einen Berichterstatter benennt, der sich in der Regel mit dem speziellen Thema besonders

gut auskennt und aufgrund seines Wissens als der Experte seiner Fraktion gilt. Die Benennung erfolgt in Absprache mit den Obleuten und den als Berichterstatter in Frage kommenden Abgeordneten, deren Einverständnis notwendig ist.

Eine Woche oder einige Wochen nach der Berichterstatterbenennung – je nach Eilbedürftigkeit – wird die Vorlage im Ausschuss ausführlich behandelt. Aufgabe der Berichterstatter ist es, dem Ausschuss die wesentlichen Inhalte der zum Teil recht umfangreichen Vorlagen vorzutragen, auf die Vorzüge oder Kritikpunkte hinzuweisen und dabei die Haltung ihrer Fraktion darzulegen. Die Positionen der Fraktionen werden zuvor in den Fraktionsarbeitsgruppen beraten. Nach dem Vortrag der Berichterstatter wird über die Vorlage diskutiert. In dieser Aussprache werden gegebenenfalls auch die anwesenden Beamten aus dem Auswärtigen Amt oder sonstigen Ministerien gehört.

Nach Abschluss der Beratungen stimmt der Ausschuss über die Vorlage ab. Für die Annahme ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Ist der Auswärtige Ausschuss nur mitberatend an der Beschlussfassung beteiligt, teilt er dem federführenden Ausschuss sein Votum mit.

Ist er selbst federführend, gibt er eine Beschlussempfehlung an das Plenum. Die Beschlussempfehlung wird vom Ausschusssekretär verfasst, enthält gegebenenfalls die Voten der mitberatenden Ausschüsse, gibt in geraffter Form auch die Ansicht der Minderheit wieder und wird vom Vorsitzenden und den Berichterstattern unterzeichnet. In Form einer Drucksache wird sie allen Abgeordneten übermittelt. Sobald sich die Fraktionen im Ältestenrat auf einen Zeitpunkt geeinigt haben, wird die Vorlage dann zur endgültigen Beschlussfassung auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt.

Das Plenum ist zwar in keiner Weise an die Empfehlungen des Ausschusses gebunden. In der Praxis zeigt sich aber, dass die Empfehlungen der Ausschüsse die Entscheidungen des Plenums in der Regel vorwegnehmen. Aus diesem Grund ist das Plenum schon als der »Notar« der Ausschussentscheidungen bezeichnet worden.

### **Beratung völkerrechtlicher Verträge**

Häufig wird die Beratung von völkerrechtlichen Verträgen als ein besonderes Privileg des Auswärtigen Ausschusses angesehen. Dies sollte jedoch nicht zu dem Trugschluss führen, dass er an der Bera-

tung aller ratifizierungspflichtigen Verträge beteiligt ist. Nur bei etwa der Hälfte dieser Verträge wird er in die Beratung einbezogen. Bei noch wenigeren ist er der federführende Ausschuss. Zu den Verträgen, zu denen der Auswärtige Ausschuss gewöhnlich nicht gehört wird, gehören die zahlreichen Investitionsschutz- und Verkehrsabkommen sowie die Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung. Allerdings werden die außenpolitisch besonders wichtigen Verträge, die – um mit den Worten des früheren Ausschussvorsitzenden Hermann Kopf zu sprechen – »das Gesamtgefüge der deutschen Außenpolitik berühren«, wie der Zwei-plus-vier-Vertrag oder die Verträge zur Nato-Osterweiterung, dem Auswärtigen Ausschuss federführend übertragen.

### **Dialog mit der Bundesregierung und ausländischen Gästen**

Trotz der großen Zahl von Vorlagen nehmen diese nur den geringeren Teil der Ausschusstätigkeit in Anspruch. Mehr Zeit, etwa zwei Drittel der Sitzungszeit, beansprucht der außenpolitische Dialog mit der Bundesregierung und mit ausländischen Gästen. In fast jeder Sitzung des Ausschusses lassen sich die Abgeordneten unter dem Tagesordnungspunkt

»Bericht der Bundesregierung zu ...« über aktuelle Entwicklungen in bestimmten Ländern und Regionen oder über Verhandlungen und die Einschätzungen der Bundesregierung hierzu unterrichten. Die Unterrichtung erfolgt in der Regel durch die Staatssekretäre im Auswärtigen Amt oder die beiden Staatsminister. Häufig nimmt auch Außenminister Joschka Fischer an den Ausschusssitzungen teil.

Der Ausschuss hat in den letzten Wahlperioden nie von seinem im Grundgesetz verankerten Recht Gebrauch gemacht, die

Anwesenheit des Außenministers formal durch einen Beschluss zu erzwingen. Vielmehr ist es üblich, dass der Außenminister im Ausschuss erscheint, sobald sich die Obleute darauf einigen, »dass wir zu diesem Tagesordnungspunkt den Außenminister da haben wollen« und der Vorsitzende dies dem Minister informell mitteilt. Traditionell kommt etwa einmal jährlich auch der Bundeskanzler zu einer Aussprache in den Ausschuss.



Außenminister Joschka Fischer vor dem Ausschuss.

In zunehmenden Maße sind auch ausländische Politiker oder Repräsentanten internationaler Organisationen zu Gesprächen im Ausschuss. Insbesondere Delegationen auswärtiger Ausschüsse anderer Parlamente sind regelmäßige Gäste. Vor allem Gespräche in kleinem Kreis, die im Rahmen solcher Delegationsbesuche geführt werden, beschreiben die Abgeordneten als sehr nützlich. Daneben haben in den letzten Jahren auch zahlreiche Staats- und Regierungschefs, insbesondere aus ostmitteleuropäischen Ländern, das Gespräch mit dem Ausschuss gesucht. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen kommt bei seinen Besuchen in Deutschland mittlerweile regelmäßig in den Ausschuss.

### Öffentliche Anhörungen

Wie alle Ausschüsse kann auch der Auswärtige Ausschuss zur Informationsgewinnung öffentliche Anhörungen (Hearings) mit Experten aus Wissenschaft und Praxis durchführen. Beziehen sich Anhörungen auf vom Plenum überwiesene Vorlagen, so ist deren Durchsetzung ein klassisches Minderheitenrecht. Der Antrag von einem Viertel der Ausschussmitglieder genügt. Soll dagegen aufgrund des Selbstbefassungsrechts eine Anhörung durch-

geführt werden, ist die Zustimmung der Mehrheit im Ausschuss notwendig.

Im Vergleich zu den anderen Bundestagsausschüssen ist der Auswärtige Ausschuss traditionell eher zurückhaltend mit der Abhaltung öffentlicher Anhörungen. In der 14. Wahlperiode gab es nur eine einzige Anhörung, nämlich am 27. September 2000 zum Thema »Nukleare Proliferation – Aktuelle Gefahren und Handlungspositionen«. Nach dem Wechsel im Ausschussvorsitz zu Beginn der 15. Wahlperiode gibt es jedoch Bestrebungen, wichtige außenpolitische Themen häufiger zum Gegenstand von Anhörungen zu machen.

Gelegentlich führt der Auswärtige Ausschuss auch nichtöffentliche Anhörungen durch – so am 3. Juni 1992, als er vier Experten zum Thema »Der Islam im Nahen und mittleren Osten« befragte, oder am 10. März 1993, als er gemeinsam mit dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Vertretern des Königreichs Marokko und der Frente Polisario über den Friedensplan für die Westsahara diskutierte. In den vergangenen beiden Legislaturperioden fanden keine nichtöffentlichen Anhörungen statt.

## **Auslandsreisen**

Neben den bereits erwähnten Besuchen von ausländischen Delegationen in Deutschland sind auch Reisen des Ausschusses in andere Länder ein wichtiges Instrument zur Kontaktpflege und Informationsgewinnung. Gerade für Außenpolitiker sind die häufig kritisierten Abgeordnetenreisen unverzichtbar. Schließlich ermöglichen nur sie, wichtige Eindrücke aus erster Hand zu erhalten, ein Netz von persönlichen Kontakten aufzubauen und über die Jahre hinweg ein Vertrauensverhältnis zu den Vertretern anderer Staaten zu entwickeln, das zu guten bilateralen Beziehungen beitragen kann. Besucht eine Delegation des Ausschusses ein anderes Land, so folgt sie damit normalerweise einer Einladung des dortigen auswärtigen Ausschusses. Bei der Besetzung der Delegation wird streng auf den Proporz entsprechend der Zusammensetzung des Ausschusses geachtet. Dies bedeutet, dass gegenwärtig eine Delegation aus sechs Abgeordneten (2 SPD, 2 CDU/CSU, 1 Bündnis 90/DIE GRÜNEN, 1 FDP) besteht, wobei in der Praxis die kleineren Fraktionen häufig nicht in der Lage sind, ihre Plätze zu besetzen. In der 14. Wahlperiode entsandte der Ausschuss beispielsweise Delegationen nach China, in den Nahen Osten, in die Ukraine, nach Marokko,

Algerien und Libyen sowie in den Iran und nach Washington. Die Delegationsreisen machen jedoch nur den geringeren Teil der Reisetätigkeit der Abgeordneten aus. Häufiger reisen sie allein oder mit Fraktionskollegen auf Kosten der Fraktionen.

## **Teilnahme an internationalen Wahlbeobachtungen**

Durch die Teilnahme an internationalen Wahlbeobachtungen leistet der Ausschuss auch einen Beitrag zum Entwicklungsprozess junger Demokratien. Die Teilnahme an Wahlbeobachtungen wird allerdings sehr restriktiv gehandhabt und unterliegt bestimmten Kriterien: Nur zu den ersten Wahlen im Übergangsprozess von einer Diktatur zur Demokratie oder zu Wahlen, bei denen Schwierigkeiten zu erwarten sind, werden Delegationen entsandt. Nicht dagegen in Staaten, die den Transformationsprozess erfolgreich bewältigt haben, auch wenn eine ausdrückliche Einladung der dortigen Regierung vorliegt. Ebenso sind Regionalwahlen von einer Beobachtung durch den Ausschuss ausgeschlossen. Die Zahl der Wahlbeobachtungen ist dementsprechend gering. Beispielsweise entsandte der Ausschuss Beobachter zu den Wahlen in Albanien im Frühjahr 1992 oder nach Südafrika im Frühjahr 1994.

## V. Das Ausschussverfahren – zwei Beispiele

Viele Abgeordnete nehmen darüber hinaus aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der parlamentarischen Versammlung der OSZE oder anderer internationaler parlamentarischer Gremien an Wahlbeobachtungen teil.

Zum besseren Verständnis des oben dargelegten Prozedere soll an zwei Beispielen das Ausschussverfahren nachgezeichnet werden: dem Antrag der Bundesregierung zur Fortsetzung des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan und dem Ratifizierungsverfahren zum Beitritt mehrerer ostmitteleuropäischer Staaten zur NATO.

### Beispiel 1:

Am 3. Dezember 2002 übermittelte die Bundesregierung dem Bundestag einen Antrag, in dem das Parlament aufgefordert wurde, der von der Bundesregierung beschlossenen Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (ISAF) mit bis zu 2.500 Soldaten für weitere zwölf Monate zuzustimmen (BT-Drs. 15/128, siehe Anhang 2). Aufgrund einer interfraktionellen Einigung im Ältestenrat wurde der Antrag durch Beschluss des Plenums noch am gleichen Tag ohne Aussprache federführend an den Auswärtigen Ausschuss und mitberatend an den Rechtsausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Haushaltsausschuss überwiesen.

Dem Haushaltsausschuss muss jeder Gesetzentwurf und jedes Vorhaben mit relevanten finanziellen Belastungen zur Beurteilung vorgelegt werden, daher in diesem Fall dessen Einbeziehung. Er kam in seiner Beratung am 18. Dezember insofern zu einem positiven Ergebnis, indem er feststellte, dass sowohl die für den Einsatz veranschlagten 409 Millionen Euro als auch der Weg der Bereitstellung dieses Betrags, nämlich die Entnahme aus dem Haushalt des Verteidigungsministeriums, »mit der Haushaltslage des Bundes vereinbar« seien (BT-Drs. 15/231).

Die übrigen Ausschüsse berieten den Antrag am gleichen Tag. Die vier mitberatenden Ausschüsse empfahlen dem Auswärtigen Ausschuss einstimmig die Zustimmung zu der Vorlage der Bundesregierung. Auch der Auswärtige Ausschuss kam nach gründlicher Beratung einstimmig zu dem Ergebnis, dem Plenum die Zustimmung zum Antrag der Bundesregierung zu empfehlen. Die politische Bedeutung dieser Vorlage lässt sich auch daran erkennen, dass die Obleute aller vier Fraktionen die Berichterstattung selbst übernahmen (BT-Drs. 15/223, siehe Anhang 3).

Bereits zwei Tage später berieten die Abgeordneten im Plenum den Antrag der

Regierung abschließend. Redner aller Fraktionen wie auch der Verteidigungs- und der Außenminister legten noch einmal dar, warum aus ihrer beziehungsweise aus der Sicht ihrer Fraktionen und der Bundesregierung die Fortsetzung der Beteiligung der deutschen Soldaten an der internationalen Truppe in Afghanistan notwendig und richtig sei. Den Abschluss der etwa eineinhalbstündigen Debatte bildete die namentliche Abstimmung über den Antrag. Eine namentliche Abstimmung kann von einer Fraktion oder einer mindestens fünf Prozent aller Abgeordneten umfassenden Gruppe von Abgeordneten beantragt werden. 565 Abgeordnete stimmten dem Antrag zu, neun votierten dagegen und zwei enthielten sich der Stimme. Ein Abgeordneter begründete seine Ablehnung der Vorlage in einer »persönlichen Erklärung«, die wie die gesamte Debatte und das Stimmverhalten der einzelnen Abgeordneten im Plenarprotokoll abgedruckt wurde (Plenarprotokoll 15/17, Auszug, siehe Anhang 4).

Mit dieser 98-prozentigen Zustimmung verfügte die Bundesregierung nicht nur über die notwendige formale rechtliche Legitimation für die Entsendung der Bundeswehrsoldaten, sondern sie konnte auch sicher sein, dass diese schwierige

Entscheidung von einem breiten politischen Konsens getragen wird.

### Beispiel 2:

Drei Jahre nach der Aufnahme der ersten ostmitteleuropäischen Staaten in die NATO beschlossen die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten auf dem Gipfel in Prag im November 2002, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen einzuladen. Die Verhandlungen wurden Ende März 2003 abgeschlossen. Die NATO-Mitgliedstaaten unterzeichneten nun bezüglich jedes Landes ein so genanntes »Protokoll zum Nordatlantikvertrag«, welches den NATO-Generalsekretär nach Ratifikation dieser Protokolle durch alle NATO-Mitgliedsländer befugt, dem jeweiligen Staat eine förmliche Beitrittseinladung zu übergeben.

Die Bundesregierung übermittelte am 5. Mai 2003 dem Bundestag diese sieben Protokolle und einen Gesetzentwurf, welcher die Zustimmung zu den Protokollen vorsah (BT-Drs. 15/906). Die erste Beratung des Gesetzentwurfs im Plenum fand bereits vier Tage später am 9. Mai 2003 statt. In einer fast zweistündigen Debatte,

in der auch über den Beitritt hinausgehende sicherheitspolitische Positionen diskutiert wurden, brachten Redner aller Fraktionen ihre Unterstützung für den Beitritt dieser Staaten zur NATO zum Ausdruck. Zudem betonten sie, dass deren Beitritt als ein weiterer wichtiger Schritt zu mehr Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum anzusehen sei.

Anschließend wurde der Gesetzentwurf federführend an den Auswärtigen Ausschuss und zur Mitberatung an den Verteidigungsausschuss sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen. Die beiden letztgenannten Ausschüsse berieten in ihren nächsten Sitzungen am 21. Mai den Gesetzentwurf und empfahlen beide einstimmig die Annahme. Nachdem die Voten dieser beiden Ausschüsse vorlagen, beriet der Auswärtige Ausschuss am 4. Juni nochmals ausführlich die Vorlage. Am Ende dieser Beratungen stand die einstimmige Empfehlung an das Plenum, den Gesetzentwurf anzunehmen (BT-Drs. 15/1117).

Bereits am 5. Juni 2003 folgte im Plenum die abschließende zweite Beratung und Schlussabstimmung. Redner aus allen Fraktionen begrüßten nochmals explizit

die bevorstehende Aufnahme der neuen NATO-Mitglieder und legten darüber hinaus ihre weiterreichenden sicherheitspolitischen Vorstellungen dar. Nach dieser Debatte folgten die Abgeordneten von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP einstimmig der Beschlussempfehlung des Auswärtigen Ausschusses und nahmen das Gesetz an. Nur die beiden fraktionslosen Abgeordneten der PDS stimmten dagegen. Dieser rasche, unspektakuläre und vom breiten Konsens getragene Ratifizierungsprozess ist typisch für die vom Auswärtigen Ausschuss federführend behandelten völkerrechtlichen Verträge.

Der Bundesrat machte in seiner Sitzung am 11. Juli 2003 nicht von seinem Recht Gebrauch, einen Antrag auf Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Absatz 2 GG zu stellen. So konnte der Gesetzentwurf alle Hürden reibungslos passieren. Mit der Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt am 18.9.2003 trat das »Gesetz zu den Protokollen vom 26. März 2003 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien, der Republik Estland, der Republik Lettland, der Republik Litauen, Rumäniens, der Slowakischen Republik und der Republik Slowenien« in Kraft. Damit waren von Seiten

des deutschen Gesetzgebers alle Weichen für die Aufnahme der neuen NATO-Mitglieder gestellt.

## VI. Bedeutung und Einfluss des Auswärtigen Ausschusses

Der Auswärtige Ausschuss ist ein zentraler Ort außenpolitischer Entscheidungsfindung in der Bundesrepublik Deutschland. Alle wichtigen Entscheidungen, die Krieg und Frieden betreffen, werden vom Ausschuss vorbereitet und seine Empfehlungen anschließend dem Plenum des Bundestages zur Beschlussfassung vorgelegt. Das Plenum ist bisher in keinem Fall von einer Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses abgewichen.

»Realiter ist es so«, so ein Obmann, »dass die Mitglieder des Ausschusses, zusammen mit Leuten aus der Exekutive Wissenschaftlern und Journalisten den wichtigsten Teil der Community bilden, die in Deutschland so etwas wie eine außen- und sicherheitspolitische Zielsetzung formuliert.« Die Exekutive ist gut beraten, Kritik des Ausschusses, sofern sie auf breiter Ebene vorgetragen wird, ernst zu nehmen. »Man trägt«, so ein Abgeordneter, »ein- oder zweimal Entscheidungen des Außenministers mit, wenn er sich entgegen der Position des Ausschusses verhält. Aber spätestens beim dritten Mal lässt man ihn an den Baum fahren«, das heißt man bereitet ihm eine Abstimmungsniederlage im Parlament. Nichts schwächt einen Außenminister international aber mehr als das Wissen, dass er nicht uneingeschränkt

das Vertrauen und die Unterstützung seines Parlaments genießt.

Ein Beispiel für eine solche Situation war die Diskussion um den so genannten kritischen Dialog mit dem Iran. Diese erreichte im November 1995 einen neuen Höhepunkt, nachdem der iranische Präsident die Ermordung des israelischen Ministerpräsidenten Izchak Rabin als gerechte Strafe Gottes bezeichnet hatte. Der damalige deutsche Außenminister Klaus Kinkel wurde von vielen Seiten aufgefordert, seinen iranischen Kollegen Ali Akbar Welatjati von der von ihm initiierten und kurz bevorstehenden Bonner Islam-Konferenz mit den Außenministern arabischer Länder auszuladen. Da Kinkel dies ablehnte, wurde von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN während der Haushaltsberatungen kurzfristig ein diesbezüglicher Entschließungsantrag (BT-Drs. 13/2983) eingebracht, dem sich die SPD anschloss. In Abweichung vom üblichen Prozedere wurde der Entschließungsantrag sofort nach der Debatte zur Abstimmung gestellt und nicht dem Ausschuss überwiesen. Bei der Abstimmung durch Hammelsprung stimmten auch zahlreiche Abgeordnete der Regierungskoalition, darunter viele Außenpolitiker und prominente Abgeordnete, mit der Opposition für deren Entschlie-

Bungsantrag, der so eine Mehrheit erhielt. Der Außenminister bekam nun die Quidtung dafür, dass er die Kritik an seiner Iran-Politik, die auch von Außenpolitikern aus den Regierungsfractionen vorgebracht worden war, stets pauschal zurückgewiesen hatte. Die Bundesregierung stürzte durch diese Abstimmungsniederlage in eine Krise; auch innerhalb der Regierungskoalition wurde ein Rücktritt des Außenministers zeitweise für möglich gehalten.

Der Auswärtige Ausschuss hat inzwischen seit der 14. Wahlperiode einen regelmäßigen Dialog mit dem auswärtigen Ausschuss des iranischen Parlaments etabliert, der aus regelmäßigen Besuchen und Gegenbesuchen besteht. Dadurch wird nicht nur ein Beitrag zur Stärkung der gerade im iranischen Parlament so zahlreichen Reformpolitiker geleistet, sondern auch die Iran-Politik der Bundesregierung und der Europäischen Union unterstützt.

Der kontinuierliche außenpolitische Dialog mit der Bundesregierung versetzt die Abgeordneten nach eigener Einschätzung am ehesten in die Lage, die deutsche Außenpolitik konkret zu beeinflussen und gleichzeitig ihrer Kontrollaufgabe gerecht zu werden. Die Exekutive informiert die Abgeordneten regelmäßig über die politi-

schen Entwicklungen in bestimmten Ländern und Regionen, insbesondere über den Sachstand bi- oder multilateraler Verhandlungen. Für die Abgeordneten sind dabei weniger die Informationen das wirklich Interessante – schließlich sind diese zu einem großen Teil den Pressemeldungen sowie Fachpublikationen zu entnehmen – als vielmehr die Auswahl und Bewertung der Informationen durch den Außenminister oder die Staatsminister und Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes.

Der Informationsfluss ist aber keine Einbahnstraße. Die Exekutive kann gleichzeitig feststellen, ob die von ihr in Vertragsverhandlungen angestrebten Ergebnisse mit den Vorstellungen der Legislative übereinstimmen und sie daher hinsichtlich der Ratifikation des Vertrags mit dem positiven Votum des Parlaments rechnen kann. Andernfalls wird sie bei den Verhandlungen Korrekturen durchführen müssen. Wenn völkerrechtliche Verträge oder Anträge der Bundesregierung dem Parlament schließlich zur Beschlussfassung vorgelegt werden, markiert dies regelmäßig nicht den Anfang, sondern den Abschluss eines intensiven Diskussions- und Meinungsbildungsprozesses zwischen Exekutive und Legislative. Dies erklärt auch, warum die konkreten

Entscheidungen, die oft in dramatische Reden eingepackt werden, üblicherweise in wenigen Minuten erledigt sind.

Den Einfluss des Ausschusses auf die Bundesregierung und die deutsche Außenpolitik zu qualifizieren, fällt schwer – einerseits aufgrund der oben beschriebenen informellen Diskussions- und Entscheidungswege zwischen den Abgeordneten und der Bundesregierung, andererseits unterliegt eine Entscheidung in politischen Prozessen allgemein und in der Außenpolitik insbesondere vielen Einflüssen. Daher ist der Auslöser einer Entscheidung oder Kursänderung normalerweise nur schwer auszumachen. Ein Fall, in dem dies möglich ist und in dem der Ausschuss zugleich der Urheber war, ist die rasche Anerkennung Kroatiens und Sloweniens. Erst das beharrliche Drängen des Auswärtigen Ausschusses – so mehrere Abgeordnete in Hintergrundgesprächen – habe den damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher dazu veranlasst, seine Zurückhaltung aufzugeben und sich stattdessen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 1991 für einen Beschluss für die zügige Anerkennung der beiden früheren jugoslawischen Teilrepubliken einzusetzen. Sein Entschluss, die Anerkennung dann kurzfristig vor den

europäischen Partnern vorzunehmen, geschah allerdings nicht auf Drängen des Ausschusses.

Ein weiteres Beispiel für eine Entwicklung, die maßgeblich durch den Auswärtigen Ausschuss beeinflusst wurde, war das veränderte Abstimmungsverhalten Deutschlands im UN-Sicherheitsrat bezüglich Israel im Herbst 1997. Aufgrund der wiederholten einmütigen Kritik der Abgeordneten änderte der damalige Außenminister Klaus Kinkel das deutsche Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat dahingehend, dass berechtigten israelkritischen Resolutionen nach Abstimmung mit den europäischen Partnern wieder zugestimmt wurde.

Umgekehrt gibt es auch Fälle, in denen trotz eines kontinuierlichen Drängens seitens des Ausschusses seine Wirkung nur schwach war. Beispiele hierfür sind das Ringen um die deutsch-tschechische Erklärung und die Vereinbarung um den deutsch-tschechischen Zukunftsfonds, die Ende 1996 und 1997 nach langwierigen, mühsamen Verhandlungen unterzeichnet wurden. Das beharrliche Drängen des Auswärtigen Ausschusses, einen zügigen Abschluss zu erreichen, hatte keinen Erfolg. Die ablehnende Haltung der baye-

rischen Landesregierung sowie von Teilen der Bundesregierung war so stark, dass sich die Unterzeichnung der Abkommen lange verzögerte.

Von großer Bedeutung sind die Kontakte des Ausschusses im Ausland. Der Vorteil der Abgeordneten bei Gesprächen mit ausländischen Kollegen, Regierungen und Diplomaten liegt unter anderem darin, dass sie Probleme und vor allem Kritik bedeutend deutlicher ansprechen können, als dies der Bundesregierung unter Einhaltung der diplomatischen Spielregeln möglich ist. Gerade bei Menschenrechtsfragen ist so viel zu erreichen. Auf der Ebene der Parlamentarier lassen sich viele bilaterale Probleme und Missverständnisse oft leichter ausräumen.

Mit den Volksvertretungen einiger Länder pflegt der Bundestag besondere Beziehungen. So verbindet ihn mit der Assemblée Nationale der Französischen Republik eine enge Kooperation, die sich beispielsweise in gemeinsamen Sitzungen der Abgeordneten beider Parlamente äußert.

Die Bedeutung, die Kontakte zu ausländischen Politikern haben können, illustrierte ein Abgeordneter der Regierungsfractionen mit seinen Erfahrungen während des deutschen Einigungsprozesses. 1990 sei er bei all seinen Auslandsreisen und internationalen Parlamentarierentreffen mit der Frage konfrontiert worden, welche Rolle die Deutschen nach der Vereinigung außenpolitisch spielen würden. Würde Deutschland aus dem Bündnis austreten?



Eine gemeinsame Sitzung des Auswärtigen Ausschusses und des Europaausschusses des Deutschen Bundestages mit dem Auswärtigen Ausschuss der französischen Assemblée Nationale.

## Anhang

Würde es sich zur arroganten europäischen Großmacht aufschwingen? Hatte Deutschland aus seiner Vergangenheit gelernt? Die Bundesregierung beschwichtigte zwar, ihre Aussagen waren für seine Gesprächspartner aber nur von beschränkter Glaubwürdigkeit. Viel glaubwürdiger seien für sie die Aussagen und Einschätzungen des Abgeordneten gewesen, denn – so die ausländischen Gesprächspartner einmütig – »Dich kennen wir, Dir vertrauen wir!«.

Anlage 1:  
Aufstellung der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses sowie der Unterausschüsse in der 15. Wahlperiode.

Anlage 2:  
Bundestagsdrucksache 15/128. Mit diesem Antrag forderte die Bundesregierung das Parlament auf, der von ihr beschlossenen Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (ISAF) zuzustimmen.

Anlage 3:  
Bundestagsdrucksache 15/223 mit Berichterstattung und Beschlussempfehlung des Auswärtigen Ausschusses.

Anlage 4:  
Auszug aus Plenarprotokoll 15/17 mit der Rede des Bundesministers des Auswärtigen in der Debatte zu dem Antrag 15/128.

Anlage 5:  
Schriftenreihe Auswärtiger Ausschuss

# Anlage 1

## Mitgliederliste des Auswärtigen Ausschusses

37 ordentliche, 37 stellvertretende Mitglieder (Stand: 7. Februar 2004)

Vorsitzender:

Volker Rühle, CDU

stellvertretender Vorsitzender:

Hans-Ulrich Klose, SPD

### Ordentliche Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Büttner (Ingolstadt), Hans

Dzembitzki, Detlef

Ernstberger, Petra

Heubaum, Monika

Hoffmann (Chemnitz), Jelena

Klose, Hans-Ulrich

Meckel, Markus

Mützenich, Dr. Rolf

Neumann (Bramsche), Volker

Nietan, Dietmar

Pflug, Johannes

Scharping, Rudolf

Scheer, Dr. Hermann

Weisskirchen (Wiesloch),

Prof. Gert (Obmann)

Zapf, Uta

Zöpel, Dr. Christoph

### Stellvertretende Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Berg, Dr. Axel

Burchardt, Ulla

Däubler-Gmelin, Dr. Herta

Erler, Gernot

Gloser, Günter

Griefahn, Monika

Hofmann (Volkach), Frank

Kramer, Rolf

Mark, Lothar

Mogg, Ursula

Schmidt (Meschede), Dagmar

Schröter, Gisela

Schulte (Hameln), Brigitte

Schwall-Düren, Dr. Angelica

Uhl, Hans-Jürgen

Wettig-Danielmeier, Inge

#### CDU/CSU-Fraktion

Bötsch, Dr. Wolfgang

Eymer, Anke

Fritz, Erich G.

Guttenberg, Karl-Theodor zu

Hedrich, Klaus-Jürgen

#### CDU/CSU-Fraktion

Bergner, Dr. Christoph

Glos, Michael

Gröhe, Hermann

Helias, Siegfried

Hintze, Peter

Hörster, Joachim  
Nolte, Claudia  
Pflüger, Dr. Friedbert (Obmann)  
Polenz, Ruprecht  
Rose, Dr. Klaus  
Rühe, Volker  
Schmidbauer, Bernd  
Schockenhoff, Dr. Andreas  
Uhl, Dr. Hans-Peter  
Wimmer (Neuss), Willy

**Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN**  
Volmer, Dr. Ludger (Obmann)  
Roth (Augsburg), Claudia  
Tritz, Marianne

**FDP-Fraktion**  
Hoyer, Dr. Werner (Obmann)  
Leibrecht, Harald  
Stinner, Dr. Rainer

Hochbaum, Robert  
Kossendey, Thomas  
Lamers (Heidelberg), Dr. Karl A.  
Lammert, Dr. Norbert  
Müller, Dr. Gerd  
Raidel, Hans  
Röttgen, Dr. Norbert  
Schäuble, Dr. Wolfgang  
Schmidt (Fürth), Christian  
Siebert, Bernd

**Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN**  
Vollmer, Dr. Antje  
Nachtwei, Winfried  
Lührmann, Anna

**FDP-Fraktion**  
Kolb, Dr. Heinrich  
Löning, Markus  
Niebel, Dirk

## Mitgliederliste des Unterausschusses Abrüstung und Rüstungskontrolle des Auswärtigen Ausschusses

9 ordentliche, 9 stellvertretende Mitglieder (Stand: 7. Februar 2004)

### Ordentliche Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Ernstberger, Petra (Obfrau)

Mützenich, Dr. Rolf

Weigel, Andreas

Zapf, Uta (Vorsitzende)

#### CDU/CSU-Fraktion

Guttenberg, Karl Theodor von und zu

Polenz, Ruprecht (Obmann)

Raidel, Hans (stellv. Vors.)

#### Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Nachtwei, Winfried (Obmann)

#### FDP-Fraktion

Leibrecht, Harald (Obmann)

### Stellvertretende Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Erler, Gernot

Kramer, Rolf

Pflug, Johannes

Röspel, René

#### CDU/CSU-Fraktion

Lamers, Dr. Karl A.

Müller, Bernward

Schmidbauer, Bernd

#### Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Tritz, Marianne

#### FDP-Fraktion

Daub, Helga

## Mitgliederliste des Unterausschusses Globalisierung und Außenwirtschaft des Auswärtigen Ausschusses

9 ordentliche, 9 stellvertretende Mitglieder (Stand: 7. Februar 2004)

### Ordentliche Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Büttner (Ingolstadt),  
Hans (stellv. Vors., Obmann)  
Burchardt, Ursula  
Hoffmann (Chemnitz), Jelena  
Zöpel, Dr. Christoph

#### CDU/CSU-Fraktion

Fritz, Erich G. (Vorsitzender)  
Fuchs, Dr. Michael  
Hedrich, Klaus-Jürgen (Obmann)

#### Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Höfken, Ulrike (Obfrau)

#### FDP-Fraktion

Stinner, Dr. Rainer (Obmann)

### Stellvertretende Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Bülow, Marco  
Schmidt (Meschede), Dagmar  
Skarpelis-Sperk, Dr. Sigrid  
Zöllmer, Manfred

#### CDU/CSU-Fraktion

Helias, Siegfried  
Schauerte, Hartmut  
Straubinger, Max

#### Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Fell, Hans-Josef

#### FDP-Fraktion

Leibrecht, Harald

## Mitgliederliste des Unterausschusses Vereinte Nationen des Auswärtigen Ausschusses

9 ordentliche, 9 stellvertretende Mitglieder (Stand: 7. Februar 2004)

### Ordentliche Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Dzembitzki, Detlef (Obmann)

Hübner, Klaas

Raabe, Dr. Sascha

Zöpel, Dr. Christoph (Vorsitzender)

#### CDU/CSU-Fraktion

Rose, Dr. Klaus (Obmann)

Nolte, Claudia (stellv. Vorsitzende)

Mayer, Conny

#### Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Volmer, Dr. Ludger (Obmann)

#### FDP-Fraktion

Leibrecht, Harald (Obmann)

### Stellvertretende Mitglieder

#### SPD-Fraktion

Ernstberger, Petra

Jonas, Klaus-Werner

Pflug, Johannes

Wohlleben, Verena

#### CDU/CSU-Fraktion

Eymer, Anke

Jüttner, Prof. Dr. Egon

Pfeiffer, Sibylle

#### Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Roth (Augsburg), Claudia

#### FDP-Fraktion

Stinner, Dr. Rainer

### Antrag

#### der Bundesregierung

**Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 und 1444 (2002) vom 27. November 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen**

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt der von der Bundesregierung am 3. Dezember 2002 beschlossenen Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan (ISAF) über den 20. Dezember 2002 hinaus für weitere zwölf Monate zu. Die Fortsetzung des Einsatzes erfolgt im Rahmen der weiteren Implementierung der „Ver einbarung über provisorische Regelungen in Afghanistan bis zum Wiederaufbau dauerhafter Regierungsinstitutionen (Berner Vereinbarung)“ vom 5. Dezember 2001 und auf der Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 und 1444 (2002) vom 27. November 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Beschluss der Bundesregierung, dass die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit dem Königreich der Niederlande Anfang des Jahres 2003 die Leitfunktion für ISAF übernehmen wird. Zugleich begrüßt der Deutsche Bundestag, dass die Bundesregierung gemeinsam mit der Regierung des Königreiches der Niederlande den Generalsekretär der Vereinten Nationen über die politischen Rahmenbedingungen für die Übernahme der Leitfunktion informiert hat (vgl. Anlage 1). Die Bundesregierung hat zugesichert, die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages oder – außerhalb von Sitzungswochen – die Fraktionen über die Vorbereitungen und den Zeitpunkt der Übernahme und der Abgabe der Leitfunktion zu unterrichten.

Der Deutsche Bundestag stimmt zu, dass für die deutsche Beteiligung an ISAF bis zu 2 500 Soldaten, davon bis zu 1 000 Soldaten für die Wahrnehmung der Leitfunktion, eingesetzt werden.

Im Übrigen gelten für die Fortsetzung des Einsatzes und die Wahrnehmung der Leitfunktion die Regelungen des Beschlusses der Bundesregierung vom 21. Dezember 2001, dem der Deutsche Bundestag am 22. Dezember 2001 zugestimmt hat (Bundestagsdrucksache 14/7930 vom 21. Dezember 2001),

und vom 5. Juni 2002, dem der Deutsche Bundestag am 14. Juni 2002 zugestimmt hat (Bundestagsdrucksache 14/9246 vom 5. Juni 2002), fort.

2. Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Fortsetzung der deutschen Beteiligung am Einsatz ISAF werden für den Zeitraum von zwölf Monaten insgesamt bis zu 409,6 Mio. Euro betragen.

Für die im Haushaltsjahr 2002 anfallenden Ausgaben ist im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen worden. Die Zusatzausgaben im Haushaltsjahr 2003 werden aus dem Einzelplan 14 finanziert. Einzelheiten werden mit dem Bundeshaushalt 2003 (Einzelplan 14) festgelegt.

Die zusätzlichen Ausgaben für die Übernahme der Leitfunktion ISAF betragen für einen Zeitraum von sechs Monaten rund 112,4 Mio. Euro (als Teilbetrag aus 409,6 Mio. Euro).

Anlage 1:

Gemeinsamer Brief der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland und des Königreiches der Niederlande an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 21. November 2002.

Anlage 2 (hier nicht abgedruckt):

Bundestagsbeschluss vom 22. Dezember 2001 zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Bundestagsdrucksache 14/7930 vom 21. Dezember 2001).

Anlage 3 (hier nicht abgedruckt):

Bundestagsbeschluss vom 14. Juni 2002 auf der Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) und 1413 (2002) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Bundestagsdrucksache 14/9246 vom 5. Juni 2002).

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Bundesregierung**

**– Drucksache 15/128 –**

**Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 und 1444 (2002) vom 27. November 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen**

### **A. Problem**

Um Sicherheit und Ordnung in Afghanistan mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu gewährleisten und ein Umfeld zu schaffen, das es der vorläufigen Regierung ermöglicht, die Bonner Vereinbarung umzusetzen, hatte der Deutsche Bundestag erstmalig am 22. Dezember 2001 beschlossen, dass sich bewaffnete deutsche Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan beteiligen. Der Einsatz ist – nach einmaliger Verlängerung – bis zum 20. Dezember 2002 befristet. Er soll nach Ablauf dieser Frist nunmehr für die Dauer von zwölf Monaten bis zum 20. Dezember 2003 fortgesetzt werden.

Grundlage des weiteren Einsatzes deutscher Kräfte sind die Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001, 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 und 1444 (2002) vom 27. November 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.

Es ist vorgesehen, dass die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit dem Königreich der Niederlande Anfang des Jahres 2003 die Leitfunktion für ISAF übernimmt. Auch im Hinblick darauf soll der Deutsche Bundestag zustimmen, dass für die deutsche Beteiligung an ISAF bis zu 2 500 Soldaten, davon bis zu 1 000 Soldaten für die Wahrnehmung der Leitfunktion, eingesetzt werden.

### **B. Lösung**

**Einmündige Zustimmung zum Antrag auf Drucksache 15/128**

**C. Alternativen**

Keine

**D. Kosten**

Der Haushaltsausschuss nimmt in einer gesonderten Beschlussempfehlung zu den Kosten Stellung.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 15/128 anzunehmen.

Berlin, den 18. Dezember 2002

**Der Auswärtige Ausschuss**

**Volker Rübke**  
Vorsitzender

**Gert Weisskirchen (Wiesloch)**  
Berichtersteller

**Dr. Friedbert Pflüger**  
Berichtersteller

**Dr. Ludger Volmer**  
Berichtersteller

**Dr. Werner Hoyer**  
Berichtersteller

**Bericht der Abgeordneten Gert Weisskirchen (Wiesloch),  
Dr. Friedbert Pflüger, Dr. Ludger Volmer und Dr. Werner Hoyer****I.**

Der Deutsche Bundestag hat den vorliegenden Antrag auf Drucksache 15/127 in seiner 12. Sitzung am 3. Dezember 2002 beraten.

Der Antrag wurde an den Auswärtigen Ausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung sowie an den Haushaltsausschuss gemäß § 96 GO überwiesen.

**II.**

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in seiner 4. Sitzung am 18. Dezember 2002 beraten und empfiehlt einstimmig Zustimmung.

Der **Verteidigungsausschuss** hat den Antrag in seiner 5. Sitzung am 18. Dezember 2002 beraten und empfiehlt einstimmig Zustimmung.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 4. Sitzung am 18. Dezember 2002 beraten und empfiehlt einstimmig Zustimmung.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag in seiner 4. Sitzung am 18. Dezember 2002 beraten und empfiehlt einstimmig Zustimmung.

**III.**

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag in seiner 5. Sitzung am 18. Dezember 2002 beraten und empfiehlt einstimmig Zustimmung.

**IV.**

Der Haushaltsausschuss nimmt in einer gesonderten Beschlussempfehlung zu den Kosten Stellung.

Berlin, den 18. Dezember 2002

**Gert Weisskirchen (Wiesloch)**  
Berichtersteller

**Dr. Friedbert Pflüger**  
Berichtersteller

**Dr. Ludger Volmer**  
Berichtersteller

**Dr. Werner Hoyer**  
Berichtersteller

(A) **Joseph Fischer**, Bundesminister des Auswärtigen:

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Afghanistan-Konferenz anlässlich des Jahrestages der Petersberg-Konferenz hat klar gemacht, dass das politische Umfeld, die politische Lage, die diese langjährige Tragödie in Afghanistan hervorgebracht hat, nach wie vor existiert und dass es demnach zur internationalen Hilfe, zur politischen und zur militärischen Hilfe, zur Stabilisierung, zur Wiederaufbauhilfe keine Alternative gibt, wenn man nicht wieder in genau dieselbe Problemation zurückfallen will, die zu der Entwicklung geführt hat, mit der wir uns vor über einem Jahr auseinander setzen mussten.

Schauen wir heute, im Jahre 1 nach dem Ende des Kampfs gegen die Taliban, auf Afghanistan, können wir sagen: Es sind große **Fortschritte** gemacht worden. Heute können die humanitären Hilfsorganisationen wieder überall im Land arbeiten. Wenn diese Arbeit auch nach wie vor gefährvoll bleibt, so kann sie stattfinden. Heute können wir feststellen, dass es zumindest regional an wichtigen Punkten gelungen ist, mit dem Wiederaufbau zu beginnen, dass zumindest im Großraum Kabul wieder so etwas wie Staatlichkeit entsteht, dass die Rechte der Frauen und die Rechte von Minderheiten wieder geachtet werden, dass die Taliban-Diktatur zerstört wurde. Das alles sind beachtliche Fortschritte. Aber wir können uns davon überzeugen – wir waren mit einer Delegation in Afghanistan –, dass das Land von einem Zustand, den man mit allgrößtem Optimismus auch nur annähernd als Normalität bezeichnen könnte, nach wie vor weit entfernt ist.

## (B)

Politisch müssen wir feststellen, dass vor allen Dingen die Problemzönge, die Konfliktszönge weiterhin existiert. Nach wie vor gibt es rivalisierende, widerstrebende, hoch geladene, unterschiedliche Interessen im Land; Kollege Pöfgen hat die Warlords erwähnt. Nach wie vor ist es sehr wichtig, dass die Interessen der regionalen Akteure, der regionalen Nachbarn nicht wieder kontraproduktiv nach Afghanistan hineinwirken, sondern in die Wiederaufbaubemühungen eingebunden werden. Deshalb hat Präsident Karzai für den 22. Dezember nach Kabul eingeladen, um eine Vereinbarung über gute regionale Nachbarschaft zu unterschreiben.

Nach wie vor besteht die **Gefahr des Terrorismus**, des Widererstarkens, der Reorganisation der Taliban in Verbindung mit der Refinanzierung durch organisierte Kriminalität, hier vor allen Dingen Drogenkriminalität. Nach wie vor besteht auch die Gefahr, dass al-Qaida sich dort reorganisiert und sich erneut Ausbildungsstätten und Rückzugsorte eröffnet. Damit wird klar: Es gibt zum internationalen Engagement in Afghanistan keine Alternative, wenn wir die Lehren aus dem 11. September 2001 wirklich gezogen haben.

Ein zweiter Punkt in dieser Zusammenhang wurde bei der Reise auch klar: Ohne ISAF gibt es keinen Frieden und keine Stabilität, gibt es nicht den Ansatz eines Wiederaufbaus in Kabul.

(Beifall bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN und der SPD)

Das heißt aber in der Konsequenz – davon konnten wir uns alle überzeugen, ob Angehörige der Koalition oder der Opposition oder der Bundesregierung –: Schon heute ruht die Hauptlast bei ISAF auf dem deutschen Kontingent. Das muss man wissen. Deswegen ist es so wichtig, dass wir heute eine Verlängerung des Mandats beschließen, damit diese sinnvolle, riskante, gleichzeitig aber alternativlose Arbeit an der Sicherung der Stabilisierung des Wiederaufbauprozesses in Afghanistan vorangehen kann. Ich denke, es ist klar, dass wir unseren Soldaten für dieses zweite ISAF-Mandat eine möglichst breite Unterstützung geben, denn ihre Arbeit ist gefährvoll und risikoreich, wie gerade das gestrige Ereignis klar gemacht hat. Risiken sind nicht auszuschließen. Auch wenn alles für eine Risikominimierung getan wird – ich betone nochmals: es wird alles getan –, bleibt die Situation in Afghanistan ohne jeden Zweifel gefährvoll. Das kann jeder, der dort war, schon nach dem ersten Eindruck vor Ort bestätigen. Aber diese Mission ist alternativlos und deswegen verdienen unsere Soldatinnen und Soldaten jede Unterstützung durch das deutsche Parlament.

(Beifall beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei der SPD sowie bei Abgeordneten der FDP)

Zu Recht wurde die Frage nach der politischen Perspektive, nach einem politischen Lösungskonzept gestellt. Natürlich kann der Aufbau nicht auf Kabul, so wichtig Kabul auch ist, beschränkt bleiben. Gerade die Zerstörungen in Kabul nach dem Abzug der sowjetischen Truppen und dem Ende der Invasion durch die damalige Rote Armee haben klar gemacht, welche Bedeutung der Besitz von Kabul für jede afghanische Autorität hat. Es ist aber selbstverständlich: Der Zusammenhalt des Landes und der Wiederaufbau machen es notwendig, dass die Zentralregierung nicht nur auf die Region Kabul begrenzt ist.

## (D)

Zur Sicherung des ganzen Landes ist der Aufbau eines **afghanischen Militärs** von entscheidender Bedeutung. Ohne eine eigene afghanische Sicherheitskomponente wird die Zentralregierung langfristig nur eingeschränkt handlungsfähig sein. Das muss man klar sehen. Da wir eine demokratische Zentralregierung wollen – der Prozess für die Wahlen ist im Zusammenhang mit der Umsetzung des Petersberg-Abkommens angestoßen worden –, kommt diesem Aufbau eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Daran arbeiten vor allen Dingen unsere Partner, allen voran die USA.

An zweiter Stelle steht der **Polizeiaufbau**. Die Frage, wie wir den Drogenanbau besser bekämpfen können, ist nicht nur eine ökonomische und soziale Frage, sondern auch eine polizeiliche. Beim Aufbau polizeilicher Strukturen in Afghanistan leisten deutsche Polizeibeamte – das kann ich mir noch einmal unterstreichen – eine hervorragende Arbeit. Das wurde mir von internationalen Partnern auf bilateraler und auf VN-Ebene bestätigt. Ich möchte mich bei den Beamten wie auch beim Innenminister für diese Arbeit herzlich bedanken.

(Beifall beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei der SPD sowie bei Abgeordneten der CDU/CSU und der FDP)

Darüber hinaus gibt es ein vielfältiges Engagement der Bundesrepublik Deutschland, aber auch vieler anderer

**Bundesminister Joseph Fischer**

- (A) Partnerländer. Wir konzentrieren uns sehr stark auf die Hilfe beim Wiederaufbau des Bildungswesens. Ein Schwerpunkt dabei ist Kabul. Der Frage der Überwindung der Diskriminierung von Frauen und Mädchen gerade im Bildungsbereich kommt eine ganz besondere Bedeutung zu.

Die Arbeit – Kollege Pflüger hat sie zu Recht hervorgehoben – der vielen Nichtregierungsorganisationen, die vor allem im zivilgesellschaftlichen Bereich für den Wiederaufbauprozess unverzichtbar sind, muss man zusammenfassen. Man muss aber ehrlich hinzufügen: Es wird lange dauern. Bereits zum Kosovo haben wir uns schon oft gefragt, ob wir das im Kosovo jemals werden packen können. Ich glaube, Kollege Pflüger und alle anderen, die uns nach Afghanistan begleitet haben, wir können eines feststellen: Angesichts dessen, was wir in Kabul gesehen und erlebt haben, wissen wir, dass es ein sehr langfristiges Engagement wird.

Der Kampf gegen den Terror hat immer zwei Elemente. Ein Element ist militärisch, politisch, geheimdienstlich. Dort, wo Terror existiert, wo sich Terrorismus organisiert, müssen seine Strukturen zerstört werden. Genauso muss aber auch der Nährboden, auf dem sich der Terrorismus entwickelt und aus dem er sich rekrutieren kann, trockengelegt werden. Das heißt Hilfe zum Nationenbau. Das ist eine umfassende und sehr langfristige Aufgabe. Die Sicherungskomponente spielt dabei eine wesentliche Rolle, die dennoch erschöpft sich diese Aufgabe nicht allein in der Sicherungskomponente.

(Beifall bei Abgeordneten der SPD)

- (B) Die Bundesregierung weiß sich deshalb beiden Aufgaben verpflichtet.

Man muss der Ehrlichkeit halber sagen: Das wird ein sehr langfristiges Engagement sein. Das muss man wissen. Deswegen möchte ich mich bei allen, die heute dem neuen Mandat zustimmen – ich hoffe, es wird eine sehr breite Zustimmung hier im Hause geben –, recht herzlich bedanken.

(Beifall bei Abgeordneten des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN und der SPD)

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich schließen. Ich sehe zur Erneuerung des Mandats keine Alternative. Das Mandat nicht zu erneuern hieße, dass der ISAF-Auftrag nicht erfüllt werden könnte. Er ist für den Frieden, den Wiederaufbau und die Stabilität in Afghanistan unverzichtbar. Es ist ein Auftrag der Vereinten Nationen. Er trägt zum Wiederaufbau der Nationen in Afghanistan bei.

Deswegen: Alle, die dort eingesetzt sind, leisten eine gefährvolle, aber unverzichtbare Arbeit. Ich möchte mich bei den Soldatinnen und Soldaten, aber auch bei allen anderen, die sich im Rahmen dieser gefährlichen Arbeit für den Wiederaufbau einsetzen, ganz persönlich bedanken. Ich wünsche ihnen ein frohes Fest, ein gutes neues Jahr und gesunde Heimkehr.

(Beifall beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei der SPD sowie bei Abgeordneten der CDU/CSU)

**Präsident Wolfgang Thierse:**

(C)

Ich erteile das Wort Kollege Christian Schmidt, CDU/CSU-Fraktion.

**Christian Schmidt (Führ.) (CDU/CSU):**

Herr Präsident! Meine verehrten Kolleginnen und Kollegen! Die „Süddeutsche Zeitung“ schreibt heute: „Der Obne-Michel in Kabul“ – Obne mich wondrous, deswegen in Kabul. Das ist ein Thema, über das wir heute auch reden müssen.

Natürlich steht vorwiegend die Erkenntnis – darüber sind wir uns hier im Hause einig –, dass eine internationale Sicherheitspräsenz in Afghanistan notwendig ist. Aber schon durch die Unerschiede im Titel – Kabul und Afghanistan – wird deutlich, dass hierin weitans mehr Probleme liegen, als ab und an auf der Wegstrecke bis hierher, bis zum heutigen Tage dargestellt worden ist.

Ich verstehe, dass man es in der Koalition ab und zu so darstellen muss, als würde es sich bei dem, was dort in Kabul stattfindet, um eine andere Form von Ferienbetriebsprogramm handeln,

(Wolfgang Thierse [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Wer ist das denn?)

schon allein um die Grundeinstellung der Grünen, um die fehlende Achtung vor der Bundeswehr zu überblenden und zu überdecken. Appassioniert bis in die eigene Fraktion hinein zu betreiben.

(Beifall bei der CDU/CSU – Wolfgang Thierse [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Verknüpfte Opposition!)

(D)

Kurz vor Schluss der Debatte wird dann gestum in der „Berliner Zeitung“ deutlich gemacht, wie die Wahrheit aussieht, dass dies nämlich ein extrem gefährlicher Einsatz ist. Ich kann den Verteidigungsminister in der Bewertung, die er in diesem Interview gemacht hat, nur zustimmen. Am gestrigen Nachmittag unserer Zeit ist dies auch noch einmal deutlich untermauert worden. Tage vorher haben wir darüber geredet, dass der Eingang unseres Feldlagers Warehouse anders gestaltet werden müsse. Dies hat Gott sei Dank stattgefunden. Ich stelle fest, dass für den Schutz unserer Soldaten Erhebliches getan worden ist.

Aber wie wichtig und wie gefährlich es ist, mit Patrouillen durch Kabul zu fahren, ist deutlich geworden. Dies muss allen, wie wir hier sitzen, bewusst sein, wenn wir der Bundesregierung das Placet dafür geben, dass sie diesen Einsatz verlängert, weil wir unsere internationale Verantwortung sehen. Wir tun dies im Bewusstsein, dass wir der Bundesregierung damit eine große Verantwortung auferlegen: dass sie dafür Sorge zu tragen hat, dass im Falle krisenhafter Zuspitzungen eine Evakuierungsmöglichkeit und in gewissen Rahmen auch eine Verteidigungsmöglichkeit besteht. Wir müssen fordern, dass die diesbezüglichen Vereinbarungen mit anderen Ländern eingehalten werden.

Es ist geradezu eine Ironie, dass man diejenigen, denen man anderswo vorwirft, sie wollten Abenteuer machen,

(Dr. Wolfgang Schäuble [CDU/CSU]: Hört, hört!)

## Anlage 5

1. Außenpolitische Plenardebatten in der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages (vom 17. Oktober 2002 bis zum 20. März 2003), 2003.
2. Der Irak-Konflikt im Deutschen Bundestag, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen, 2003.
3. Die Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses in der 15. Wahlperiode, 2003.
4. Der Auswärtige Ausschuss und die Auslandseinsätze der Bundeswehr in der 14. Wahlperiode, 2003.
5. Der Beitritt von sieben neuen Mitgliedern zur NATO, 2003.
6. Der Auswärtige Ausschuss und die EU-Operation ARTEMIS in der Demokratischen Republik Kongo, 2003.
7. Rechtliche Grundlagen des Auswärtigen Ausschusses und der auswärtigen Gewalt, 2003.
8. Die Fortsetzung und Erweiterung des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan, 2003.

## Literaturhinweise

Deutscher Bundestag/Auswärtiger Ausschuss (Hrsg.), Schriftenreihe Band 7, Rechtliche Grundlagen des Auswärtigen Ausschusses und der auswärtigen Gewalt, Berlin 2003.

Ekkehard Münzing/Volker Pilz, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1998, Heft 4, S. 575–604.

Wilfried Berg, Artikel 45a, in: Rudolf Dolzer/Klaus Vogel (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Band 5 (Loseblatt, 51. Lieferung, April 1986).

Carl-Christoph Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1980, B 19, S. 3–24.

Ernst Majonica, Ein Parlament im Geheimen? Zur Arbeitsweise der Bundestagsausschüsse, in: Emil Hübner/Heinz Oberreuther/Heinz Rausch (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 114–126.

## Notizen

## Notizen