

## Stellungnahme

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung  
Ausschussdrucksache  
19-G-56  
22. Februar 2021

anlässlich der  
öffentlichen Anhörung von Sachverständigen  
des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und  
Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

zu der Vorlage der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen (BT-Drucks.10/11151 vom 25. Juni 2019)

Donnerstag, 25. Februar 2021, 15.30-17.30 Uhr  
Deutscher Bundestag, Paul-Löbe-Haus  
Konrad-Adenauer-Allee 1, 10117 Berlin, Raum E 600

Vorgelegt von

Ministerialrat a.D. Dr. Michael Fuchs, M.A., Magister rer. publ.  
Lehrbeauftragter TU Dresden  
Königin-Luise-Straße 5 B/01, D-14195 Berlin

Mail: [Dr.mfuchs53@gmail.com](mailto:Dr.mfuchs53@gmail.com) Mobile: 0049 (0) 17683156869

BERLIN, 22. FEBRUAR 2021

# INHALT

- I. Zusammenfassung
  - II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit
    - 1. Formelle Verfassungsmäßigkeit
    - 2. Materielle Verfassungsmäßigkeit
      - a) Fehlen eines kohärenten außenpolitischen Rechts-regimes
      - b) Außenpolitischer Arkanbereich der Exekutive
    - 3. Außenpolitisches parlamentarisches Mitwirkungs-regime
      - a) Vertragsschlussverfahren (Art.59 Abs.2 Satz1 GG)
      - b) Auswärtiger Ausschuss (Art.45a GG)
    - 4. Verbot des Mitregierens
    - 5. Legalisiertes parlamentarisches Informationsrecht
  - III. Verfassungspolitische Notwendigkeit
    - 1. Neues Verständnis von Gewaltenteilung
    - 2. Systemkohärenz Europa- und Außenpolitik
  - IV. Außenpolitisches Erfordernis
- Anhang: Michael Fuchs, Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz? in: DVBl 2019, S. 668-673

## I. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen ist ein Gesetzentwurf, der auf der Höhe der Zeit ist. Er fügt den vielen in Deutschland situativ und ad hoc entstandenen parlamentarischen Mitwirkungsregimen auf den Gebieten der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik ein weiteres, kreatives Element hinzu. Da das Recht der auswärtigen Beziehungen bei uns primär und nahezu ausschließlich unter organschaftlichen Aspekten gesehen wird, setzt der Gesetzentwurf hier an. Er ist zum einen verfassungsrechtlich zulässig. Weder der Arkanbereich der Exekutive auf dem Gebiet der Außenpolitik, noch ein Exekutivprimat oder der Kernbereich der Exekutive auf diesem Gebiet widerstreiten ihm. Er verstößt mithin nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Er legalisiert lediglich, was dem Parlament ohnehin schon zusteht, nämlich sein Informationsrecht und macht aus einer Holschuld des Parlaments eine Bringschuld der Regierung. Er ist Ausdruck „moderner Gewaltenteilung“ (BVerfG) und eines modernen und aufgeklärten Parlamentsverständnisses. Der Gesetzentwurf ist aber auch verfassungspolitisch erwünscht. Er gibt und ist nämlich eine Antwort auf die Globalisierung, verhilft exekutivem außenpolitischen Handeln zu Legitimität und trägt zu einer Repolitisierung der Außenpolitik und des Bundestages bei. Er leistet damit über den organschaftlichen Aspekt des Verhältnisses von Regierung und Parlament auf dem Gebiet der Außenpolitik hinaus auch einen Beitrag zur materiellrechtlichen Bereicherung der auswärtigen Beziehungen. Schließlich und endlich entspricht er aber auch einem globalen, zumindest in allen modernen Demokratien feststellbaren Trend zur Parlamentarisierung der Außenpolitik. In Deutschland bisher vor allem durch das Bundesverfassungsgericht bewirkt, könnte durch den vorliegenden Gesetzentwurf dokumentiert werden, dass auch das Parlament selbst in der Lage ist, in einem so wichtigen Bereich wie der Außenpolitik selbst für seine Rechte zu sorgen.

## II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

### 1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Zwar lässt sich dem Grundgesetz eine geschriebene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für vorliegenden Gesetzentwurf nicht entnehmen. Diese ergibt sich aber hinreichend aus der Natur der Sache oder kraft Sachzusammenhangs aus der Demokratieverfassung des Grundgesetzes.<sup>1</sup> Aus den materiellrechtlichen Ausführungen wird sich hinreichend deutlich ergeben, dass der Gesetzentwurf nichts anderes als eine legislatorische Konsequenz aus dem verfassungsrechtlich verankerten parlamentarischen Informationsinstrumentarium ist.

## 2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das Recht der auswärtigen Beziehungen wird in Deutschland<sup>2</sup>, im Gegensatz zum angelsächsischen Raum<sup>3</sup> extrem eingeengt, nämlich nahezu ausschließlich im Hinblick auf den organschaftlichen Aspekt behandelt. Daraus wird eine weitgehende Prärogative der Exekutive auf dem Gebiet der Außenpolitik abgeleitet, inklusive eines Kernbereichs, in den keine andere Gewalt ohne Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip eingreifen dürfe. Auch der vorliegende Gesetzentwurf setzt, insoweit systemkonform hier an. Es wäre zwar sinnwidrig, wenn ausgerechnet ein der Sicherung der Gewaltenteilung dienender Gesetzentwurf sich eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung schuldig machen würde. Gleichwohl muss dies angesichts der Existenz zahlreicher vom BVerfG für verfassungswidrig erklärter Gesetze geprüft werden.

### a) Fehlen eines kohärenten Außenpolitischen Rechtsregimes

Dazu ist zunächst zu sagen, dass es ein einheitliches und kohärentes Recht der auswärtigen Beziehungen bei uns nicht gibt.<sup>4</sup> Was es bei uns lediglich gibt, ist ein „Recht der auswärtigen Gewalt“, ein Begriff, den es bezeichnenderweise in anderen Ländern nicht gibt und den auch das Grundgesetz selbst nicht kennt. Unter diesen Begriff wird vielmehr ein Flickenteppich an Bestimmungen des Grundgesetzes subsumiert, die zwar

---

<sup>1</sup> Ausdruck bei: *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, S.V.

<sup>2</sup> Vgl. *Röben*, Außenverfassungsrecht, 2007; *Schorkopf*, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, 2007, *ders.*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017.

<sup>3</sup> Vgl. nur: *Mc Lachlan*, Foreign Relations Law, 2014 und: *Bradley/Goldsmith*, Foreign Relations Law, 5. A. 2014.

<sup>4</sup> Ausführlich dazu: *Fuchs*, Parlamentarische Mitwirkungsregime in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, 2018, S.5 ff.

alle mit Außenpolitik zu tun haben, aber keine Kohärenz erkennen lassen. Sie alle regeln unterschiedlichste außenpolitische Aufgaben und Befugnisse und benennen eine ansehnliche Anzahl an außenpolitischen Akteuren, neben der Bundesregierung etwa den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und den Bundespräsidenten, aber auch das Bundesverfassungsgericht.<sup>5</sup> So eindeutig, dass es lediglich ein Verfassungsorgan für die Außenpolitik für zuständig erklären würde ist das Grundgesetz somit nicht.

### b) Außenpolitischer Arkanbereich der Exekutive

Gleichwohl gilt die Außenpolitik gemeinhin als Arkanbereich der Regierung. Ihr wird in diesem Bereich ein Primat zugesprochen.<sup>6</sup> Das ist jedoch nur insoweit unbestritten, als daraus nicht ein für die gesamte Außenpolitik Geltung beanspruchender exekutiver Absolutheitsanspruch abgeleitet werden soll. Dieser lässt sich dem Grundgesetz nämlich nicht entnehmen. Das Grundgesetz selbst hat vielmehr zwei Durchbrechungen, beziehungsweise Modifikation normiert, die in einer Gesamtschau als verfassungsrechtliche Fundierung eines außenpolitischen parlamentarischen Mitwirkungsregimes angesehen werden können und müssen. Das ist zum einen das Vertragsschlussverfahren des Art.59 Abs.2 Satz 1 GG und zum anderen die Bestellung eines Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten nach Art.45 a Abs.1 GG.<sup>7</sup>

## 3. Außenpolitisches parlamentarisches Mitwirkungsregime

### a) Vertragsschlussverfahren (Art.59 Abs.2 Satz 1 GG)

Ein Gesetzesvorbehalt, wie ihn Art.59 Abs.2 Satz 1 GG für das Vertragsschlussverfahren vorsieht, ist natürlich die höchste und stärkste Form, ja die Krönung jeder parlamentarischen Mitwirkung überhaupt. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts war es dabei zu verdanken, dass die Beteiligung des Parlaments an völkerrechtlichen Verträgen weit über die undankbare Ratifizierungssituation hinaus ausgedehnt worden ist, die dem Deutschen Bundestag lediglich ein „Ja“

<sup>5</sup> Vgl. nur: Art.32 Abs.1, Art.73 Abs.1 Nr.1, Art.45a Abs.1, Art.59 Abs.2, Art.87 Abs.1 Satz 1 GG, Art.93 GG

<sup>6</sup> Vgl. Schorkopf, Staatsrecht (Fn.2), S.312 Rn.72.

<sup>7</sup> Art.24 Abs.1 GG soll hier außer Betracht bleiben.

oder „Nein“ zu dem Ratifizierungsgesetz erlaubte. Dem Bundestag wurde vielmehr die Kompetenz eingeräumt, das gesamte mit einem völkerrechtlichen Vertrag verbundene Programm mit allen einschlägigen zur Verfügung stehenden parlamentarischen Mitteln vor, während und nach Vertragsabschluss und Ratifikation zu begleiten.<sup>8</sup> Der Gesetzesvorbehalt beim Vertragsschlussverfahren ist somit eine nicht unerhebliche Durchbrechung des exekutiven Außenpolitikprimats und macht mehr als deutlich, dass das Parlament auch im Bereich der Außenpolitik, und zwar ganz entscheidend mitzureden hat.

b) Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Art.45 a Abs.1 GG)

Eines der vom Bundesverfassungsgericht erwähnten außenpolitischen parlamentarischen Instrumentarien ist auch der Auswärtige Ausschuss. Dessen Bedeutung geht jedoch weit über seine Rolle beim Vertragsabschlussverfahren hinaus. Sie macht aus ihm vielmehr ein eigenständiges und starkes, auch auf das Plenum ausstrahlendes Element eines außenpolitischen parlamentarischen Mitwirkungsregimes.<sup>9</sup> Mit Art.45a GG wurde nämlich nicht nur die Einrichtung eines Ausschusses vorgeschrieben. Mit Art.45a GG wurde vielmehr ein bewusstes parlamentarisches Gegengewicht zur außenpolitischen Prärogative der Regierung geschaffen. Die Verfassung wollte sich aber nicht nur mit der Geltendmachung eines parlamentarischen Gestaltungsanspruchs begnügen.<sup>10</sup> Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass sie auch dazu beitragen wollte, diesen Anspruch umzusetzen.<sup>11</sup> Genau das ergibt sich aus der Zusammenschau mit Art.59 Abs.2 Satz 1 GG. Art.45a GG erhält seine eigentliche Bedeutung nämlich gerade erst durch Art.59 Abs.2 GG. Denn wenn er neben der dort dem Parlament bei der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge zugewiesenen Funktion noch eine eigenständige und besondere Bedeutung haben soll, dann kann sich diese nur auf den gesamten außenpolitischen Bereich unterhalb und außerhalb

---

<sup>8</sup> Dazu: *Lange*, Art.59 Abs.2 S.1 GG im Lichte von Brexit und IStGH-Austritt, Zur Parlamentarisierung der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, AöR 2017, 442.

<sup>9</sup> Ausführlich: *Fuchs* in: *Morlok/Schlesky/Wiefelspütz*, HdB-ParlR §28.

<sup>10</sup> Den Weg, ein parlamentarisches Mitwirkungsregime durch Einrichtung eines Ausschusses zu begründen, ist das Grundgesetz bekanntlich auch auf dem Gebiet der Europa- (Art.23 GG) und der Verteidigungspolitik (Art.45a Abs.1 GG) gegangen, dazu ausführlich: *Fuchs* (Fn 4), S.9 f./10 ff.;

<sup>11</sup> Zur für das außenpolitische parlamentarische Mitwirkungsregime insgesamt bedeutenden Rolle des Auswärtigen Ausschusses: *Wolfrum* in: *Hailbronner/Wolfrum/Wildhaber/Öhlinger*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56/1996, S.61; *Schorkopf*, Staatsrecht (Fn 2), Rn 58 S.307: der Auswärtige Ausschuss „steht stellvertretend für die verfassungsgeschichtliche Entwicklung der parlamentarischen Begleitung in den Außenbeziehungen“; *Fuchs* (Fn 4), S.7/8.

des Gesetzesvorbehalts beziehen. Art.45 a Abs.1 GG ist deshalb diejenige Norm im Grundgesetz, die einen institutionellen und instrumentellen Rahmen für die unterhalb der Ebene des Gesetzesvorbehalts und außerhalb des Vertragsschlussverfahrens ablaufende parlamentarische Mitwirkung an der Außenpolitik schafft. Er ist somit Dreh- und Angelpunkt des gesamten außenpolitischen parlamentarischen Mitwirkungsregimes.<sup>12</sup>

#### 4. Verbot des Mitregierens

Mit Ausnahme der Entscheidung über den Auslandseinsatz der Bundeswehr ist eine absolute Grenze jedes außenpolitischen parlamentarischen Mitwirkungsregimes das Verbot des Mitregierens. Bei der Entscheidung über Auslandseinsätze agieren Bundesregierung und Bundestag nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bekanntlich im Entscheidungsverbund, was der Exekutive eine Berufung auf eine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verwehrt.<sup>13</sup> Eine Verletzung dieses Kernbereichs und damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung liegt immer dann vor, wenn das Verbot des Mitregierens verletzt wird.<sup>14</sup> Was besagt dieser Kernbereich und kann er durch „Vor“- oder „Nachbereitungsdebatten“ im Plenum überhaupt verletzt werden? Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich beim Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung um „einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich... Dazu gehört z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.“<sup>15</sup> Nachbereitungsdebatten im Plenum fallen ersichtlich nicht unter diese Definition und können somit keinen Verstoß gegen den Kernbereichs-Grundsatz darstellen. Das gilt aber auch für Vorbereitungsdebatten. Denn nach dem Gesetzentwurf soll die interne Willensbildung der Bundesregierung weder ausgeforscht, noch durch einen, womöglich bindenden Beschluss des Bundestages

---

<sup>12</sup> Ausführlich: *Fuchs* (Fn 9), Rn 2.

<sup>13</sup> BVerfGE 140, 160.

<sup>14</sup> Zum Kernbereich: *Cancik*, Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, ZParl 2014, 885 und *Linke*, Entstehung und Fortbildung des Enquete- und Untersuchungsrechts in Deutschland, 2015, S.1170 ff.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 67,100 (139).

präjudiziert werden.<sup>16</sup> Letzteres wäre ein eindeutiger Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz, ist ihm Gesetzentwurf aber auch gar nicht vorgesehen. Da die Vorbereitungsdebatte vom Parlament auch nicht (mehr) beantragt werden muss, sondern die Regierung zu ihr verpflichtet sein soll und deren Zeitpunkt selbst bestimmen kann, ist es der Regierung auch verwehrt, sich unter Hinweis auf eine noch nicht abgeschlossene Willensbildung der Vorbereitungsdebatte zu entziehen. Fraglich könnte sein, ob die Regierung überhaupt und grundsätzlich per Gesetz zu einer derartigen Debatte gezwungen werden und das Parlament Person (Bundeskanzler) und Format (Regierungserklärung) vorschreiben kann.

## 5. Legalisiertes parlamentarisches Informationsrecht

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es dem Gesetzentwurf nicht darum geht, dem Kernbereich der Exekutive -eventuell unter Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes- etwas zu entnehmen und dem Parlament zuzuschlagen. Es geht dem Gesetzentwurf vielmehr erkennbar lediglich darum, etwas, was dem Parlament ohnehin schon zusteht und Ausfluss seines verfassungsrechtlich garantierten Informationsrechts ist (Art.20, Art.38 Abs.1 GG)<sup>17</sup> einfachgesetzlich zu konkretisieren. Das ist weder der Verfassung, noch dem einfachen Recht fremd und kann daher nicht als systemwidrig erachtet werden. Aus dem verfassungsrechtlich verankerten allgemeinen parlamentarischen Informationsrecht ergeben sich nämlich ganz konkrete Kooperationspflichten,<sup>18</sup> die sich zu konkreten Informationspflichten verdichten.<sup>19</sup> Die kooperative Grundpflicht der Regierung, der ein entsprechendes Recht des Parlaments korrespondiert, ist und bleibt aber ihre Informationspflicht.<sup>20</sup> Es gibt eine ganze Reihe dieser verfassungsrechtlich begründeten und einfachgesetzlich ausgeformten Informationspflichten der Bundesregierung: ganz besonders weitgehend im Bereich der Europapolitik (Art.23 Abs.2 Satz 2 Alt.1 GG), aber auch im Verteidigungsfall (Art.115 f Abs.2 Alt.1 GG), dem Gemeinsamen Ausschuss (Art.53a Abs.2 Satz 1 GG) oder dem gesamten Bundesrat gegenüber (Art.53 Satz 2 GG). Wenn dem parlamentarischen Informationsrecht eine Informationspflicht der

---

<sup>16</sup> In der Gesetzesbegründung (S.6) ist bescheiden lediglich die Rede davon, dass das Parlament ggf. „Verbesserungsvorschläge“ unterbreiten können soll

<sup>17</sup> Dazu: *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S.242.

<sup>18</sup> Zutreffend: *Teubner*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S.175.

<sup>19</sup> *Teubner* (Fn 17), S.178.

<sup>20</sup> *Teubner* (Fn 17), S.181.

Exekutive entspricht, wird es Zeit und durch den Gesetzentwurf ermöglicht, die Dinge vom Kopf auf die Füße zu stellen und aus der informatorischen Holschuld des Parlaments eine informatorische Bringschuld der Regierung zu machen. Schließlich: wenn das Parlament schon von Verfassungs wegen das Recht besitzt, den Bundeskanzler zu zitieren<sup>21</sup>, darf es ihn auch durch Gesetz zur Abgabe einer Regierungserklärung verpflichten.

Wenn dem Gesetzentwurf aus hiesiger Sicht rechtlich somit keine unüberwindlichen Hindernisse im Wege stehen, kann es im Grund nur noch darum gehen, ob er verfassungspolitisch erwünscht ist oder nicht. Wie sich eben wird, streitet auch verfassungspolitisch einiges für den vorliegenden Gesetzentwurf.

### III. Verfassungspolitische Erwünschtheit

#### 1. Neues Verständnis von Gewaltenteilung

Der Gesetzentwurf reflektiert das neue Verhältnis der Gewaltenteilung, und zwar sowohl von seinen Initianten, als auch von seiner Zielrichtung her. Die immer mehr in parlamentarische Mehrheit und parlamentarische Minderheit erstarrende Tektonik unseres parlamentarischen Regierungssystems hat aus der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive eine nur noch oppositionelle Kontrolle gemacht. Das hat dazu geführt, dass es regelmäßig nur noch die jeweilige Opposition ist, die die parlamentarischen Mitwirkungsrechte „treuhänderisch“ für das gesamte Parlament wahrnimmt.<sup>22</sup> Wenn das Bundesverfassungsgericht am 2. März 2021 sein CETA-Urteil verkündet, wird man über den Bereich der Europapolitik hinausgehende Ausführungen zu den „Funktionsbedingungen des „Parlamentarismus“, die „moderne Gewaltenteilung“, den Gestaltungsspielraum des Parlaments und seine institutionellen, strukturellen und personellen Voraussetzungen erwarten dürfen.<sup>23</sup> Und wieder wird es unser höchstes Gericht gewesen sein, das die Parlamentarisierung thematisiert und vorangebracht haben wird.<sup>24</sup> Mit

---

<sup>21</sup> Art.43 Abs.1 GG, §§42, 68 GO-BT.

<sup>22</sup> Vgl. *Lepsius*, Parlamentsrechte und Parlamentsverständnisse in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, RuP 3/2016, S.137 ff.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG-Pressemittelung Nr.5 v. 19.1.2021.

<sup>24</sup> Dazu nur: *Brandt*, Parlamentarisierung durch Verfassungsrechtsprechung in: *ders. (Hrsg.)*, Parlamentarisierung und Entparlamentarisierung von Verfassungssystemen, 2016, S.163 sowie: *Vosskuhle*, BayVBl 2016, 289.

dem vorliegenden Gesetzentwurf nimmt das Parlament, was selten genug vorkommt, sein Schicksal in die eigene Hand. Und es tut gut daran. Denn das Plenum des Bundestages ist „der eigentliche Ort der Wahrnehmung der Kontrollfunktion“.<sup>25</sup> Mit den Instrumenten der Vor- und Nachunterrichtung wird der Regierung die Flucht aus der parlamentarischen Verantwortung unmöglich gemacht. Das ist noch aus einem weiteren Grund mehr als erforderlich: Der Gesetzentwurf versetzt das Parlament nämlich in die Lage, seine Funktion als Hüter der Grundrechte der Bürger auch gegenüber dem außenpolitischen Handeln der Regierung wahrzunehmen.<sup>26</sup> Der Gesetzentwurf schafft somit Transparenz, spendet demokratische Legitimation, macht Verantwortlichkeiten klar, führt zu einer Repolitisierung des Parlaments und erfüllt damit insgesamt unentbehrliche demokratische Funktionen. Ein wesentliches Element der neuen Gewaltenteilung ist auch die zeitliche Vorverlagerung der parlamentarischen Kontrolle. Diese Problematik stellt sich aber nicht nur auf dem Gebiet der Außenpolitik, sondern in allen Politikbereichen und ist somit systemischer Natur. Dabei ist sie weniger Ausdruck parlamentarischen Machthuners, als der Unzufriedenheit mit der unbefriedigenden lediglich nachvollziehenden parlamentarischen Kontrolle, bei der es sich mit Grund fragen lässt, ob es sich dabei überhaupt noch um Kontrolle handelt. Besonders virulent ist das auf dem Gebiet der Coronapolitik. Abhilfe soll auch hier ein Gesetzentwurf schaffen, der derzeit im Bundestag anhängig ist.<sup>27</sup> Unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen kombiniert der vorliegende Gesetzentwurf behutsam Elemente der ex post mit solchen der ex ante-Kontrolle, wie sie aus dem Bereich der Europapolitik vertraut und gängig sind.

## 2. Systemkohärenz zwischen Europa- und Außenpolitik

Pate für das IntZBBG hat unzweifelhaft das EUZBBG gestanden. Auf einen großen Unterschied zwischen beiden Gesetzen muss in diesem Zusammenhang jedoch eingegangen werden. Die weitgehenden

---

<sup>25</sup> Schliesky in: Morlok/Schließky/Wieselspietz, HdB-ParlR §5 Rn.75.

<sup>26</sup> Wichtiger, vom BVerfG erst jüngst wiederholt festgestellter Aspekt, vgl. BVerfG, Urt. V. 19.5.2020, NJW 2020, 2235 und BVerfG, K-Beschl. v. 18.11.2020, 2 BvR 477/17-, Rn 31.

<sup>27</sup> Vgl. den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur Stärkung des Parlaments in epidemischen Lagen von nationaler Tragweite (BT-Drucks.19/26180 v. 26.1.2021), durch dessen Art.1 §5 Abs.1 Satz 1 InfSG so geändert werden soll, dass er sogar eine vorherige Zustimmung des Bundestages für den Fall vorsieht, dass die Bundesregierung beabsichtigt, bundesweit einheitliche infektionsschutzrechtliche Maßnahmen der Länder im Rahmen der Bundes-Länder-Koordination herbeizuführen.

Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages im Bereich der Europapolitik sind eine kompensatorische Antwort auf die Übertragung von Hoheitsrechten nach Art.23 Abs.1 Satz 2 GG und das demokratische Defizit der Europäischen Union.<sup>28</sup> Auf dem Gebiet der europäischen Finanzpolitik erfüllen die durch das ESMFinG und das StabMechG geschaffenen Beteiligungsrechte von Bundestag und Haushaltsausschuss einen ähnlichen Zweck. Sie sollen einer Aushöhlung der nationalen Budgethöheit vorbeugen.<sup>29</sup> Obwohl die durch das IntZBBG zu schaffenden Instrumente bei weitem nicht mit dem europapolitischen parlamentarischen Mitwirkungsregime zu vergleichen sind, erfüllen sie doch eine ähnliche Funktion. Sie tragen nämlich dazu bei, „die Legitimationsprobleme überstaatlicher politischer Herrschaft abzudämpfen.“<sup>30</sup> Dass auch dieses erforderlich ist, ergibt sich aus globalen Entwicklungen, auf die abschließend einzugehen ist.

#### IV. Außenpolitisches Erfordernis

Gemeint sind die beiden komplementären Prozesse der Globalisierung der Demokratie und der Demokratisierung der Globalisierung.<sup>31</sup> Beide sind enorme Herausforderungen der Außenpolitik. Regelrecht paradox wäre es, wenn die Globalisierung der Demokratie mit einer Entdemokratisierung der Globalisierung erkauft würde. Genau diese Gefahr ist aber nicht von der Hand zu weisen, weil die Globalisierung ein großenteils exekutivisch verlaufender Prozess ist, der maßgebend von den Regierungen begleitet und gesteuert wird. Daran knüpft sich zunehmende Unzufriedenheit und Kritik. Das Völkerrecht selbst verfügt gegenwärtig weder über konstitutionellen Charakter, noch verbindliche demokratische Elemente.<sup>32</sup> Die demokratische und parlamentarische Rückbindung der global agierenden nationalen Exekutiven muss also vorrangig über die nationalen Parlamente erfolgen, was im Übrigen ein weltweit zu beobachtender Trend ist.<sup>33</sup> Selbst im Vereinigten Königreich hat es im Zusammenhang mit dem Austritt aus der EU eine allgemeine Diskussion um parlamentarische Rechte im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gegeben, die bis zum ehrgeizigen Vorschlag eines „Treaty Scrutiny

<sup>28</sup> Ausführlich: *Fuchs* (Fn 4), S.10 ff.

<sup>29</sup> Dazu: *Fuchs* (Fn 4), S.13 ff.

<sup>30</sup> *Schorkopf*, Staatsrecht (Fn 2), S.312 Rn 71.

<sup>31</sup> Ausführlich dazu: *Fuchs* (Fn 4), S.3 ff.

<sup>32</sup> Vgl. *Tschentscher/Krieger*, Verfassung im Völkerrecht, VVDStRL 75/2015, S.407 ff.

<sup>33</sup> Vgl. etwa Themenheft von West-European Politics Vol.40/2017: „Challenging Executive Dominance: Legislatures and Foreign Affairs“.

Committee“ reichte.<sup>34</sup> Die unmittelbare Folge der Rückbindung an die nationalen Parlamente wiederum ist eine zunehmende Parlamentarisierung der Außenpolitik, mit der zwangsläufig eine zunehmende Aufweichung des Arkanbereichs der Regierung einhergeht.<sup>35</sup> Die Parlamentarisierung ist mit anderen Worten nichts anderes als eine Folge der Globalisierung. Unter Parlamentarisierung der Außenpolitik ist dabei aber nicht nur die klassische Einschaltung von Parlamenten in das Vertragsschlussverfahren zu verstehen. Weltweit gibt es zwischenzeitlich nahezu 90 Verfassungen, die dies ausdrücklich vorsehen.<sup>36</sup> Gemeint sind vielmehr die vielen untergesetzlichen, etwa auch im Gesetzentwurf adressierten parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente, mit deren Hilfe versucht werden soll, den global agierenden Exekutiven auf den Fersen zu bleiben. Es dürfte auf der Hand liegen, dass dieser Trend nicht nur zu einer Verbreiterung des außenpolitischen Diskurses, sondern auch zu seiner Repolitisierung und insgesamt zur Demokratisierung der Außenpolitik führen kann. Ein Blick in andere Länder, etwa unser Nachbarland Schweiz zeigt, wie weit man mit der Parlamentarisierung der Außenpolitik voranschreiten kann. Dort ist sie nicht nur in der Verfassung niedergelegt, sondern auch einfachgesetzlich ausgeformt. Art.184 Abs.1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft<sup>37</sup> bestimmt, dass der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten besorgt, aber „unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung.“ Art.166 Abs.1 geht noch weiter, wenn er bestimmt, dass sich die Bundesversammlung „an der Gestaltung der Außenpolitik (beteiligt)“ und „die Pflege der Beziehungen zum Ausland (beaufsichtigt)“. Dazu muss sie natürlich erst in die Lage versetzt werden, was ein eigenes Gesetz über die Bundesversammlung unternimmt.<sup>38</sup> Nach diesem Gesetz wirkt die Bundesversammlung sogar „bei der Willensbildung über wichtige außenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide (mit)“.<sup>39</sup> Detaillierte Vorschriften über die weitgehenden Rechte und Befugnisse der für Außenpolitik zuständigen Ausschüsse, etwa bei internationalen Verhandlungen und sogar bei Veränderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im

---

<sup>34</sup> Vgl. House of Lords Select Committee on the Constitution, „Parliamentary Scrutiny of Treaties“, HL Papers 345 v. 30.4.2019, S.17 ff.

<sup>35</sup> Zum Ganzen: *Finchs* (Fn 4), S.4.

<sup>36</sup> Vgl. *Bradley* (ed.), The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law, 2019, S.97/104 ff.

<sup>37</sup> Vom 18.4.1999 (AS 1999 2556).

<sup>38</sup> ParlG v. 13.12.2002 (AS 2002 3543).

<sup>39</sup> Vgl. Art.24 ParlG

Ausland<sup>40</sup> ergänzen ein parlamentarisches Mitwirkungsregime, das seinesgleichen suchen dürfte.

---

<sup>40</sup> Vgl. Art.152 Abs.3 und 4 ParlG.

mit zehn von sechzehn Ländern nahezu zwei Drittel der Bundesländer partizipieren.

Mit der von den Ländern vorgeschlagenen, 2017 mit Geltung ab 2020 in Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG (2017) getroffenen Neuregelung sind zwei weitere – in ihrer Berechtigung sehr umstrittene<sup>96</sup> Ergänzungszuweisungstypen hinzugekommen, nämlich

- Gemeindesteuerkraftzuweisungen für Länder, deren Gemeinden eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen, sowie
- Zuweisungen für Länder, deren Anteile an den Fördermitteln für Wissenschaft und Forschung nach Art. 91b GG ihre Einwohneranteile unterschreiten.

Außerdem erhalten Bremen und das Saarland nach dem aus »Dinner for one« bekannten »Same procedure as every year«-Prinzip auch weiterhin Finanzhilfen – und zwar unbefristet. Die Gesamtsumme dieser Hilfen beträgt weiterhin 800 Mio. € jährlich, die Hilfen heißen ab 2020 aber nicht mehr Konsolidierungshilfen, sondern Sanierungshilfen, werden statt in Art. 143d Abs. 3 GG in Abs. 4 geregelt, künftig allein vom Bund und nicht mehr hälftig von den Ländern aufgebracht und konzentrieren sich statt wie bisher auf fünf Länder künftig nur noch auf Bremen und das Saarland. Dabei gehen dem Verfassungsgesetzgeber allerdings langsam die Bezeichnungen aus, so dass sich in Art. 143d Abs. 4 Satz 4 GG (2017) die Regelung findet:

»Die gleichzeitige Gewährung der Sanierungshilfen und Sanierungshilfen aufgrund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.«

### III. Geltungsdauer

Anders als die 2001 bis Ende 2019 getroffenen Regelungen sind die Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nicht mit einem Enddatum versehen. Sie treten nach Art. 143f GG außer Kraft, wenn nach dem 31.12.2030 Neerverhandlungen von den im Einzelnen aufgeführten Berechtigten begeht werden und mit Ablauf von fünf Jahren nach Notifikation des zulässigen Verhandlungsverlangens beim Bundespräsidenten keine gesetzliche Neuregelung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen in Kraft getreten ist. Diese Regelung erstreckt sich nicht nur auf einfaches Gesetzesrecht, sondern auch auf Art. 143d GG.

Wer geglaubt hat, dass in die Finanzverfassung nach 2017 Ruhe einkehren würde, ist allerdings bereits mit der in Rekordzeit herbeigeführten Änderung der Art. 104b, 104c und 125c GG sowie der Einfügung des Art. 104d GG eines schlechteren belehrt worden.

96 Henneke (Fußn. 2), S. 201 ff.

## Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz?

von Ministerialrat Dr. Michael Fuchs, M. A. Magister rer. publ., Berlin\*

Außenpolitik galt und gilt als Arkanbereich der Regierung. Durch die großenteils exekutiv verlaufenden Prozesse der Europäisierung und Globalisierung stellen sich jedoch neue Fragen nach dem Verhältnis von Parlament und Regierung auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik. Dem Deutschen Bundestag liegt ein Gesetzentwurf vor, der sich genau dieser Problematik annimmt. Das ist durchaus bemerkenswert und lohnt einen näheren Blick, weil Motor der Parlamentarisierung der Außenpolitik bisher weniger das Parlament, als vielmehr das Bundesverfassungsgericht gewesen ist.

### I. Einführung

Es kommt nicht allzu häufig vor, dass sich das Parlament in eigener Sache, v.a. wegen seiner Stellung gegenüber der Bundesregierung, und dazu noch in Gestalt eines eigenen Gesetzentwurfs, also in generell-abstrakter Form zu Wort meldet. Am 11.12.2018 hat die Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag genau das getan, indem sie den »Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen« eingebracht hat.<sup>1</sup> Der Gesetzentwurf enthält Regelungen zur parlamentarischen Begleitung so genannter Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs auf internationaler Ebene. Er sieht dazu ver-

pflichtende Vorbereitungs- und Nachbereitungsdebatten im Plenum des Deutschen Bundestages vor. Der Gesetzentwurf versucht, Konsequenzen aus der Befürchtung zu ziehen, dass die Demokratie unter die Räder der Globalisierung geraten könnte. Im Folgenden soll dieser Gesetzentwurf in die umfassendere Thematik der Parlamentarisierung der Außenpolitik eingeordnet und gewürdigt werden. Dazu soll konkret gefragt werden, warum dieser Gesetzentwurf überhaupt und warum gerade jetzt vorgelegt wird und ob ihm ein wirkliches Problem zugrunde liegt (unten II.). Anschließend soll erörtert werden, welche Lösung der Gesetzentwurf zu dem von ihm beschriebenen Problem vorschlägt (unten III.) und wie diese Lösung, auch unter Berücksichtigung möglicher Alternativen zu würdigen ist (unten IV.). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst (unten V.).<sup>2</sup>

\* Der Verf. ist Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung und Lehrbeauftragter an der TU Dresden; er gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

1 BT-Drucks. 19/6399 v. 11.12.2018; die Fraktion der AfD im Bundestag hat am 13.02.2019 einen Antrag im Bundestag eingebracht, mit dem sie eine jährliche sicherheitspolitische Debatte im Plenum mit Regierungserklärung des Bundeskanzlers erstrebt (BT-Drucks. 19/7716).

2 Vgl. zum Ganzen ausführlich: Fuchs, Parlamentarische Mitwirkungsregime in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik, 2018.

## II. Problem

Was genau ist das hinter dem Gesetzentwurf liegende Problem? Wie und warum soll die Gewaltenteilung »bei internationalen Entscheidungsprozessen« gefährdet sein? Verständlich wird das nur vor dem problembeladenen Verhältnis von Globalisierung und Demokratie und der Frage der rechtlichen Einhegung dieses Verhältnisses.

### 1) Globalisierung der Demokratie

Der Bertelsmann Transformation Index (BTI) 2018<sup>3</sup> stellt zwar eine weltweit steigende Konfliktintensität fest, sowie eine steigende Zahl populistischer Strömungen, welche die Demokratien »unter Druck« setzten. Er konstatiert aber gleichzeitig eine ungebrochene Attraktivität und steigende Anzahl demokratischer Systeme. Trotz vielfältiger Einschränkungen und Rückschläge kann nicht davon gesprochen werden, dass sich die Demokratie auf dem Rückzug befindet. Im Gegenteil: die Globalisierung der Demokratie ist weit fortgeschritten.<sup>4</sup>

### 2) Demokratisierung der Globalisierung

Nur schwer behaupten und nachweisen lässt sich jedoch das umgekehrte Phänomen, nämlich die Demokratisierung der Globalisierung.<sup>5</sup> Die Globalisierung ist nämlich großenteils ein exekutiv verlaufender Prozess. Mag dies in gewisser Weise auch eine zwangsnotwendige, aus schnellen Reaktionsnotwendigkeiten erwachsene Erscheinung sein, so verfestigt sich doch die Unzufriedenheit mit diesem Zustand. Was Not tut und gefordert wird, ist die Demokratisierung der Globalisierung. Da das Völkerrecht derzeit weder über konstitutionellen Charakter, noch verbindliche demokratische Elemente verfügt,<sup>6</sup> muss die demokratische und parlamentarische Rückbindung der global agierenden nationalen Exekutiven zunächst und vorrangig an die nationalen Parlamente erfolgen. Die Folge davon ist eine zunehmende Parlamentarisierung der Außenpolitik und eine zeitgleich zunehmende Aufweichung des außenpolitischen Arkanbereichs der Regierung. Welche Instrumentarien hält das nationale Recht in Deutschland für die aus dieser Konstellation sich ergebenen Probleme bereit? Und vor allem: sieht es auch einen Platz für die Parlamente vor?

### 3) Fehlen eines kohärenten außenpolitischen Rechtsregimes

Im Gegensatz zu vielen anderen Staaten gibt es bei uns kein einheitliches und kohärentes »Recht der auswärtigen Beziehungen«. Wir verfügen lediglich über ein »Recht der auswärtigen Gewalt«, ein Begriff, den es bezeichnenderweise in anderen Rechtssystemen und selbst im Grundgesetz gar nicht gibt und der eine Einengung des Rechts der auswärtigen Beziehungen auf den reinen Organaspekt signalisiert, also auf die Frage, welches Verfassungsorgan zum Handeln befugt ist. Das Grundgesetz hat einen Flickenteppich an Bestimmungen geschaffen, aus dem heraus erst mühsam ein einheitliches Recht der auswärtigen Beziehungen extrahiert werden muss.<sup>7</sup>

### 4) Fehlen eines kohärenten parlamentarischen Mitwirkungsregimes

Wenn es schon ein kohärentes außenpolitisches Rechtsregime bei uns nicht gibt, liegt die Vermutung nahe, dass es auch

kein kohärentes parlamentarisches Mitwirkungsregime für den Bereich der auswärtigen Beziehungen gibt. Dem ist in der Tat so. Das Grundgesetz äußert sich zur Mitgestaltung der Parlamente an der Außenpolitik – unterhalb der Ebene des Gesetzesvorbehaltes – explizit überhaupt nicht. Hoffnungsvoll stimmt jedoch, dass die neuere Forschung des »Comparative Foreign Relations Law« nicht nur Forschungslücken in Deutschland offenlegt, sondern gerade auch die parlamentarische Dimension des Rechts der auswärtigen Beziehungen ganz besonders betont. Das dokumentiert zum einen ein Workshop von *Helmut Philipp Aust* und *Thomas Kleinlein* zum Thema »A Review of Current Trends in Foreign Relations Law«.<sup>8</sup> Das dokumentiert zum anderen aber vor allem das von *Curtis Bradley* geplante und herausgegebene monumentale »Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law«. Es ist sehr zu hoffen, dass v.a. dieses Werk, an dem auch namhafte deutsche Staats- und Völkerrechtler mitarbeiten, die deutsche Diskussion befruchten wird.<sup>9</sup>

## 5) Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass dem Gesetzentwurf in der Tat ein offenkundiges Problem und möglicherweise sogar eine Regelungslücke zugrunde liegt. Der Gesetzentwurf geht jedoch weit darüber hinaus! Er befürchtet, dass der von ihm konstatierte, gefährdete parlamentarische Einfluss auf die Außenpolitik den Grundsatz der Gewaltenteilung bedrohen könnte und begründet seinen Lösungsvorschlag gerade damit. Fraglich ist, ob das zutreffend ist und welche Lösung der Gesetzentwurf für das von ihm beschriebene Problem vorsieht.

## III. Lösung

Bei dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen handelt es sich um ein Artikelgesetz. Art. 1 beinhaltet ein »Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Rahmen der internationalen Beziehungen (IntZBBG)«. Dieses Gesetz besteht aus lediglich zwei Paragraphen. Bei Art. 2 handelt es sich um eine »Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union«. Daraus und aus dem wording und der Abbreviation wird ersichtlich, wer Pate für das IntZBBG stand: das EUZBBG! Zusammen mit dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) ist das EUZBBG ein Grundpfeiler des allgemeinen europapolitischen parlamentarischen Mitwirkungsregimes, beide zusammen sollen eine rechtliche Balance zwischen Mitwirkung und Verantwortung herstellen.

3 [www.bertelsmann-stiftung.de/transformation-index-bti-2018](http://www.bertelsmann-stiftung.de/transformation-index-bti-2018).

4 Fuchs (Fußn. 2), S. 3.

5 Fuchs (Fußn. 2), S. 4.

6 H.L., vgl. nur: Tschentscher/Krüger, Verfassung im Völkerrecht, VVDStRL 75/2015.

7 Dieser Befund ist trotz hervorragender Arbeiten immer noch zutreffend, vgl. nur Röben, Außenverfassungsrecht, 2007; Schorkopf, Grundgesetz und Überstaatlichkeit, 2007; ders., Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017; vgl. auch Fuchs (Fußn. 2), S. 5 f.

8 09. und 10.05.2019 im Alten Schloss von Dornburg/Nähe Jena.

9 Vgl. Verlagsankündigung unter: <https://Law.duke.edu/cid/oxford-handbook-comparative-foreign-relations-law/>.

### 1) Kontrollobjekt

Kontroll- und Regelungsobjekt des Gesetzentwurfs sind so genannte »Gipfeltreffen« von Staats- und Regierungschefs, die parlamentarischer Kontrolle zugeführt werden sollen. Im Einzelnen geht es um Treffen der Gruppe der Sieben (G7), der Gruppe der Zwanzig (G20), Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Nordatlantikvertrages und der OSZE, Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, sowie um Sitzungen des Europäischen Rates.<sup>10</sup> Die Tagungshäufigkeit aller dieser Gremien ist unterschiedlich. Beim Europäischen Rat ist sie sogar rechtlich geregelt: Dieser tagt nach Art. 15 Abs. 3 EUV zwei Mal halbjährlich sowie bei Bedarf. Für alle anderen Gipfel gibt es keine generellen Regelungen. Erfahrungsgemäß finden aber die G7- und G20-Gipfel einmal pro Jahr statt und die NATO-Gipfel alle zwei bis drei Jahre. Für die OSZE-Gipfel lassen sich nicht einmal derartige Angaben machen: So haben sie nach 1992 bis 1996 zwar im Zweijahresrhythmus stattgefunden, danach aber nur noch einmal 1999 (Istanbul) und 2010 (Astana). Insgesamt dürfte es sich somit aber noch um eine einstellige Zahl von Gipfel-Treffen pro Jahr handeln, die Gegenstand des Gesetzentwurfs sind.

### 2) Kontrollsubjekt

Auch die Frage, wer diese Gipfel parlamentarisch begleiten und kontrollieren soll, wird im Gesetzentwurf eindeutig geregelt. Im Grunde kämen dafür nur infrage die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages, also der Auswärtige Ausschuss, Verteidigungsausschuss, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, der Ausschuss für Wirtschaft und Energie und der Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und/oder das Plenum des Deutschen Bundestages. Der Gesetzentwurf hat eine eindeutige Wahl getroffen und sich in allen Fällen für das Plenum des Deutschen Bundestages als Kontrollsubjekt ausgesprochen, eine in keiner Weise kritikwürdige Entscheidung!<sup>11</sup> Damit ist jedoch nicht ausgesagt und ausgeschlossen, dass sich auch Bundestagsausschüsse mit den Gipfeln befassen und sogar hochrangige Regierungsmitglieder in ihren Sitzungen hören können.

### 3) Kontrollinstrument

Entscheidend ist die Frage, wie die genannten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs parlamentarisch begleitet und kontrolliert werden sollen. Auch dazu positioniert sich der Gesetzentwurf eindeutig. Von den zahlreichen denkbaren und in Frage kommenden Instrumenten hat er sich für eine Befassung im Plenum entschieden, und zwar für eine »Vorbereitungsdebatte« im Vorfeld der genannten Gipfeltreffen und eine »Nachbereitungsdebatte« im Nachgang zu den jeweiligen Treffen. Beide sind jedoch unterschiedlich ausgestaltet. Für die Vorbereitungsdebatten statuiert der Gesetzentwurf eine Verpflichtung.<sup>12</sup> Wann immer derartige Gipfel stattfinden, hat somit qua Gesetz eine Vorbereitungsdebatte stattzufinden. Ihre Einberufung steht somit nicht im Belieben des Bundestages, seiner Fraktionen oder der Bundesregierung. Über den genauen Zeitpunkt einer Vorbereitungsdebatte macht der Gesetzentwurf allerdings keine Angaben. Man wird jedoch nicht fehl in der Annahme gehen, dass sie so terminiert sein müssen, dass die Bundesregierung sich substantiell zum

jeweiligen Gipfel äußern kann und das Parlament Zeit zur eigenen Positionierung hat. Die Nachbereitungsdebatten wiederum schreibt der Gesetzentwurf nicht obligatorisch vor. Ihr Stattfinden macht er vielmehr vom Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages abhängig und gibt damit deutlich zu verstehen, dass er dieses Recht als Minderheitenrecht ausgestattet wissen will.<sup>13</sup> Im Gegensatz zu den Vorbereitungsdebatten sieht der Gesetzentwurf bei den Nachbereitungsdebatten aber einen Zeithorizont vor, indem er von den Antragstellern nachvollziehbarerweise ein »unverzüglich« nach dem Gipfeltreffen zu artikulierendes Verlangen vorschreibt.

Der Gesetzentwurf nimmt aber auch zur Frage des Unterrichtungsformats und des Unterrichtungsinhalts Stellung: Die Unterrichtung soll nämlich vom jeweiligen Bundeskanzler in Form einer Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Treffens, bzw., im Falle von Nachbereitungsdebatten, über deren Ergebnisse stattfinden. Für Vorbereitungssitzungen des Europäischen Rates verpflichtet der Gesetzentwurf den Bundeskanzler nicht nur zu einer Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Europäischen Rates, sondern weit darüber hinaus auch zu einer Regierungserklärung »Über die Lage der Europäischen Union«.<sup>14</sup> Auf diese Weise könnte es zu den bereits mehrfach geforderten »Europadebatten« im Plenum kommen.

Den jeweiligen Vorbereitungs- und Nachbereitungsdebatten sollen sich jeweils Aussprachen von mindestens 120 Minuten anschließen. Das ist ein großzügig und eher ungewöhnlich bemessener Zeitrahmen, der den Initiatoren jedoch zur Erreichung ihres Regelungsziels angemessen erschien.<sup>15</sup>

Die unterschiedliche Behandlung von Vor- und Nachbereitungsdebatten lässt sich nur praktisch-politisch erklären: die Gesetzesinitiatoren gehen offenbar davon aus, dass die Regierung erfolgreiche Gipfel im Nachgang von sich aus mit einer Regierungserklärung krönen möchte und somit nur weniger erfolgreiche Gipfel einer gesetzlichen Regelung bedürften. Abwegig ist diese Annahme nicht!

### 4) Zwischenergebnis

Wie kann und sollte eine erste Beurteilung des Lösungsvorschlags des Gesetzentwurfs ausfallen? Der Gesetzentwurf trifft zwei Grundsentscheidungen: Er sieht eine gesetzliche Pflicht der Bundesregierung für die Abgabe vorbereitender Regierungserklärungen vor den entsprechenden Gipfeltreffen vor und bestimmt als Ort, an dem diese Auseinandersetzungen stattfinden sollen, das Plenum. Beides kann ersichtlich nicht kritisiert werden. Das Parlament ist somit nach diesem Gesetzentwurf nicht mehr länger vom good will der Bundesregierung in der Frage der Abgabe einer Regierungserklärung abhängig. Es hat nicht mehr länger

10 § 1 Satz 1 IntZBBG, § 3a Abs. 1 (neu) EUZBBG.

11 §§ 1 und 2 IntZBBG sowie § 3a (neu) EUZBBG.

12 § 1 Abs. 1 IntZBBG und § 3a (neu) Abs. 1 EUZBBG.

13 § 2 IntZBBG und § 3a (neu) Abs. 2 EUZBBG.

14 § 3a (neu) Abs. 1 EUZBBG.

15 So auch die – knapp bemessene – Begründung zu dem Gesetzentwurf (Fußn. 1), S. 6.

eine Holschuld, vielmehr obliegt der Bundesregierung eine Bringschuld. Das ist eine parlamentarische Selbstverständlichkeit, auf jeden Fall aber begrüßenswert. Insgesamt kann dem Gesetzentwurf somit attestiert werden, dass er sich mit den Gipfeltreffen ganz offenkundig die geeigneten Kontrollobjekte ausgesucht und sich mit den Vor- und Nachbereitungsdebatten sowohl für ein geeignetes Kontrollsubjekt, als auch ein geeignetes Kontrollinstrument ausgesprochen hat. Was jedoch ergibt eine ausführlichere und intensivere Würdigung des Gesetzentwurfs?

#### IV. Würdigung

Eine ausführliche Würdigung des Gesetzentwurfs kann nur gelingen, wenn neben vielen anderen wichtigen Fragen auch solche nach dem Regelungsbedürfnis und der Geeignetheit der Regelungslösung für die Erreichung des Regelungsziels gestellt und beantwortet werden. Dies soll im Folgenden unternommen werden.

##### 1) Regelungsbedürfnis?

Die Frage nach dem Bedürfnis einer Regelung des hier zugrundeliegenden Sachverhalts ist vor allem eine Frage danach, ob es bisher nicht möglich gewesen ist, Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs parlamentarisch zu begleiten<sup>16</sup> und eine Frage danach, ob es Alternativen zu der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Lösung gibt. Die erste Frage ist klar zu verneinen. Auch bisher schon hat nahezu keines der erwähnten Gipfeltreffen stattgefunden, ohne dass eine wie auch immer geartete parlamentarische Befassung damit stattgefunden hätte. Das ist so offenkundig, dass hier auf weitere Nachweise verzichtet werden kann. Der Bundestag hat dies in allen Fällen mit dem ihm bisher zur Verfügung stehenden Instrumentarium geschafft. Sei es, dass die erwähnten Gipfeltreffen Gegenstand Kleiner oder Großer Anfragen oder mündlicher Anfragen im Bundestag gewesen sind, oder sei es, dass diese Gipfeltreffen Gegenstand von Berichtsbegehren des Plenums oder der jeweils zuständigen Ausschüsse gewesen sind. Alle diese Ausschüsse konnten und können sich auf jeden Fall im Wege ihres Selbstbefassungsrechts nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO-BT mit den diesbezüglichen Sachverhalten befassen. Was mit dem bisherigen parlamentarischen Instrumentarium, auch auf dem Gebiet der Europapolitik, nicht möglich gewesen ist, ist, die Bundesregierung zur Abgabe einer Regierungserklärung anlässlich eines Gipfeltreffens zu zwingen. Hierin könnte man eine Lücke erblicken, die ein Bedürfnis nach einer Regelung auslöst. Auf jeden Fall wird mit einer rechtlichen Regelung klargestellt, dass die Abgabe einer Regierungserklärung nicht mehr im Belieben der Regierung steht, sondern das Parlament einen rechtlichen Anspruch darauf hat. Wer somit erreichen will, dass das Parlament nicht mehr eine Holschuld, sondern die Regierung eine Bringschuld im Zusammenhang mit Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs hat, kann zu dem Ergebnis kommen, dass diesem Bedürfnis, und sei es nur im Wege der Klarstellung, mit einer rechtlichen Regelung abgeholfen werden muss. Eine Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz würde damit Schluss machen mit einer Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Richterspruch oder durch lediglich konkludentes tatsächliches parlamentarisches Verhalten.

##### 2) Regelungsgeeignetheit?

Fraglich ist, ob die gewählte Rechtsform und das gewählte Instrument geeignet und überhaupt rechtlich zulässig sind. Als Alternative zu einer gesetzlichen Regelung kommt im Grunde lediglich eine Regelung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in Betracht. Dies wäre nicht nur möglich, sondern auch zulässig. Entsprechendes hatte zu Beginn der 19. Wahlperiode bspw. die Fraktion DIE LINKE. hinsichtlich der Tagungen des Europäischen Rates ergebnislos gefordert.<sup>17</sup> Ist es aber auch rechtlich zulässig, die Bundesregierung durch Gesetz nicht nur zur Abgabe einer Information zu verpflichten, sondern auch vorzuschreiben, in welcher Form sie diese Information zu erteilen hat? Auch dies ist zulässig und weit verbreitete parlamentarische Praxis, wie die zahlreichen existierenden Unterrichtungsregime auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik dokumentieren.<sup>18</sup> Dies ist nichts anderes als Ausfluss des Kontrollrechts des Parlaments, welches der Regierung gegenüber besteht und nach den Spielregeln des Parlaments ausgestaltet ist.

Zynisch könnte man auf folgendes verweisen: wenn es offenbar schon als rechtlich unbedenklich angesehen wird, dass Private durch einen privatrechtlichen Vertrag der Bundeskanzlerin eine ihr dem Bundestag gegenüber bestehende Aufgabe übertragen können, dann kann dies erst Recht durch Gesetz erfolgen! Ersteres ist durch den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode v. 12.03.2018 geschehen, demzufolge die Bundeskanzlerin selbst bei der »Befragung der Bundesregierung« drei Mal jährlich befragt werden soll (Ziff. 8253 ff., S. 173 ff.) – eine Bestimmung, die noch nicht einmal in die GO-BT aufgenommen worden ist, aber bereits praktiziert wird! Am 30.01.2019 hat im 1. Ausschuss des Bundestages eine öffentliche Anhörung dazu stattgefunden und erst am 21.02.2019 hat der Bundestag die Regelung in seine Geschäftsordnung aufgenommen.<sup>19</sup>

Worüber sich das Parlament aber im Klaren sein muss, ist das sogenannte »Informationsdilemma«: Bei der Abgabe einer Regierungserklärung ist die Bundesregierung nämlich Informationslieferant und Kontrollobjekt in einer Instanz. Dieser Zustand ist suboptimal und trägt die Gefahr der Abhängigkeit von Regierungsinformationen in sich. Erträglich kann dieser Zustand nur dadurch werden, dass das Parlament hohe Qualitätsanforderungen an die Regierungsinformationen stellt und alternative Informationsquellen nutzt.<sup>20</sup>

16 Die – polemische – Frage, ob es in Zeiten zunehmender Unilateralisierung vieler, auch großer, Länder überhaupt noch Sinn macht, das Agieren nationaler Exekutiven in multilateralen Systemen zu begleiten und zu kontrollieren, soll hier unterbleiben, weil sich Deutschland aus guten Gründen nicht nur zum Multilateralismus bekannt, sondern v.a. auch danach handelt.

17 Vgl. BT-Drucks. 19/7 v. 24.10.2017.

18 Dazu ausführlich: Fuchs (Fußn. 2), S. 17 ff., 20 ff.

19 Vgl. Stenographischer Bericht der 83. Sitzung, sowie Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses (BT-Drucks. 19/7859 v. 18.02.2019); die Fraktion der AfD im Bundestag hatte ein eigenes Regierungsbefragungsgesetz vorgeschlagen (BT-Drucks. 19/7862 v. 18.02.2019), Reformvorschläge zur Regierungsbefragung hatte auch die FDP vorgeschlagen (BT-Drucks. 19/7861 v. 18.02.2019).

20 Dazu ausführlich: Fuchs (Fußn. 2), S. 20 ff.

**3) Regelungsgrenzen?**

Wie jedes parlamentarische Kontrollinstrument hat natürlich auch das Verlangen, eine Regierungserklärung zu fordern, verfassungsrechtliche Grenzen einzuhalten. Die äußerste und wichtigste Grenze im Bereich der Außenpolitik ist der vom Bundesverfassungsgericht konstruierte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der Ausfluss aus dem Gewaltenteilungsprinzip ist und ein Verbot des Mitregierens statuiert.<sup>21</sup> So kann sich das Parlament im Plenum zwar politisch-kritisch zu der Haltung und den Verhandlungszielen der Bundesregierung auf Gipfeltreffen äußern, es kann die Position der Bundesregierung aber nicht rechtlich verbindlich (vor) festlegen.<sup>22</sup> Dadurch würde das Parlament in den Kernbereich der Exekutive eingreifen und den Gewaltenteilungsgrundsatz verletzen. Auch wenn dies im Gesetzentwurf nicht eigens erwähnt ist,<sup>23</sup> ist doch davon auszugehen, dass diese Grenze den Initiatoren bewusst gewesen ist. Andernfalls würde der Gesetzentwurf in der Praxis nämlich genau dem Vorschub leisten, dem er eigentlich einen Riegel vorschieben sollte, nämlich einer Verletzung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen.

**4) Verrechtlichung des politischen Prozesses?**

Es könnte gefragt werden, ob eine gesetzliche Normierung eines parlamentarischen Rechts nicht zu einer (unnötigen) Verrechtlichung des politischen Prozesses beitragen würde. Obwohl genau das in der Vergangenheit von Seiten der Wissenschaft vehement gefordert worden ist,<sup>24</sup> hat sich gerade das Bundesverfassungsgericht mit guten Gründen wiederholt und im Interesse der Politik dagegen ausgesprochen. Im Zusammenhang mit der unechten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Schröder aus dem Jahre 1983 hat es etwa unmissverständlich ausgeführt, dass das Grundgesetz zwar die Kontrolle politischer Herrschaft gewollt habe, nicht aber »die Verrechtlichung des politischen Prozesses«.<sup>25</sup> Derartiges ist vorliegend jedoch trotz allem nicht zu befürchten. Denn es obwalten hier recht unterschiedliche Gesetzmäßigkeiten. Im Falle der unechten Vertrauensfrage wäre das Begehren der Antragsteller vor dem Bundesverfassungsgericht darauf hinausgegangen, wie das Gericht zutreffend festgestellt hat, dass deren Auffassung anstelle derjenigen des Bundeskanzlers gesetzt worden wäre. Im Falle der gesetzlich vorgesehenen Regierungsbefragung geht es jedoch neben der legitimen Einflussnahme auf die Regierungsposition vorrangig um die Herstellung von Transparenz und Demokratie. Beides sind ohnehin Verfassungsgebote, die für den vorliegenden Fall der Regierungserklärung lediglich bewusst gemacht und besonders aktiviert werden sollen.

**5) Realisierungsaussichten?**

Es ist nicht verwunderlich, sondern strukturell und systemisch bedingt, dass ein Gesetzentwurf wie der vorliegende von einer Oppositionsfaktion kommt. Das hängt mit der parlamentarischen Realität zusammen, in der es überwiegend nur die Opposition ist, die parlamentarische Rechte »treuhänderisch« für das gesamte Parlament gegenüber der Regierung wahrnimmt.<sup>26</sup> Es ist aber genau dieser Befund, der zugleich auch eine Prognose über die Realisierungschancen des Gesetzentwurfs liefert. Sein konkretes Schicksal bleibt jedoch abzuwarten.

**6) Große oder kleine Lösung?**

Der Gesetzentwurf würde nicht etwa in eine terra incognita vorstoßen. Es haben sich vielmehr auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und vor allem der Europapolitik im Laufe der Zeit kasuistisch und situativ vielfältige parlamentarische Mitwirkungsregime herausgebildet, die teilweise sogar verfassungsrechtlich und großenteils gesetzlich grundiert sind.<sup>27</sup> Was es aber nicht gibt, sind zentrale Instanzen im Parlament, die für die Errichtung dieser Regime im Parlament primär zuständig sind. Was es ebenfalls nicht gibt, ist eine Strategie des Parlaments bei der Ausübung seiner Parlamentsautonomie und der Ausgestaltung dieser Mitwirkungsregime.<sup>28</sup> Daran ändert auch der vorliegende Gesetzentwurf, so begrüßenswert er sein mag, nichts. Im Gegenteil! Er fügt dem unübersichtlichen Erscheinungsbild parlamentarischer Mitwirkungsregime in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik ein weiteres Regime mit eigenem Instrumentarium hinzu. Das führt zu der Frage, ob der bei den Initiatoren des Gesetzentwurfs offenbar vorhandene Reformeifer nicht besser auf eine fraktionsübergreifende große Lösung verwandt werden sollte. Diese müsste den Flickenteppich an unterschiedlichen parlamentarischen Mitwirkungsregimen beseitigen und die in zahlreichen Einzelgesetzen enthaltenen Elemente dieser Regime in einem einheitlichen Parlamentsbeteiligungsgesetz für die Bereiche der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusammenfassen.<sup>29</sup> Das würde der Rechtsübersichtlichkeit und Rechtsklarheit und letztlich auch der Rechtssicherheit dienen und einen wesentlichen Beitrag zur Rechtsvereinheitlichung und -vereinfachung leisten. Bei alledem gilt es jedoch, sich vor einer Illusion zu bewahren, die wir gerade dem ausgefeilten parlamentarischen Mitwirkungsregime auf dem Gebiet der Europapolitik verdanken: Parlamentarisierung der Außenpolitik geschieht, selbst wenn gesetzlich angeordnet, nicht auf Knopfdruck.<sup>30</sup> Das Parlament muss dies auch wollen und können. Und gerade bei ersterem wirken die Gesetze von parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Minderheit, die dazu führen, dass die Inanspruchnahme parlamentarischer Rechte großenteils ein Instrument nur der jeweiligen Opposition ist.

**V. Zusammenfassung**

Der Gesetzentwurf der FDP-Bundestagsfraktion zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen beschreibt ein existentes Problem und stößt in eine

21 Dazu ausführlich: Fuchs (Fußn. 2), S. 26 ff.

22 Die Begründung des Gesetzentwurfs (Fußn. 1) spricht von »Verbesserungsvorschlägen«, die das Parlament unterbreiten könne (S. 6).

23 Im Gegensatz zu § 3 Abs. 4 EUZBBG, zu dieser kuriosen Regelung: Fuchs (Fußn. 2), S. 27.

24 Vgl. Morlok, DVBl 2017, 995.

25 Vgl. BVerfGE 62, 1.

26 Vgl. dazu die Nachweise bei: Fuchs (Fußn. 2), S. 4.

27 Zum Ganzen ausführlich: Fuchs (Fußn. 2).

28 Einzelnachweise bei: Fuchs (Fußn. 2), S. 17 ff.

29 So schon: Fuchs (Fußn. 2), S. 18; Negativerlebnisse mit dem Projekt eines »Europagesetzbuches« (dazu: Franziska Brand, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, S. 100 ff.) sollten nicht schrecken!

30 Ausführlich dazu: Fuchs (Fußn. 2), S. 19 ff.

parlamentarische Kontrolllücke vor. Er signalisiert zum einen parlamentarische Sensibilität für die Thematik und erhebt zum anderen einen parlamentarischen Gestaltungsanspruch. Beides ist vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache zu begründen, dass die Parlamentarisierung der Außenpolitik bisher schwerpunktmäßig nicht vom Parlament selbst, sondern vom Bundesverfassungsgericht vorangetrieben worden ist. Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz? Ja, wie denn sonst, könnte man fragen! Uneingeschränkt positiv ist, dass mit der vorgeschlagenen Regelung einer verpflichtenden Regierungserklärung vor Gipfeltreffen eine Holschuld des

Parlaments in eine Bringschuld der Regierung umgewandelt werden soll und das Parlament dadurch nicht mehr länger vom good will der Regierung abhängig ist. Gleichwohl kann gefragt werden, ob der aus dem Gesetzentwurf sprechende Reformeifer nicht nur einen begrenzten Ehrgeiz offenbart und nicht Anlass für eine große, fraktionsübergreifende Lösung eines einheitlichen Parlamentsbeteiligungsgesetzes auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik sein sollte. Die Gesetzesanwender und –unterworfenen, wie aber auch die Allgemeinheit und nicht zuletzt das Parlament selbst hätten den Nutzen davon.

## »Solidarität der amtlichen Statistik?« – Verfassungsrechtliche Kompetenzen im Rahmen der amtlichen Statistik

von Dr. Stephan Danzer, Bad Neuenahr-Ahrweiler\*

Die Öffentlichkeit verbindet mit der »amtlichen Statistik« eine einheitliche Organisation, die amtliche Zahlen zu unterschiedlichen Themenbereichen zur Verfügung stellt. Die Öffentlichkeit vertraut dabei insbesondere auf die inhaltliche Korrektheit der Zahlen, ihre ausreichende Umfänglichkeit, Aktualität und barrierefreie Verfügbarkeit. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Kompetenzen für die Erstellung der amtlichen Statistik zwischen dem Bund und den Ländern. Trotz der im Grunde unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung bedarf die Produktion »amtlicher Zahlen« einer konstruktiven Zusammenarbeit beider, um den beschriebenen Anforderungen gerecht zu werden. Auch dazu liefert der Beitrag den rechtlichen Rahmen.

### 1. Gesetzgebungskompetenz

Der Bundesgesetzgeber hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Statistik für Bundeszwecke (Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG).

Anknüpfungspunkt für diese Kompetenz ist nach dem Wortlaut der Norm die statistische Erhebung für »Bundeszwecke«. Die zu regelnde Materie beschränkt sich dabei nicht nur auf Aufgaben, die in der Gesetzgebungskompetenz des Deutschen Bundestages liegen, sondern auf »Bundesaufgaben«, also der Tätigkeitsbereich der Bundesregierung oder auch die Verwaltungskompetenz des Bundes. Liegen diese Gründe nicht vor, sind automatisch die Länder allein gesetzgebungsbefugt.<sup>1</sup>

Umstritten ist, ob die Bundesstatistik auch Länderbelange erfüllen kann. Das Bundesverfassungsgericht<sup>2</sup> hat dies vor dem Hintergrund der Staatspraxis bejaht. Dies begründet sich in der vielfältigen Überschneidung von Gesetzes-, Verwaltungs- und Planungsaufgaben bei Bund und Ländern. Etwas zurückhaltender ist das Gericht in seiner neuesten Entscheidung zum »Zensus 2021« geworden.<sup>3</sup> Hier betont es die Verantwortung der Länder, für ihre eigene Verwaltungszwecke mit den eingerichteten Statistikämtern gesonderte Erhebungen vorzunehmen. Gleichzeitig konstatiert das Gericht jedoch die Praxis, dass die Länder angesichts des hohen Aufwandes sowie der fachlichen und grundrechtlichen Hürden für eigene Angelegenheiten auf die vom Bund er-

mittelten Zahlen zurückgreifen. Hat der Gesetzgeber eine Statistik für Bundeszwecke in Kraft gesetzt, sind die Bundesländer verpflichtet, die eingehenden Ergebnisse an den Bund jedenfalls weiter zu leiten.<sup>4</sup>

Die Verwendbarkeit von Daten aus einer Bundesstatistik spiegelt sich auch im Bundesstatistikgesetz wider. So bestimmt § 5 Abs. 1 Satz 2 BStatG, dass eine durch Rechtsvorschriften angeordnete Bundesstatistik auch das Informationsbedürfnis der Länder berücksichtigen sollen. Zudem stellen die Ergebnisse der Bundesstatistik gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge dar, die nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder mit ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden aufzuschlüsseln sind (§ 1 Satz 3 BStatG). Auch auf dieser gesetzlichen Grundlage werden Länderbelange durch die Bundesstatistik abgebildet.

Die bisherige Staatspraxis ist gerechtfertigt. Im Rahmen der Planung und Gestaltung von Aufgaben des Bundes können auch Daten bis auf die Ebene der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände erforderlich sein, um Informationen für gezielte Maßnahmen zu erhalten. Den Ländern ein Zugriff darauf für eigene Zwecke zu verwehren, wäre aus verwaltungsökonomischen Aspekten nicht zu begründen. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht fordert darüber hinaus einen sachlich begründeten und verhältnismäßigen Eingriff in dieses Grundrecht.<sup>5</sup> Kaum zu vermitteln wäre, die Erfüllung einer Auskunftsverpflichtung zu verlangen, wenn Bund und Länder gleiche oder vergleichbare, zweckgebundene Daten aber für unterschiedliche Verwaltungsebenen abverlangen würden.

\* Stellvertretender Amtsleiter beim Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz.  
1 BVerfGE 8, 119 (Beschl. v. 30.07.1958 – 2 BvF 3/58), E. 65, 39 (Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83; »Erfüllung einer Bundesaufgabe«), Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, § 73, Rdnr. 261 (Bd. 5, 76, Lfg., 2015).

2 BVerfGE 65, 39 (Fußn. 1).

3 BVerfG, Urt. v. 19.09.2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15, Rdnr. 185.

4 Uhle, in: Maunz/Dürig, § 73, Rdnr. 264 (Fußn. 1).

5 BVerfGE 65, 44 (Fußn. 1).