

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung
Ausschussdrucksache
19-G-57
22. Februar 2021

Prof. Dr. Mehrdad Payandeh · Bucerius Law School · Jungiusstr. 6 · 20355 Hamburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Professor Dr. Mehrdad Payandeh
Lehrstuhl für Internationales Recht,
Europarecht und Öffentliches Recht
Tel.: +49(0)40 3 07 06 – 201
mehrdad.payandeh@law-school.de

Sekr.: +49(0)40 3 07 06 – 194
Fax: +49(0)40 3 07 06 – 235
claudia.adelmann@law-school.de

Hamburg, den 22.2.2021

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes

zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

(BT-Drs. 19/11151)

Öffentliche Anhörung am 25. Februar 2021

I. Die vorgeschlagenen Neuregelungen im Überblick	3
II. Fehlen einer spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage	4
1. Keine Grundlage im Zitierrecht des Bundestags.....	4
a) Keine antizipative Ausübung des Zitierrechts durch Gesetz.....	5
b) Keine Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung.....	6
2. Keine Grundlage im parlamentarischen Informations- und Fragerecht.....	7
a) Keine Verpflichtung der Bundeskanzlerin	7
b) Keine Bringschuld.....	7
c) Keine Verpflichtung zur Abgabe von Regierungserklärungen	8
3. Keine Grundlage im Beteiligungsrecht des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union.....	8
a) Reichweite von Unterrichtungspflicht und Stellungnahmerecht.....	9
b) Form und Inhalt der Beteiligung.....	9
c) Würdigung.....	10
4. Zwischenergebnis.....	10
III. Vorgaben aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung	10
1. Möglichkeit zur gesetzlichen Regelung des Interorganverhältnisses	11
2. Grenzen aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung.....	12
a) Eigenständigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung.....	12
b) Handlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung	13
c) Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Beziehungen	13
3. Würdigung des Gesetzentwurfs	15
a) Die Bundeskanzlerin als Adressatin	16
b) Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit.....	16
c) Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung	16
d) Abweichung von der Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt.....	18
4. Zwischenergebnis.....	18
IV. Selbstbindung des Bundestags durch Parlamentsgesetz	19
V. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	20

I. Die vorgeschlagenen Neuregelungen im Überblick

Der von der Fraktion der FDP sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachte Gesetzentwurf zielt auf eine Stärkung der Stellung des Bundestags gegenüber der Bundesregierung im Hinblick auf ihr Handeln in internationalen Entscheidungsprozessen ab. Er sieht eine gesetzliche Verpflichtung der Bundeskanzlerin¹ vor, im Vorfeld näher benannter internationaler Treffen, Gipfel und Sitzungen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs eine Regierungserklärung im Bundestag abzugeben (Vorbereitungsdebatte). An die Regierungserklärung schließt sich eine Aussprache von mindestens 120 Minuten an. Nach den entsprechenden internationalen Zusammentreffen soll eine vergleichbare Regierungserklärung sowie Aussprache (Nachbereitungsdebatte) auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erfolgen. Eine entsprechende Regelung wird zudem für Sitzungen des Europäischen Rates vorgeschlagen.

Der Gesetzentwurf sieht in mehrfacher Hinsicht eine Modifikation des Verhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin vor: Er begründet unter bestimmten Voraussetzungen eine Anwesenheitspflicht der Bundeskanzlerin im Bundestag und verpflichtet sie dazu, sich in Form einer Regierungserklärung zu den Themen und Zielen internationaler Zusammenkünfte zu verhalten. Zudem verpflichtet er den Bundestag dazu, Debatten mit einer Minstdauer von 120 Minuten abzuhalten, wobei diese Pflicht für Vorbereitungsdebatten unbeschränkt gilt, für Nachbereitungsdebatten von einem entsprechenden Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestags abhängt.

Diese Regelungsgehalte des Gesetzentwurfs werden in der Folge im Lichte der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Interorganverhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin sowie mit Blick auf die Parlamentsautonomie des Bundestags näher beleuchtet. Dabei wird in einem ersten Schritt dargelegt, dass die vorgeschlagene gesetzliche Pflicht zur Abgabe von Regierungserklärungen keine Grundlage in spezifischen verfassungsrechtlichen Regelungen zum Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin findet (II.). Der Gesetzentwurf muss daher im Lichte allgemeiner verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Ausgestaltung des Interorganverhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin gewürdigt werden. Mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung ergeben sich insofern erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken (III.). Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen zudem insofern, als der Bundestag nach dem Gesetzentwurf dazu verpflichtet werden soll, unter bestimmten Voraussetzungen zu bestimmten Themen Debatten von einer bestimmten Minstdauer abzuhalten (IV.).

¹ Nur soweit die Bundeskanzlerin an den Treffen nicht selbst teilnimmt, soll sie sich von der zuständigen Bundesministerin oder dem zuständigen Bundesminister vertreten lassen können.

II. Fehlen einer spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage

Durch das vorgeschlagene Gesetz soll eine Pflicht der Bundeskanzlerin begründet werden, unter bestimmten Voraussetzungen im Bundestag zu erscheinen und eine Regierungserklärung abzugeben. Das damit angesprochene Interorganverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin unterliegt verfassungsrechtlichen Vorgaben, so dass sich zunächst – ungeachtet der Frage, ob eine gesetzliche Regelung auch über die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinaus gehen kann (dazu III.) – die Frage stellt, ob die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung sich auf im Grundgesetz verankerte Rechte des Bundestags gegenüber der Bundesregierung bzw. der Bundeskanzlerin stützen kann. Weder das Zitierrecht des Bundestags (1.), noch das parlamentarische Informations- und Fragerecht (2.), noch die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Beteiligung des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union (3.) können indes als Grundlage für die vorgeschlagene Neuregelung dienen.

1. Keine Grundlage im Zitierrecht des Bundestags

Die vorgeschlagene gesetzliche Neuregelung findet keine verfassungsrechtliche Grundlage im Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG. Danach können der Bundestag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen. Das schließt auch die Bundeskanzlerin ein, die nach Art. 62 GG Mitglied der Bundesregierung ist.² Die Ausübung des Zitierrechts erfolgt durch einen Beschluss des Bundestags, für den mangels abweichender grundgesetzlicher Regelung nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist.³ Nach der grundgesetzlichen Konzeption stellt das Zitierrecht damit ein Instrument der parlamentarischen Mehrheit dar,⁴ das einer Aktivierung im konkreten Einzelfall bedarf.⁵

² Schröder, in: Bonner Kommentar, Stand: November 2017, Art. 43 Rn. 40.

³ Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 1; Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 11 f.

⁴ § 42 GOBT räumt zwar einer Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags das Recht ein, eine entsprechende Herbeirufung eines Mitglieds der Bundesregierung zu beantragen, die Ausübung des Zitierrechts setzt aber einen Mehrheitsbeschluss voraus.

⁵ Gärditz, Die Reform der Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag, DVBl. 2019, 1298 (1300); Brocker, in: Hillgruber/Epping (Hrsg.), BeckOK-GG, , Stand: 15.11.2020, Art. 43 Rn. 8; Kaufhold, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 30.1.2019, Ausschussdrucksache 19-G-20, S. 8; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 542; a.A. von Achenbach, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, Der Staat 58 (2019), 325 (328).

a) Keine antizipative Ausübung des Zitierrechts durch Gesetz

Vor diesem Hintergrund lässt sich eine gesetzliche Regelung, die die Anwesenheit eines Mitglieds der Bundesregierung vorsieht, nicht als „antizipative“ Ausübung des Zitierrechts durch den Bundestag verstehen.⁶ Das Zitierrecht ist vielmehr als situativ auszuübendes Recht der Parlamentsmehrheit konzipiert. Eine gesetzlich begründete Anwesenheitspflicht der Bundeskanzlerin in abstrakt umschriebenen Konstellationen kann damit nicht als einfachgesetzliche Ausübung des auf konkrete Fälle bezogenen Zitierrechts angesehen werden. Die Vorgabe des Art. 43 Abs. 1 GG, die Heranziehung einzelner Mitglieder der Bundesregierung von einer politischen Entscheidung der Mehrheit im konkreten Fall abhängig zu machen, kann nicht durch eine gesetzliche Vorwegnahme unterlaufen werden. Letztlich liefe ein solches Verständnis des Zusammenwirkens von Art. 43 Abs. 1 GG und einer gesetzlich verankerten Anwesenheitspflicht der Bundeskanzlerin auf eine grundlegende Veränderung des Charakters des Zitierrechts hinaus: Vor dem Hintergrund der regelmäßig divergierenden Interessen von Regierungsfractionen einerseits und Oppositionsfractionen andererseits,⁷ macht es einen kategorialen Unterschied, ob das Zitierrecht im Einzelfall aktiviert werden muss oder ob kraft gesetzlicher Regelung auch ohne entsprechende Entscheidung der Parlamentsmehrheit eine Anwesenheitspflicht von Regierungsmitgliedern begründet wird. Die Annahme, dass die vorgeschlagene gesetzliche Regelung nur eine einfachrechtliche Ausformung des verfassungsrechtlichen Zitierrechts sei, steht damit im Widerspruch zur Ausgestaltung dieses Rechts als Recht der Mehrheit.

Das im Rahmen der Diskussion um die Reform der Regierungsbefragung vorgebrachte Argument, eine Geschäftsordnungsregelung lasse sich als antizipative Ausübung des Zitierrechts verstehen,⁸ beruht zudem auf den Besonderheiten der Geschäftsordnung als parlamentsautonomer Handlungsform: Diese wird einerseits allein vom Parlament erlassen und entfaltet andererseits nur für die Dauer der Legislaturperiode Geltung.⁹ Für eine gesetzliche Verankerung der Anwesenheitspflicht von Regierungsmitgliedern trägt diese

⁶ So aber von *Achenbach*, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, *Der Staat* 58 (2019), 325 (328 f.); *Schönberger*, Die Befragung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag, FS Morlok, 2019, 173 (188 f.).

⁷ Dazu *Schönberger*, Die Befragung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag, FS Morlok, 2019, 173 (178 f.): Während die Oppositionsfractionen regelmäßig ein Interesse daran haben werden, die Bundesregierung und vor allem die Bundeskanzlerin persönlich befragen und öffentlichkeitswirksam kritisieren zu können, haben die Mehrheitsfractionen demgegenüber andere Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Regierung und dürften regelmäßig nicht daran interessiert sein, offen Kritik an der Position der Regierung zu üben.

⁸ So von *Achenbach*, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, *Der Staat* 58 (2019), 325 (328 f.); *Schönberger*, Die Befragung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag, FS Morlok, 2019, 173 (188 f.).

⁹ Siehe den entsprechenden Hinweis bei *Schönberger*, Die Befragung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag, FS Morlok, 2019, 173 (189).

Erwägung aber nicht: Denn während Art. 43 Abs. 1 GG die Befugnis zur Entscheidung über die Herbeizitierung von Regierungsmitgliedern allein in die Hand des Parlaments legt, ist Urheber einer gesetzlichen Anwesenheitspflicht nicht das Parlament allein. Das Grundgesetz verteilt die gesetzgebende Funktion vielmehr auf Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident. Dabei nimmt der Bundestag zwar eine zentrale Stellung ein, nichtsdestotrotz kann der Bundestag über den Regelungsgehalt eines Gesetzes nicht allein entscheiden.¹⁰ Gegen die Vorstellung einer durch das Gesetz antizipierten Ausübung des Zitierrechts spricht zudem die legislaturperiodenübergreifende Geltung und Bindungswirkung des Gesetzes: Während die Regelungen der Geschäftsordnung vom sich neu konstituierenden Bundestag angenommen werden, würde das vorgeschlagene Gesetz auch nachfolgende Bundestage binden, jedenfalls solange bis das Gesetz aufgehoben wird. Eine Abweichung im Einzelfall, wie sie für Geschäftsordnungsregelungen in § 126 GOBT vorgesehen ist, bestünde dann nicht. Und über die Aufhebung eines entsprechenden Gesetzes entscheidet zwar im Kern der Bundestag, aber eben nicht alleine.¹¹

Eine gesetzlich verankerte Anwesenheitspflicht von Regierungsmitgliedern begründete vor diesem Hintergrund auch keine (Selbst-)Verpflichtung des Bundestags, vom Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG Gebrauch zu machen und dadurch die Anwesenheitspflicht des betreffenden Regierungsmitglieds auszulösen. Auch wenn der Bundestag als Organ an gesetzliche Vorgaben gebunden sein kann,¹² kann eine gesetzliche Pflicht nicht die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG freie Entscheidung der Abgeordneten darüber, ob sie einem Antrag auf Herbeirufung der Bundeskanzlerin zustimmen, überlagern.

b) Keine Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung

Eine gesetzlich begründete Anwesenheitspflicht der Bundeskanzlerin kann damit schon tatbestandlich nicht auf Art. 43 Abs. 1 GG gestützt werden. Darüber hinaus ist die Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung nicht von der Rechtsfolge des Art. 43 Abs. 1 GG gedeckt. Art. 43 Abs. 1 GG sieht vor, dass ein Mitglied der Bundesregierung herbeigerufen werden kann. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass das herbeigerufene Mitglied

¹⁰ Vgl. *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 1989, § 10 Rn. 14.

¹¹ Neben der unterschiedlichen politischen Einordnung, die zwischen einer Änderung der Geschäftsordnung und der Aufhebung eines Gesetzes besteht, liegt ein Unterschied etwa darin, dass der Bundesrat das Zustandekommen des Gesetzes zumindest erschweren kann (siehe Art. 77 Abs. 4 GG); tendenziell restriktiv zu diesen Unterschieden und ihrer Bedeutung allerdings BVerfGE 70, 324 (361).

¹² Dazu, dass der Bundestag jenseits der Ausübung seiner parlamentarischen Legislativfunktion, innerhalb derer er nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, auch an die Gesetze gebunden ist, *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 109.

den Abgeordneten auch „Rede und Antwort“ stehen muss.¹³ Wie weit diese Pflicht zur Beantwortung von Fragen der Abgeordneten geht, wird dabei unterschiedlich eingeschätzt. Ungeachtet dieser Frage lässt sich allerdings eine Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung nicht auf Art. 43 Abs. 1 GG stützen. Das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG beinhaltet zwar die Pflicht, dem Parlament „Rede und Antwort“ zu stehen, verpflichtet die Adressanten aber nicht zu einer bestimmten Form der Erklärung.¹⁴

2. Keine Grundlage im parlamentarischen Informations- und Fragerecht

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Pflicht der Bundeskanzlerin, im Vorfeld von und ggf. auch nach internationalen Treffen eine Regierungserklärung abzugeben, lässt sich auch nicht auf das allgemeine Fragerecht, das allen Abgeordneten aus ihrem Statusrecht nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zusteht und das zudem aus dem Demokratieprinzip und der verfassungsrechtlich begründeten Kontrollfunktion des Bundestags abgeleitet wird,¹⁵ stützen. Das verfassungsrechtliche Informations- und Fragerecht unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung und kann insofern keine verfassungsrechtliche Grundlage für diese bieten:

a) Keine Verpflichtung der Bundeskanzlerin

Erstens ist die Bundeskanzlerin Adressatin der vorgeschlagenen Regelung. Sie soll regelmäßig an der Vorbereitungs- sowie der Nachbereitungsdebatte teilnehmen müssen, jedenfalls soweit sie selbst auch an den internationalen Treffen teilnimmt. Der allgemeine parlamentarische Informationsanspruch richtet sich hingegen gegen die Bundesregierung als Kollegialorgan.¹⁶

b) Keine Bringschuld

Zweitens würde durch den Gesetzentwurf eine Bringschuld der Bundeskanzlerin begründet. Sie soll nicht auf konkrete Fragen antworten, sondern von sich aus über „Themen und Ziele des Treffens“ berichten, woran sich eine Aussprache anschließt. Das allgemeine Informations- und Fragerecht wird demgegenüber durch eine Initiative der Abgeordneten

¹³ Hierzu *Schröder*, in: *Bonner Kommentar*, Stand: November 2017, Art. 43 Rn. 49 ff.; Gegenauffassung noch bei *Achterberg*, *Parlamentsrecht*, 1984, 462 f.

¹⁴ Zum Problem der gesetzlichen Verpflichtung der Bundeskanzlerin auf das spezifische Format einer „Regierungserklärung“ noch unten III.3.c).

¹⁵ BVerfGE 137, 185 (230 f.).

¹⁶ BVerfGE 137, 185 (230 f.); *Müller*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 85 ff.

– in den unterschiedlichen Formaten, die sich in der Parlamentspraxis herausgebildet und in der Geschäftsordnung des Bundestags ihren Niederschlag gefunden haben – ausgeübt.

c) Keine Verpflichtung zur Abgabe von Regierungserklärungen

Drittens sieht der Entwurf einen mündlichen Bericht in Form einer „Regierungserklärung“ vor. Das allgemeine Informations- und Fragerecht der Abgeordneten hingegen begründet zwar eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Bundesregierung, parlamentarische Anfragen zu beantworten, verpflichtet die Regierung aber weder zu einer mündlichen Antwort noch zu einer Antwort in einer spezifischen Form wie einer „Regierungserklärung“. Es obliegt vielmehr der Bundesregierung zu entscheiden, in welcher Weise sie auf die Fragen antwortet.¹⁷

3. Keine Grundlage im Beteiligungsrecht des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union

Soweit Art. 2 des Gesetzentwurfs auf eine Änderung des Gesetzes zur Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) abzielt, lässt sich die vorgeschlagene Regelung ebenfalls nicht auf bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben stützen. Der Gesetzentwurf sieht insofern Vor- und Nachbereitungsdebatten im Zusammenhang mit den Sitzungen des Europäischen Rates vor. Verfassungsrechtlich relevant ist dabei Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, wonach die Bundesregierung den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten hat, um dessen Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG) zu ermöglichen. Darüber hinaus sieht Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union gibt.

¹⁷ Zum Teil kommt dieser Gestaltungsspielraum der Bundesregierung in der Geschäftsordnung des Bundestags explizit zum Ausdruck, siehe insbesondere § 101 Satz 1 GOBT: „Der Präsident teilt der Bundesregierung die Große Anfrage mit und fordert zur Erklärung auf, ob und wann sie antworten werde.“ Soweit die Geschäftsordnung konkrete Anforderungen an die Beantwortung aufstellt (siehe etwa § 104 Abs. 2 GOBT, wonach Kleine Anfragen innerhalb von vierzehn Tagen schriftlich zu beantworten sind, sowie die Vorgaben zur Beantwortung kurzer Einzelfragen gem. § 105 i.V.m. den Richtlinien für die Fragestunde und die schriftlichen Einzelfragen (Anlage 4 zur GOBT)) vermögen diese die Bundesregierung allerdings nicht zu binden und die verfassungsrechtliche Antwortpflicht der Bundesregierung nicht zu konkretisieren, vgl. *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 1989, § 10 Rn. 22; *Magiera*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, 1989, § 52 Rn. 37; *Austermann/Waldhoff*, *Parlamentsrecht*, 2020, Rn. 98.

a) Reichweite von Unterrichtungspflicht und Stellungnahmerecht

Die Sitzungen des Europäischen Rates unterfallen im Grundsatz der Regelung des Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG: Der Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ ist nach allgemeiner Auffassung weit zu verstehen.¹⁸ Darunter fällt auch die Mitwirkung der Bundesrepublik im Europäischen Rat.¹⁹ Die Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG bezieht sich damit auf Dokumente, die im Zusammenhang mit den Sitzungen des Europäischen Rates stehen. Sie umfasst einerseits von EU-Organen stammende Dokumente.²⁰ Sie erfasst andererseits aber auch die Positionierung der Bundesregierung, vorbehaltlich des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.²¹

Die Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG geht dabei weiter als das Stellungnahmerecht nach Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG.²² Dieses bezieht sich nur auf Rechtssetzungsakte, was zwar keine strikte Beschränkung auf Gesetzgebungsakte beinhaltet, sondern zumindest nach verbreiteter Auffassung alle rechtserheblichen Maßnahmen erfasst,²³ damit aber immer noch nicht alle Sitzungen des Europäischen Rates.

b) Form und Inhalt der Beteiligung

Formelle Vorgaben dazu, wie die Bundesregierung ihrer Unterrichtungspflicht nachkommen muss und wie das Recht zur Stellungnahme auszugestalten sind, enthält Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch aus dem Zweck des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG einzelne Anforderungen abgeleitet, insbesondere, dass die Unterrichtung grundsätzlich gegenüber dem Bundestag als Ganzem und regelmäßig schriftlich erfolgen muss.²⁴ Das EUZBBG greift diese Vorgaben auf. Es stellt ebenfalls klar, dass die Unterrichtung grundsätzlich schriftlich erfolgen muss (§ 3 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG). Und es betont, dass sich die Unterrichtungspflicht auch auf die Willensbildung der Bundesregierung erstreckt (§ 3 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG). § 4 EUZBBG konkretisiert den Umfang der Unterrichtungspflicht.

¹⁸ *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 116; BVerfGE 131, 152 (199 ff.).

¹⁹ *Classen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 69.

²⁰ *Schorkopf*, in: Bonner Kommentar, Stand: August 2011, Art. 23 Rn. 136.

²¹ *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2019, Art. 23 Rn. 157.

²² *Uerpmann-Witzack*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 125.

²³ *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 130.

²⁴ BVerfGE 131, 152 (213 f.).

c) Würdigung

Vor diesem Hintergrund stellt sich der Gesetzentwurf, soweit er sich auf Sitzungen des Europäischen Rates bezieht, nicht als bloße Konkretisierung von Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG dar. Zum einen geht er insofern in sachlicher Hinsicht über diesen hinaus, als Art. 23 Abs. 3 GG nicht jede Sitzung des Europäischen Rates erfasst, sondern allenfalls solche, in denen es um rechtserhebliche Maßnahmen geht. Zum anderen ist erneut die Bundesregierung und nicht die Bundeskanzlerin Adressatin der Pflichten aus Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG. Die Verfassungsbestimmungen enthalten auch keine Vorgabe dahingehend, dass die Unterrichtung persönlich durch die Bundeskanzlerin oder in Form einer Regierungserklärung zu erfolgen hätte und dass für die Stellungnahme des Bundestags eine Debatte unter Anwesenheit der Bundeskanzlerin erforderlich ist. Zur Nachbereitungsdebatte verhalten sich diese Vorschriften, die auf eine Beteiligung des Bundestags im Vorfeld unionalen Handelns abzielen, überhaupt nicht.

4. Zwischenergebnis

Weder Art. 43 Abs. 1 GG noch das parlamentarische Informations- und Fragerecht oder die Beteiligungsrechte des Bundestags nach Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG bieten damit eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage für die vorgeschlagene Neuregelung des Interorganverhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin.

III. Vorgaben aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung

Dass der Gesetzentwurf keine hinreichende Grundlage in den bestehenden verfassungsrechtlichen Informationsansprüchen und Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Bundesregierung findet, bedeutet für sich genommen jedoch nicht, dass der Vorschlag verfassungswidrig ist. Der Gesetzgeber hat auch jenseits spezifischer verfassungsrechtlicher Vorgaben grundsätzlich das Recht, die parlamentarische Kontrollfunktion auszugestalten und dabei das Interorganverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin zu regeln (1.). Grenzen ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (2.). Gemessen daran bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Gesetzentwurf (3.)

1. Möglichkeit zur gesetzlichen Regelung des Interorganverhältnisses

Das Interorganverhältnis zwischen Bundestag auf der einen und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin auf der anderen Seite ist primär verfassungsrechtlich geregelt. Das bedeutet allerdings nicht, dass es einem gesetzlichen Zugriff grundsätzlich versperrt wäre.²⁵ Die Verfassungspraxis kennt eine Reihe von Gesetzen, wie etwa das Parlamentsbeteiligungsgesetz und die Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon, die das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung regeln und dabei Rechte sowie Pflichten der Verfassungsorgane statuieren. Dabei handelt es sich allerdings um Gesetze, die zum Teil auf expliziten verfassungsrechtlichen Regelungsaufträgen (Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG)²⁶ oder, wie im Fall des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, auf vom Bundesverfassungsgericht entwickelten verfassungsrechtlichen Vorgaben beruhen. Gleichwohl gehen auch diese Gesetze regelmäßig über das verfassungsrechtlich zwingend Gebotene hinaus. Zu der Frage, wie weit der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in diesem Bereich geht, wie weit er also das Interorganverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung gesetzlich regeln kann, gibt es noch keine etablierten rechtlichen Maßstäbe. Fest steht zum einen, dass der Gesetzgeber sich selbstverständlich im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben halten muss.²⁷ Und auch wenn viel dafür spricht, dass die speziellen verfassungsrechtlichen Ausprägungen des Interorganverhältnisses, wie das Zitierrecht, die Informationsansprüche und Fragerechte sowie die Beteiligungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union, keine Sperrwirkung im Hinblick auf weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestags auf die Bundesregierung und die Bundeskanzlerin entfalten, können die Differenzierungen und Wertungen, die in diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Ausdruck kommen – etwa mit Blick auf die Ausgestaltung des Zitierrechts als Mehrheitsrecht, die Fokussierung auf die Bundesregierung und nicht auf einzelne Mitglieder der Bundesregierung als Adressaten parlamentarischer Informations- und Fragerechte oder auch Differenzierungen innerhalb der Beteiligungsformen des Bundestags nach Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG – für die Konturierung der aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgenden Vorgaben relevant werden.

²⁵ *Magiera*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 1989, § 52 Rn. 35 und Rn. 40.

²⁶ Der Auftrag zur gesetzlichen Konkretisierung in Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG erstreckt sich auch auf das Informationsrecht des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, siehe *Uerpmann-Wittzack*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 23 Rn. 141. Dass mit diesem Gesetzgebungsauftrag besonders weitgehende Gestaltungsspielräume verbunden wären, ist nicht ersichtlich: Das Bundesverfassungsgericht betont vielmehr, dass die gesetzliche Ausgestaltung sich „im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben“ halten müsse, siehe BVerfGE 131, 152 (213).

²⁷ *Pietzcker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1989, § 10 Rn. 13; *Steffani*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 1989, § 49 Rn. 140, der aber davon ausgeht, dass gesetzliche Regelungen des Interorganverhältnisses auf grundgesetzliche Regelungen „bezogen“ sein müssen.

2. Grenzen aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung

Der Gesetzentwurf dient der Ausgestaltung und der effektiven Verwirklichung der verfassungsrechtlich verankerten Kontrollfunktion des Bundestags im parlamentarischen Regierungssystem. Diese erschöpft sich nicht in den explizit im Grundgesetz verankerten Kontrollmöglichkeiten. Der Gesetzgeber hat vielmehr einen Gestaltungsspielraum. Er muss dabei jedoch die verfassungsrechtlichen Grenzen einhalten, die sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ergeben. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz²⁸ sieht einerseits die Trennung der Staatsgewalt in die drei hoheitlichen Funktionen Legislative, Exekutive und Judikative vor und verteilt diese auf verschiedene Staatsorgane.²⁹ Andererseits nimmt er das Verhältnis der Staatsorgane untereinander in den Blick.³⁰ Kompetenzen und Befugnisse der Organe sowie ihr Verhältnis untereinander werden dabei vorrangig von konkreten verfassungsrechtlichen Normen geregelt. Gleichwohl kommt dem Grundsatz der Gewaltenteilung eine Reservefunktion insofern zu, als er die Organisationsautonomie und Arbeitsfähigkeit der einzelnen Organe schützt.³¹ Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Würdigung des Gesetzentwurfs erlangen dabei insbesondere die folgenden Erwägungen Bedeutung, die im Rahmen einer Abwägung zwischen dem Interesse des Bundestags, seine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen, und dem Interesse der Bundesregierung und der Bundeskanzlerin, eigenständig über ihr Handeln und ihre Kommunikation zu entscheiden, zu berücksichtigen sind:

a) Eigenständigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung

Zu beachten ist zunächst der Grundsatz der Eigenständigkeit der Bundesregierung im Verhältnis zu anderen Staatsorganen wie insbesondere dem Bundestag.³² Die verfassungsrechtlich verankerte Eigenständigkeit der Bundesregierung und damit auch der Bundeskanzlerin setzt voraus, dass dieser ein eigener politischer Gestaltungsspielraum zukommt, und zwar nicht nur in inhaltlicher Hinsicht, in Fragen politischer Entscheidungen, sondern auch mit Blick auf die Organisation der eigenen Tätigkeit. Zu weitgehende

²⁸ Zur verfassungsrechtlichen Verankerung *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 82 ff.

²⁹ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86);

³⁰ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 69.

³¹ *Möllers*, Gewaltengliederung, 2005, 409; *Poscher*, Funktionenordnung des Grundgesetzes, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 8 Rn. 38.

³² Siehe *Schröder*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 62 Rn. 4; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 62 Rn. 8; *Oldiges/Brinktrine*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 62 Rn. 41 ff.; *Magiera*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 1989, § 52 Rn. 48 ff. und Rn. 76.

gesetzliche Vorgaben dahingehend, wie die Bundesregierung und insbesondere die Bundeskanzlerin ihrer Regierungstätigkeit nachzugehen haben, sind daher verfassungsrechtlich problematisch. Dieser Gedanke wird bekräftigt durch die in Art. 65 GG explizit geregelte parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung in Form der Verantwortung der Bundeskanzlerin für die gesamte Regierungstätigkeit.³³ Politische Verantwortung setzt eigenverantwortliche politische Handlungs- und Gestaltungsspielräume voraus.³⁴ Der Bundesregierung ist damit einerseits ein eigenständiger Bereich der Willensbildung und inhaltlichen politischen Positionierung zugestanden. Andererseits obliegt es der Bundesregierung und der Bundeskanzlerin zu entscheiden, wie sie ihre Politik kommunizieren und sich positionieren. Dieser Gedanke kommt in der Figur des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ zum Ausdruck, den das Bundesverfassungsgericht als Grenze parlamentarischer Kontroll- und Einwirkungsbefugnisse statuiert und der der Regierung einen „nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ zugesteht.³⁵

b) Handlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung

Die gesetzliche Ausgestaltung von Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestags auf die Bundesregierung darf zudem die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung nicht beeinträchtigen. Damit ist einerseits eine quantitative Grenze bezeichnet, die etwa die Anzahl und Dauer parlamentarischer Sitzungen, zu denen Mitglieder der Bundesregierung verpflichtet werden können, einschränkt. Allgemeingültige Vorgaben lassen sich hieraus freilich kaum ableiten. Andererseits müssen Bundesregierung und Bundeskanzlerin auch im Übrigen in der Lage sein, die ihnen verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können.

c) Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Beziehungen

Schließlich gilt es, die Besonderheiten im Bereich der auswärtigen Gewalt zu berücksichtigen. Auch wenn die Frage der Organkompetenzverteilung in diesem Bereich mangels aussagekräftiger verfassungsrechtlicher Normierung (jenseits von Art. 59 Abs. 2 GG) noch nicht abschließend geklärt ist, lässt sich festhalten, dass die auswärtige Gewalt zwischen

³³ *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 62 Rn. 15 spricht sogar von „Alleinverantwortung“; zur Differenzierung zwischen Kanzler-, Minister- und Kabinettsverantwortlichkeit *Schröder*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 62 Rn. 47 ff.

³⁴ Vgl. BVerfGE 68, 1 (87).

³⁵ BVerfGE 137, 185 (234).

Bundesregierung und Bundestag aufgeteilt ist.³⁶ Dabei kommt der Bundesregierung vor allem eine politisch-gestaltende Funktion zu, während der Bundestag in vielfacher Hinsicht auf die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion – die freilich auch eine gestaltende, die Regierungstätigkeit beeinflussende Komponente aufweist³⁷ – verwiesen ist.³⁸ Daher müssen einerseits effektive Kontrollmöglichkeiten des Parlaments bestehen. Andererseits muss der Bundesregierung die Möglichkeit einer funktionsadäquaten Ausgestaltung der auswärtigen Beziehungen möglich sein.

Vor diesem Hintergrund erlangen insbesondere drei Überlegungen Bedeutung: Erstens lässt sich dem Grundgesetz die Wertung entnehmen, dass die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen grundsätzlich eine Kompetenz der Bundesregierung darstellt und im Rahmen der Interorganbeziehungen insofern die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung im Bereich der auswärtigen Gewalt gewährleistet sein muss.³⁹ In diesem Sinne betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Bundesregierung zwar auch im Bereich der auswärtigen Gewalt der politischen Kontrolle des Bundestags unterliegt, dass die Rolle des Parlaments in diesem Bereich aber aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit beschränkt ist.⁴⁰

Zweitens und damit zusammenhängend lässt sich Art. 59 Abs. 2 GG die grundsätzliche Wertung entnehmen, dass die parlamentarische Kontrolle im Bereich der auswärtigen Gewalt regelmäßig in Form von nachträglicher Kontrolle – die freilich politische Vorwirkungen entfalten kann – erfolgt.⁴¹ Dem entspricht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum parlamentarischen Informationsanspruch, der zufolge der Anspruch des Bundestags gegen die Bundesregierung sich grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge erstreckt.⁴² Sonderfälle, wie das parlamentarische Beteiligungsrecht im Zusammenhang mit dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte, stellen diesen Grundsatz nicht in Frage, da sich die weitergehenden Rechte des Bundestags in diesem Zusammenhang aus

³⁶ Vgl. BVerfGE 104, 151 (210); 121, 135 (162); 131, 152 (195 f.); *Sauer*, Staatsrecht III, 6. Aufl. 2020, § 4 Rn. 31 ff.; *Calliess*, Staatsrecht III, 3. Aufl. 2020, § 3 Rn. 31 ff.; *Tietje/Nowrot*, Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des internationalen Regierungshandelns und der Außenpolitik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 45 Rn. 10.

³⁷ *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Oktober 2010, Art. 38 Rn. 42.

³⁸ BVerfGE 131, 152 (195 f.); *Sauer*, Staatsrecht III, 6. Aufl. 2020, § 4 Rn. 33.

³⁹ BVerfGE 131, 152 (195 f.); 137 185 (235).

⁴⁰ BVerfGE 131, 152 (195 f.); 137, 185 (235); 143, 101 (140).

⁴¹ *Tietje/Nowrot*, Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des internationalen Regierungshandelns und der Außenpolitik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 45 Rn. 13 f.; Art. 59 Abs. 2 GG ist zudem nicht auf Steuerungsinstrumente jenseits völkerrechtlicher Verträge („soft law“) anwendbar, siehe *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, Stand: Februar 2020, Art. 59 Rn. 113 ff.

⁴² BVerfGE 67, 100 (139); 110, 199 (215)

speziellen grundgesetzlichen Regelungen ergeben und das Bundesverfassungsgericht gerade den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt explizit in Abgrenzung zur allgemeinen Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt entwickelt.⁴³

Drittens ist im Rahmen der Ausgestaltung des Interorganverhältnisses zu berücksichtigen, dass „die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden kann, sondern vielfach von Umständen abhängig ist, die sich ihrer Bestimmung entziehen.“⁴⁴ Die Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik auf internationaler Ebene setzt eine handlungsfähige und nicht zu stark von Vorgaben des Parlaments eingeschränkte Regierung voraus.⁴⁵

Zu berücksichtigen ist dabei zudem, dass die Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG eine Spezialregelung für Angelegenheiten der Europäischen Union darstellen, die von den allgemeinen Grundsätzen der Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt abweicht, um dem Bundestag weitergehende Beteiligungsmöglichkeiten schon im Vorfeld von Entscheidungen, an denen die Bundesrepublik beteiligt ist, zu geben. Dahinter steht der Gedanke, dass der Verlust an Einfluss und Gestaltung, den der Bundestag durch die Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Europäische Union erfährt, durch die Mitwirkungsbefugnisse kompensiert werden soll.⁴⁶ Für den Regelungsbereich des Gesetzentwurfs lassen sich hieraus kaum Rückschlüsse ziehen: Auf die internationalen Treffen, die in Art. 1 des Gesetzentwurfs in Bezug genommen werden, finden Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG keine Anwendung. Der diesen Regelungen zugrunde liegende Kompensationsgedanke trägt außerhalb des Kontexts der Europäischen Union nicht. Und auch auf die nach Art. 2 des Gesetzentwurfs geregelten Sitzungen des Europäischen Rates findet nur die Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 GG Anwendung, die weitergehende Mitwirkungsbefugnis des Bundestags nach Art. 23 Abs. 3 GG nur im Hinblick auf Rechtsetzungsakte, damit allenfalls auf einen Teilbereich der Treffen des Europäischen Rates.

3. Würdigung des Gesetzentwurfs

Im Lichte dieser Maßstäbe bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der im Gesetzentwurf verankerten Pflicht der Bundeskanzlerin zur Abgabe von Regierungserklärungen im Zusammenhang mit internationalen Treffen.

⁴³ Siehe BVerfGE 90, 286 (381 ff.); 140, 169 (189).

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 143, 101 (153).

⁴⁵ *Tietje/Nowrot*, Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des internationalen Regierungshandelns und der Außenpolitik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 45 Rn. 16.

⁴⁶ *Wollenschläger*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23 Rn. 109; BVerfGE 131, 152 (201).

a) Die Bundeskanzlerin als Adressatin

Dass der Gesetzentwurf explizit die Bundeskanzlerin und nicht die Bundesregierung als Verpflichtete zur Abgabe einer Regierungserklärung vorsieht, erscheint zwar ungewöhnlich,⁴⁷ ist aber nicht von vorneherein verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Art. 65 GG weist der Bundeskanzlerin innerhalb der Bundesregierung eine herausragende Stellung zu und betont zugleich ihre Verantwortung gegenüber dem Bundestag. Soweit die Bundeskanzlerin persönlich an internationalen Treffen teilnimmt, erscheint es zudem sachgerecht, dass der Bundestag seine Kontrollfunktion ihr gegenüber wahrnimmt und versucht, Einfluss auf sie zu nehmen.

b) Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit

Die Arbeitsfähigkeit der Bundeskanzlerin wird durch die gesetzliche Regelung nicht übermäßig eingeschränkt. Dies wäre erst dann der Fall, wenn die Zahl der angesetzten Vor- und Nachbereitungsdebatten ein Ausmaß annähme, das die Arbeitsfähigkeit der Bundeskanzlerin ernsthaft gefährden würde. Vor dem Hintergrund, dass die Bundeskanzlerin ohnehin aufgrund eigener politischer Entscheidung Erklärungen im Bundestag zu internationalen Treffen abgibt, und mit Blick darauf, dass der Gesetzentwurf sich auf eine überschaubare Anzahl solcher Treffen beschränkt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzentwurf das verfassungsrechtlich zulässige Maß überschreitet.

c) Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung

Als verfassungsrechtlich problematisch erweist sich der Gesetzentwurf allerdings insofern, als er die Bundeskanzlerin nicht nur dazu verpflichtet, im Bundestag zu erscheinen, sondern ihr auch eine „Regierungserklärung“ abverlangt. Das Grundgesetz weist der Bundeskanzlerin eine herausragende Stellung im parlamentarischen Regierungssystem zu. In der Kompetenz zur Bestimmung der „Richtlinien der Politik“ nach Art. 65 Satz 1 GG kommt diese Stellung prägnant zum Ausdruck.⁴⁸ Die damit der Bundeskanzlerin zukommende Teilhabe an der politischen Staatsleitung⁴⁹ erstreckt sich sowohl auf politische In-

⁴⁷ Insbesondere die zahlreichen gesetzlich begründeten Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag sehen regelmäßig die Bundesregierung als Adressatin vor, siehe etwa § 2 Abs. 3 FluglärmG; § 28 Abs. 3h SGB IV; § 10 Abs. 1 SGV XI; § 37g BImSchG sowie verschiedene Vorschriften des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: März 2004, Art. 43 Rn. 116. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Berichtspflichten (Art. 13 Abs. 6 S. 1; Art. 53 S. 3; Art. 53a Abs. 2; Art. 115f Abs. 2 GG) entfalten insofern keine Sperrwirkung.

⁴⁸ *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 15.

⁴⁹ Vgl. *Oldiges/Brinktrine*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 62 Rn. 27.

halte als auch auf die Form der Politik und ihre Kommunikation. Jenseits spezifischer verfassungsrechtlich begründeter Vorgaben obliegt es daher der Bundeskanzlerin zu entscheiden, auf welche Weise und in welchen Formaten sie ihrer Regierungstätigkeit nachgeht und wie sie ihre Politik kommuniziert.

Vor diesem Hintergrund stößt eine gesetzliche Vorgabe zur Art und Weise, wie die Bundeskanzlerin die Regierungspolitik mit Blick auf internationale Treffen im Bundestag vorstellen muss, auf verfassungsrechtliche Bedenken. Zwar handelt es sich bei der „Regierungserklärung“ weder um einen rechtlichen Begriff noch um eine rechtlich vorgesehene spezifische Handlungsform. Gleichwohl hat sie sich in der Praxis zu einem spezifischen politischen Instrument entwickelt, von dem alle Bundeskanzler Gebrauch gemacht haben.⁵⁰ Mit einer „Regierungserklärung“ setzt die Bundeskanzlerin einen besonderen politischen Akzent. Die Wahl dieses politischen Formats kommuniziert, dass es sich um für die Regierungspolitik bedeutsame Themen handelt. Regierungserklärungen ziehen besondere mediale Aufmerksamkeit auf sich und finden öffentliche Beachtung.⁵¹

Vor diesem Hintergrund fällt die Entscheidungsbefugnis darüber, ob, zu welchem Thema und in welchem Kontext die Bundeskanzlerin eine Regierungserklärung abgibt, in die ausschließliche Kompetenzsphäre der Bundeskanzlerin. Aufgrund der Bedeutung dieses Instruments für die Wahrnehmung ihrer Befugnisse und die Ausgestaltung ihrer Politik führte eine Mitbestimmung hierüber durch andere Organe zu einem „Mitregieren Dritter bei Entscheidungen (...), die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen“, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Umschreibung für den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ darstellt, der dem kontrollierenden Zugriff anderer Organe entzogen ist.⁵² Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Regierungserklärung sowohl verfassungsrechtlich als auch politisch als wesentliches Instrument zur Ausübung der nach Art. 65 Satz 1 GG der Bundeskanzlerin zukommenden Richtlinienkompetenz angesehen wird.⁵³

⁵⁰ Ausführliche Darstellung bei *Stüwe*, Die Rede des Kanzlers, 2005.

⁵¹ Siehe *Schürmann*, Plenardebatte, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 20 Rn. 14.

⁵² BVerfGE 110, 199 (214 f.); anknüpfend an BVerfGE 67, 100 (139).

⁵³ *Schröder*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 65 Rn. 18; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Oktober 2008, Art. 65 Rn. 16; *Epping*, in: Hillgruber/Epping (Hrsg.), BeckOK-GG, Stand: 15.11.2020, Art. 65 Rn. 3 und Rn. 5; *Busse*, GO-BReg, 3. Online-Aufl. 2018, § 1 Rn. 7.

d) Abweichung von der Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint der Gesetzentwurf zudem insofern, als er von der Ausgestaltung des Interorganverhältnisses im Bereich der auswärtigen Gewalt durchaus signifikant abweicht. Das Bundesverfassungsgericht betont in diesem Zusammenhang den weit bemessenen Spielraum der Regierung zu eigenverantwortlicher Aufgabewahrnehmung.⁵⁴ Gerade im Vorfeld internationaler Zusammenkünfte erscheint ein zu weitgehender Einfluss des Parlaments auf die Entscheidung der Bundesregierung und der Bundeskanzlerin, ob und wie sie sich öffentlich erklären und die deutsche Position und Verhandlungsspielräume offenlegen will, bedenklich. Er rückt die Rolle des Bundestags in die eines „Mitregierens“, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeschlossen sein soll.⁵⁵ Der Gesetzentwurf entfernt sich insofern von der grundgesetzlichen Wertung, dass sich die Rolle des Bundestags in auswärtigen Angelegenheiten regelmäßig auf eine nachträgliche Kontrolle beschränkt. Er dehnt die verfassungsrechtlich verankerten Instrumente politischer Kontrolle, deren Bedeutung im Zusammenhang mit dem auswärtigen Handeln der Regierung auch das Bundesverfassungsgericht zu Recht betont,⁵⁶ erheblich aus. In der Sache nähert er die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundestags auf die Bundesregierung in auswärtigen Angelegenheiten damit dem besonderen und differenzierenden Regime, das Art. 23 Abs. 2, Abs. 3 GG für Angelegenheiten der Europäischen Union etabliert, an, für das bekanntlich 1992 eine Verfassungsänderung für erforderlich gehalten wurde.

4. Zwischenergebnis

Die gesetzliche Verankerung einer Pflicht der Bundeskanzlerin zur Abgabe von Regierungserklärungen zu bestimmten internationalen Treffen erweist sich als verfassungsrechtlich bedenklich vor dem Hintergrund des durch den Grundsatz der Gewaltenteilung geprägten Interorganverhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin. Es greift zu sehr in die politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume von Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin ein und weicht zudem von der grundgesetzlich vorgezeichneten Kompetenzverteilung zwischen Bundesregierung und Bundestag im Bereich der auswärtigen Gewalt ab.

⁵⁴ BVerfGE 131, 152 (195).

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 110, 199 (214 f.).

⁵⁶ BVerfGE 131, 152 (196).

IV. Selbstbindung des Bundestags durch Parlamentsgesetz

Der Gesetzentwurf erweist sich zudem insofern als verfassungsrechtlich bedenklich, als er eine Pflicht des Bundestags begründet, unter bestimmten Voraussetzungen zu bestimmten Themen Debatten von einer bestimmten Mindestdauer abzuhalten. Damit berührt der Gesetzentwurf einen Kern der verfassungsrechtlich gewährleisteten Parlamentsautonomie⁵⁷ als Recht des Parlaments seine Organisation und Arbeitsweise selbst zu bestimmen.⁵⁸ Die Parlamentsautonomie erstreckt sich insbesondere auf den Geschäftsgang des Parlaments und darauf, wie der Bundestag seine Funktionen wahrnimmt.⁵⁹ Der Gesetzentwurf schränkt insofern zumindest die Befugnis des Bundestags ein, frei über seine Tagesordnung zu entscheiden – sei es durch Vereinbarung im Ältestenrat (§ 20 Abs. 1 GOBT), sei es durch Beschluss des Bundestags. Mit Blick auf die Nachbereitungsdebatten legt der Gesetzentwurf die Entscheidung über die Durchführung einer solchen Debatte in die Hände einer Parlamentsminderheit und weicht auch insofern von der Zuweisung der Befugnis zur Entscheidung über den Geschäftsgang an das Parlament insgesamt ab.

In dem grundlegenden Streit darüber, ob, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmaß der Gesetzgeber zur Regelung parlamentsinterner Abläufe befugt ist,⁶⁰ hat das Bundesverfassungsgericht angenommen, dass eine gesetzliche Regelung dann zulässig sein soll, „wenn das Gesetz – auch seine Aufhebung – nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen“.⁶¹ Gewichtige Gründe sprechen insofern für eine gesetzliche Regelung im Gegensatz zu einer Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestags, als der Gesetzentwurf nicht allein das parlamentsinterne Verfahren regeln, sondern darüber hinaus Verpflichtungen der Bundeskanzlerin begründen will, was durch die Geschäftsordnung allein nicht möglich wäre.⁶² Allerdings reicht diese Überlegung nur so weit, wie es tatsächlich um die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin geht. Die anschließende Debatte im Bundestag und vor allem ihre Mindestdauer bedürften keiner zwingenden gesetzlichen Regelung. Da mit der Entscheidung über die Tagesordnung, die vom Parlament

⁵⁷ Zur verfassungsrechtlichen Grundlage *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 6.

⁵⁸ BVerfGE 130, 318 (348); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 5.

⁵⁹ BVerfGE 130, 318 (348 f.).

⁶⁰ *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: November 2018, Art. 40 Rn. 77 f.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 15 f.; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 23 f.

⁶¹ BVerfGE 70, 324 (361).

⁶² Dazu m.w.N. *Gärditz*, Die Reform der Regierungsbefragung im Deutschen Bundestag, DVBl. 2019, 1298 (1302 f.); a.A. *von Achenbach*, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, Der Staat 58 (2019), 325 (328 ff.).

zu behandelnden Themen und die Verteilung der Beratungszeit über einzelne Punkte der Tagesordnung durchaus Kerngehalte der Parlamentsautonomie betroffen sind und kraft gesetzlicher Regelung einer Entscheidung des Parlaments nach Maßgabe der Geschäftsordnung entzogen werden, bestehen auch insofern verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Gesetzentwurf.

V. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der Bundeskanzlerin, vor und auf Verlangen einer parlamentarischen Minderheit auch nach bestimmten internationalen Treffen eine Regierungserklärung im Bundestag abzugeben, lässt sich nicht auf die verfassungsrechtlich verankerten Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsbefugnisse des Bundestags gegenüber der Bundesregierung stützen.
2. Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, das Interorganverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung gesetzlich auszugestalten. Er muss sich dabei im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben zur Kompetenzverteilung zwischen den Verfassungsorganen halten. Grenzen ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der die Eigenständigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung sowie ihre Handlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit, insbesondere unter den besonderen Bedingungen der auswärtigen Beziehungen, gewährleistet.
3. Der Gesetzentwurf sieht sich insofern erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, als er die Eigenständigkeit und Gestaltungsfreiheit der Bundeskanzlerin durch eine Pflicht zur Abgabe von Regierungserklärungen einschränkt. Verfassungsrechtliche Zweifel bestehen zudem im Hinblick auf die Verschiebung des Interorganverhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bzw. Bundeskanzlerin im Rahmen der auswärtigen Gewalt.
4. Schließlich erweist sich auch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Selbstbindung des Bundestags dahingehend, dass er unter bestimmten Voraussetzungen zu bestimmten Themen Debatten von einer bestimmten Dauer halten muss, als verfassungsrechtlich bedenklich.

Hamburg, den 22. Februar 2021

gez. Prof. Dr. Mehrdad Payandeh