

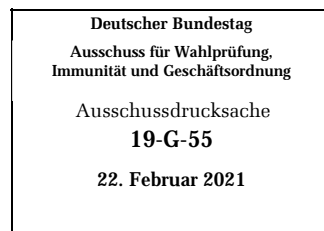


Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

Der Vorsitzende des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Herr Professor Dr. Patrick Sensburg, MdB

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

per Mail



Würzburg, den 18.2.2021

**Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen“
BT-Drs. 19/11151 vom 25.6.2019**

Mit Schreiben vom 25. Januar 2021 hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages den Unterzeichner um eine sachverständige Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen gebeten. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

I. Vorbemerkung

Der fraktionsübergreifende Gesetzentwurf greift ein auch - im fachwissenschaftlichen Schrifttum geteiltes – politisches Unbehagen an der bisherigen Informationsvermittlung der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag bei Sachverhalten mit internationalem Kontext auf und sieht hier die Gefahr einer (faktischen) Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung durch die Internationalisierung und will dieser Gefahr mit einer gesetzlichen Verpflichtung zu einer Vor- und einer Nachbereitungsdebatte mit einer Aussprache von mindestens 120 Minuten durch ein Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Rahmen der internationalen Beziehungen (IntZBBG) begegnen. Zudem soll ein vergleichbarer Mechanismus im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG) implementiert werden.

Dieser Gesetzentwurf wirft – jenseits der politikwissenschaftlich zu beantwortenden Frage nach der Sinnhaftigkeit einer verpflichtenden Debatte zu einem Thema unter dem Aspekt der Politikverdrossenheit – eine Vielzahl von Fragen auf. Dies betrifft zum einen schon die Frage nach der Handlungsform des Gesetzes zur Regelung von Fragen, die materiell die Parlamentsautonomie betreffen. Zudem muss der Entwurf sich aber auch an der Frage messen lassen, inwieweit der Bundestag befugt ist, gerade im Rahmen der Auswärtigen Gewalt eine verfahrensrechtliche Bindung der Exekutive durch entsprechende Berichtspflichten und korrespondierende Ausspracheregeln vorzunehmen. Das Gesetz greift damit in das verfassungsrechtlich determinierte Verhältnis von Exekutive und dem zur Kontrolle berufenen Parlament ein.

II. Bewertung des Antrags im Einzelnen

Unstreitig sind für eine wirksame Kontrolle exekutivischen Handelns entsprechende Informationen erforderlich, „*Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben.*“

- vgl. *BVerfGE* 137, 185 (231); 146, 1 (39) -

Dementsprechend sieht auch das Grundgesetz ein allgemeines Frage- und Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung vor, dem auch eine grundsätzliche Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert.

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 13, 123 (125); 57, 1 (5, 8); 67, 100 (129); 80, 188 (218); 105, 252 (270); 105, 279 (306); 124, 161 (188); 137, 185 (230 f.); 139, 194 (223); 146, 1 (38) -

Die Regierung ist daher verpflichtet, den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen.

- dazu zuletzt *BVerfGE* 147, 50 (126) – std. Rspr. -

Mit diesen Ausführungen sind aber bereits die entscheidenden verfassungsrechtlichen Parameter für die Prüfung der Frage bestimmt, ob eine solche Verpflichtung, die aber zugleich auch die (Selbst-)Verpflichtung zu einer entsprechenden parlamentarischen Aussprache begründet, überhaupt im Wege einer gesetzlichen Regelung zulässig ist (dazu sogleich unter 1) und ob die Inpflichtnahme der Bundesregierung im Bereich internationaler Beziehungen nicht einen unzulässigen Übergriff in einen der Exekutive vorbehaltenen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung

- vgl. insoweit aus der Rechtsprechung nur *BVerfGE* 67, 100 (139); 110, 199 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 146, 1 (42); 147, 50 (138 f.) -

darstellt (dazu unter 2).

1. Begrenzung der Parlamentsautonomie durch Gesetz?

a) Die Bedeutung der Parlamentsautonomie

Das Geschäftsordnungsrecht hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG); die Volksvertretung darf und muss ihren Geschäftsgang grundsätzlich autonom und ohne die Einschaltung anderer Verfassungsgane bestimmen.

- dazu aus dem Schrifttum *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 89; *Brocker* in: BeckOK, GG, Art. 40 Rn. 2; *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 32; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 14; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 1; siehe ferner noch *BVerfGE* 80, 188 (218 f.); 102, 224 (235); 104, 310 (332) -

Dabei hat das Parlament bei der Entscheidung darüber, welche Regelungen es zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsganges benötigt, einen weiten Gestaltungsspielraum.

- vgl. *BVerfGE* 80, 188 (220); 130, 318 (349) -

Nach allgemeiner Ansicht erstreckt sich diese Befugnis nur auf den Innenbereich des Parlaments; eine Verpflichtung anderer Verfassungsorgane ist grundsätzlich nicht im Wege des Geschäftsordnungsrechts möglich.

- *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 91; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 -

Zudem darf sich die Geschäftsordnung weder zu den ausdrücklichen Regelungen des Grundgesetzes, noch zu den allgemeinen Verfassungsprinzipien und den der Verfassung immanenten Wertentscheidungen in Widerspruch setzen.

- *BVerfGE* 44, 308 (314); 142, 25 (55 ff.) -

b) Berichtspflichten der Regierung

Das Grundgesetz kennt nur wenige Berichtspflichten der Bundesregierung: So ist die Bundesregierung nach Art. 53 Satz 3 GG verpflichtet, den Bundesrat über die Führung ihrer Geschäfte zu unterrichten.

- vgl. dazu auch *Bauer*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 53 Rn. 13; *Korioth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 53 Rn. 11 ff.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87; *Müller-Terpitz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 53 Rn. 24 ff.; *de Wall*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 53 Rn. 14 -

Nach Art. 53a Abs. 2 Satz 1 GG ist sie zudem verpflichtet, den Gemeinsamen Ausschuss über ihre Planung für den Verteidigungsfall zu informieren.

- vgl. nur *Fink*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 53a Rn. 29 f.; *Grzeszick*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 53a Rn. 11; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 53a Rn. 14; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 53a Rn. 78 ff.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87 -

Art. 114 Abs. 1 GG verpflichtet den Bundesminister der Finanzen u.a. zur Rechnungslegungspflicht gegenüber Bundestag.

- dazu auch im Schrifttum *Heun/Thiele*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2018, Art. 114 Rn. 12 ff.; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 17 ff.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 114 Rn. 20 ff., 33 -

Schließlich verpflichtet Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG wegen des Informationsvorsprungs der Bundesregierung bei supranationalen Regelungsgegenständen die Bundesregierung zu einer frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung über Angelegenheiten der Europäischen Union.

- siehe insoweit auch *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 23 Rn. 74 ff.; *Hobe*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 23 Rn. 62; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87; *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 23 Rn. 119 ff. -

Neben diesen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen, die im Übrigen auch einfachgesetzlich konkretisiert sind, besteht die Möglichkeit der freiwilligen Berichterstattung der Bundesregierung zu bestimmten Themen. Allerdings besteht hier anders als bei den durch Verfassung oder Gesetz geregelten Informationsverpflichtungen keine Rechtspflicht der Bundesregierung, einem entsprechenden, durch schlichten Parlamentsbeschluss geäußerten Wunsch des Bundestages nachzukommen.

- dazu auch *Hölscheidt*, DÖV 1993, 593 (598 f.); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 43 Rn. 116; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 90 -

Insgesamt wird damit aber zunächst auch deutlich, dass das Grundgesetz mit Blick auf Informationspflichten der Bundesregierung im Verhältnis zum Bundestag sehr zurückhaltend ist und damit auch den Bundestag bei der Frage von entsprechenden Kontrollmöglichkeiten – jenseits der Möglichkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse – auf die Instrumente der „Großen Anfragen“ nach Maßgabe der §§ 100 ff. GO-BT und der „Kleinen Anfrage“ nach § 104 GO-BT sowie die allgemeine Fragestunde nach § 105 GO-BT und die Regierungsbefragung nach Art. 106 Abs. 2 GO-BT verweist.

c) Formwahlrecht des Parlaments bei Geschäftsordnungsfragen?

Die entscheidende Frage ist indes, ob der Bundestag bei der Regelung von Geschäftsordnungsfragen wie beispielsweise der Verpflichtung zu einer Vor- und einer Nachbereitungsdebatte dies auch – wie vorliegend – in der Form eines Gesetzes regeln kann, oder ob dies – wie zumindest der strikte Wortlaut von Art. 40 GG bei einer unbefangenen Exegese nahelegen kann – exklusiv der Geschäftsordnung vorbehalten ist.

Für diesen Gedanken kann man anführen, dass bei einer gesetzlichen Regelung von Geschäftsordnungsfragen die grundlegende Autonomie des Bundestages nicht mehr gewahrt wäre, da dann auch anderen Verfassungsorgane an der Entscheidung über das Zustandekommen des Gesetzes beteiligt wären.

- so auch das Sondervotum *Böckenförde* in *BVerfGE* 70, 324 (388) -

Nach einer Auffassung wäre dann eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung durch das Grundgesetz zwingende Voraussetzung dafür, dass eine Geschäftsordnungsfrage gesetzlich geregelt werden kann.

- vgl. nur Sondervotum *Mahrenholz* in: *BVerfGE* 70, 324 (366, 376 f.); Sondervotum *Böckenförde* in: *BVerfGE* 70, 324 (380, 386 ff.); siehe ferner aus dem Schrifttum *Dreier*, JZ 1990, 310 (315); *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgesetzgeber, 1998, S. 46 ff.; *Troßmann*, JöR 1979, 1 (45); ähnlich wohl auch *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 -

Das Grundgesetz kennt eine Vielzahl entsprechender verfassungsrechtlicher Ermächtigungen für gesetzliche Regelungen, die zum Erlass von Geschäftsordnungsrecht berechtigen, wie beispielsweise in Art. 10 Abs. 2 GG für das G-10, in Art. 23 Abs. 7 GG für das EuZBBG, in Art. 41 Abs.

3 GG für das WahlPrüfG, in Art. 45b Satz 2 GG für das WBeauftrG und in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG für das AbgG.

- ausführliche Auflistung bei *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 75, der zu Recht darauf verweist, dass die Geschäftsordnungsautonomie durch verfassungsgesetzliche Ermächtigung des Gesetzgebers beschränkt werden kann -

Ähnlich ist die im Schrifttum vertretene Position, wonach eine gesetzliche Regelung zum einen auf einer grundgesetzlichen Ermächtigung beruht und wenn durch die Regelung auch andere Rechtssubjekte verpflichtet werden sollen.

- so *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., 2019, Rn. 752; ähnlich auch wegen dieser sog. „Inter-Organwirkung“ *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 25, 30 -

Nach anderer Ansicht habe der Bundestag ein freies Formenwahlrecht; entscheidend sei nicht die gewählte Rechtsform, sondern vielmehr die Frage, ob die beabsichtigte Regelung – gerade mit Blick auf mögliche Drittwirkungen – inhaltlich mit den Vorgaben der Verfassung übereinstimme.

- so beispielsweise *Bücker*, ZParl 17 (1986), S. 324 (332 f.); *Kretschmer*, ZParl 17 (1986), 334 (339); ähnlich auch *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 102 -

Die Rechtsprechung und die überwiegende Meinung im Schrifttum sprechen sich dafür aus, dass der Bundestag jedenfalls dann seine Organisation und sein Verfahren auch durch Gesetz regeln dürfe, wenn erstens der Bundesregierung keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Bundestages eröffnet würden, wenn zweitens weder das Gesetz noch dessen Aufhebung der Zustimmung des Bundesrates bedürften, wenn drittens der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibe und wenn viertens gewichtige Gründe für die Wahl der Gesetzesform sprächen.

- vgl. *BVerfGE* 70, 324 (361); *BVerfGE* 130, 318 (348 ff.); *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 40 Rn. 225; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 17; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 79 ff.; *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2016, Art. 40 Rn. 16; *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 60; *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 40 Rn. 24 -

In der Tat spricht vieles für ein Wahlrecht zwischen der Handlungsform „Geschäftsordnung“ oder „Gesetz“, da beiden Ansätzen Vor- und Nachteile eigen sind und die Antwort letzten Endes nur unter Berücksichtigung des Inhalts der jeweiligen Regelungsmaterie gegeben werden kann. So ist zunächst unstrittig, dass eine gesetzliche Regelung den Bundestag deutlich stärker bindet als eine bloße Geschäftsordnungsregelung; bei einer gesetzlichen Regelung ist zum einen die Abweichung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit nach § 126 GO-BT nicht möglich; auch besteht keine Möglichkeit einer authentischen Interpretation nach § 127 GO-BT. Zudem unterliegt das Gesetz nicht dem Grundsatz der Diskontinuität.

Vor diesem Hintergrund lassen sich – gerade für das hier in Rede stehende Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung – auch gute Gründe für eine Ausgestaltung der Beziehungen in der Form eines Gesetzes finden: So werden durch das IntZBBG zum einen Regelungen nach außen im Verhältnis zur Bundesregierung begründet; zum anderen können durch eine gesetzliche Regelung diese Rechtsbeziehungen auch auf eine verlässliche, die Wahlperiode überdauernde Grundlage gestellt werden.

- so wie hier auch *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 102; *Bücker*, ZParl 17 (1986), 324 (331); *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 17; *Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1995, S. 51; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 79 ff. -

Im Ergebnis begegnet daher die Wahl eines Gesetzes jedenfalls unter dem Aspekt der Formenwahl keinen durchgreifenden Bedenken; ob die gesetzliche Festlegung der Debattendauer den Kern der Geschäftsordnungsautonomie berührt, wenn eigentlich die Rededauer nach § 35 GO-BT auf Vorschlag des Ältestenrates vom Bundestag festgelegt werden, darf bezweifelt werden, da der Bundestag zumindest – auf der Ebene des Geschäftsordnungsrechts – die Möglichkeit hat, die Aussprache nach § 25 Abs. 2 Satz 1 GO-BT zu schließen.

- auch wenn sich damit die Frage nach dem Verhältnis einer gesetzlich normierten Mindestdebattdauer zu den Regelungen über den Schluss der Aussprache in einer Geschäftsordnung stellt – die Frage ist umstritten, vgl. zum Streitstand nur *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 100; *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 40 Rn. 220 ff.; *Dreier*, JZ 1980, 310 (313); *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22; *Schmidt*, AöR 128 (2003), 608 (637, 641) – so kommt es im Ergebnis nicht darauf an, da – wie sogleich zu zeigen ist, die Regelung aus anderen Gründen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet -

2. Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung?

Der Gesetzentwurf zielt ausweislich seiner Begründung auf die Beseitigung struktureller Defizite in der Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion im Bereich der auswärtigen Gewalt und will dem Bundestag – neben der Kontrolle des Regierungshandelns – auch die Möglichkeit einräumen, „...*die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen*“.

- so die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen, BT-Drs. 19/11151, S. 2-

So berechtigt die verfassungsrechtliche Kontrollaufgabe des Parlaments der Regierung gegenüber ist, so sehr muss sich diese Kontrolle auch indes in den durch die Verfassung vorgezeichneten Grenzen bewegen.

Zu diesen Grenzen gehört als spezielle Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips auch der sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum einschließt und auch die politische Willensbildung innerhalb der Regierung umfasst. Die Kontrolle berechtigt nicht dazu, in laufende Verhandlungen oder Entscheidungsprozesse einzugreifen.

- vgl. insoweit nur aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *BVerfGE* 67, 100 (139); 110, 199 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 146, 1 (42); 147, 50 (138 f.); grundlegend zur Begriffsprägung im Schrifttum: *Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (598); kritisch zur Figur des Kernbereichs der Exekutive *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 27 -

Insgesamt soll ein Mitregieren des Parlaments in Bereichen ausgeschlossen werden, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Regierung fallen.

- so auch *BVerfGE* 110, 199 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 143, 101 (137) -

Im Ergebnis begegnet daher der Gesetzentwurf aber schon grundsätzlichen Bedenken, soweit er durch die Zielsetzung der „Mitprägung der Außenpolitik“ gerade auf eine frühzeitige Einflussnahme und damit auf ein unzulässiges Mitregieren abzielt.

Daneben lässt sich aber auch noch ein kompetentielles Argument anführen: Wenn nach der Grundregel des Art. 32 GG die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist, so betrifft diese Bestimmung zwar zunächst nur die Verbandskompetenz und nimmt hier die Gesamtheit aller die auswärtigen Beziehungen betreffenden Zuständigkeiten und Funktionen staatlicher Organe in den Blick.

- dazu ausführlich und mit umfangreichen, weiteren Nachweisen: *Callies*, in: HStR IV, § 83 Rn. 2; *Fastenrath/Groh*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 32 Rn. 5; *Hailbronner*, VVDStRL 56 (1997); S. 7 (9); *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 32 Rn. 5; *Streinz*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 32 Rn. 3; *Wolfrum*, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (39); *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2016, Art. 32 Rn. 15 ff. -

Daneben begründet mit Blick auf die Organkompetenzen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zwar für den Bundestag ein substantielles Sachentscheidungsrecht durch den Zustimmungsvorbehalt zu völkerrechtlichen Verträgen.

- vgl. insoweit nur *Fastenrath/Groh*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 59 Rn. 52; *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 59 Rn. 31, ausführliche Darstellung der Funktionen-
teilung im Bereich der Auswärtigen Gewalt auch *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 24 ff. -

Ungeachtet dieser Kompetenzzuweisung ist aber in Ansehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen, dass der geborene Träger der auswärtigen Gewalt die Bundesregierung ist und eine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften eine eng zu interpretierende Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung darstellt.

- so die std. Rspr. seit *BVerfGE* 1, 351 (369); die Linien der Rechtsprechung nachzeichnend *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 29 f. -

Dass im Bereich der Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union ein durchaus weitreichendes Ausmaß an parlamentarischer Mitwirkung unter dem Stichwort der „Integrationsverantwortung“

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 134, 366 (394 ff.); 135, 317 (393 f.); 142, 123 (180) -

erreicht ist, bedeutet indes nicht, dass auch allgemein im Bereich internationaler Organisationen dem Bundestag gleiche Mitwirkungsrechte eröffnet wären. Gerade aus der Zusammenschau mit Art. 23 Abs. 2 GG wird deutlich, dass in diesem Bereich das Grundgesetz das Regierungshandeln einer engeren parlamentarischen Kontrolle unterwirft, damit aber zugleich andere Bereiche diesem Regime nicht unterstellen will.

- dazu auch *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 203 -

Insoweit beschränkt sich hier der Einfluss des Parlaments auf seine allgemeinen Kontroll- und Informationsrechte, die im Bereich der auswärtigen Gewalt durch den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Art. 45a GG) ausgeübt werden können.

- vgl. insoweit auch *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2016, Art. 45a Rn. 5; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 203; *Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages

und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik, 2008, S. 123 f.; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 45a Rn. 9 ff. -

Zudem bleibt es dem Bundestag unbenommen, auf der Grundlage seiner allgemeinen Kontrollinstrumente auf die Außenpolitik der Bundesregierung – auch und gerade im Bereich der Internationalisierung – Einfluss zu nehmen.

- ausführlich dazu *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 59 Rn. 38; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 208 ff., der indes auch auf die begrenzte Effektivität dieser Kontrollmittel hinweist; ähnlich auch *Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik, 2008, S. 112 f.; siehe ferner auch *BVerfGE* 36, 1 (13); 90, 286 (357) -

Im Ergebnis wäre daher eine einfachgesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung zur Abgabe von Erklärungen im internationalen Kontext eine unzulässige Beeinträchtigung eines genuin der Regierung vorbehaltenen Bereichs. Es bleibt dem (verfassungsändernden) Gesetzgeber indes unbenommen, sich der Problematik einer – angeblich – unzureichenden parlamentarischen Kontrolle in diesem Bereich durch eine entsprechende Verfassungsänderung anzunehmen.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*