



Prof. Dr. Jelena von Achenbach | Licher Str.64 | 35394 Gießen

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

19-G-58

24. Februar 2021

Juniorprofessur für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M. (NYU)

Licher Str. 64

35394 Gießen | Germany

Tel.: +49 641 99 21430

Fax: +49 641 99 21439

jelena.v.achenbach@recht.uni-giessen.de

Gießen, den 24. Februar 2021

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes

zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

BT-Drs. 19/11151

Öffentliche Anhörung am 25. Februar 2021

A. Gegenstand der Stellungnahme

Dem Bundestag liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen vor (BT-Drs. 19/11151). Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Bundestag vor und nach den Treffen des Europäischen Rates, der G7- und G20-Staaten, der Mitgliedstaaten des Nordatlantikvertrags und der OSZE sowie der Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs eine Vorbereitungsdebatte und eine Nachbereitungsdebatte durchführt.

Im Einzelnen soll mit dem vorgeschlagenen Gesetz der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin verpflichtet werden, *vor* diesen Treffen eine Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Treffens abzugeben, an die sich eine Aussprache von mindestens 120 Minuten anschließt (*Vorbereitungsdebatte*, § 1 IntZBBG-E und § 3a Abs. 1 EUZBBG-E).

Nach diesen Treffen soll auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages eine Regierungserklärung des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin über die Ergebnisse erfolgen (*Nachbereitungsdebatte*, § 2 IntZBBG-E und § 3a Abs. 2 EUZBBG-E).

Eine Vertretung durch den zuständigen Bundesminister ist in beiden Debatten möglich (§ 1 IntZBBG-E, § 2 IntZBBG-E, § 3a EUZBBG-E).

Die entsprechenden Regelungen sollen in Bezug auf die internationalen Treffen in einem neuen Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Rahmen der internationalen Beziehungen (IntZBBG) getroffen werden. In Bezug auf Sitzungen des Europäischen Rates soll eine Ergänzung im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) erfolgen.

B. Stellungnahme

In der Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs bleibt offen, welche verfassungsrechtliche Grundlage der Bundestag in Anspruch nimmt, um die Bundesregierung zu verpflichten, jeweils vor und nach den genannten internationalen Gipfeltreffen eine Regierungserklärung abzugeben und sich einer Aussprache im Bundestag zu stellen.

Der Bundestag kann sich jedoch verfassungsrechtlich tragfähig auf Art. 43 Abs. 1 GG als Grundlage stützen, um die Bundesregierung in der vorgeschlagenen Form zu verpflichten, sich vor und nach bestimmten internationalen Treffen einer Vorbereitungsdebatte und einer Nachbereitungsdebatte im Bundestag zu stellen.

1. Art. 43 Abs. 1 GG bildet die Grundlage für verpflichtende Parlamentsdebatten zu internationalen Treffen

a. Der Bundestag hat aus dem Zitierrecht Anspruch auf eine Debatte mit der Bundesregierung

Art. 43 Abs. 1 GG begründet ein Recht des Bundestages darauf, dass die Regierungsmitglieder auf Verlangen persönlich im Plenum und in den Ausschüssen erscheinen und dort Rede und Antwort stehen.¹ Das Recht, die Regierung direkt zu befragen und zur Rede zu stellen, zählt zu den Rechten des Bundestages, die das parlamentarische Regierungssystem verfassungsrechtlich verwirklichen. Es ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung.

Das Zitierrecht aus Art. 43 Abs. 1 GG ergänzt dabei als Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle das Fragerecht gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das Untersuchungsrecht nach Art. 44 GG und die Informationsrechte des Bundestages in europäischen Angelegenheiten nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG.

b. Die vorgeschlagene Debatte über das auswärtige Handeln der Bundesregierung ist auch im Demokratieprinzip verankert

Das Bundesverfassungsgericht betont die demokratische Bedeutung der öffentlichen Parlamentsdebatte auch und gerade im Hinblick auf die demokratische Kontrolle der Regierung

¹ BVerfGE 57, 1 (NPD/Werturteil), juris Rn. 17; näher zu Gewährleistungsgehalt und demokratischer Bedeutung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG von *Achenbach*, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, Verfassungsrechtliche Grundfragen und Kritik, Der Staat 2019, 325–344. Die Erkenntnisse aus diesem Beitrag werden im Folgenden für die vorliegend zu begutachtende Rechtskonstellation fruchtbar gemacht.

und damit den Bezug zum Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG: Die Parlamentsöffentlichkeit, das öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument, die öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind, so das Gericht, wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus und Voraussetzung der Kontrolle durch die Bürger.² Dies hebt das Gericht im Kontext der Unterrichtung des Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG vor, in dem es – wie im Fall der vorgeschlagenen Debatte über internationale Gipfeltreffen – auch um die Funktion des Parlaments geht, durch öffentliche Debatte über das auswärtige Handeln der Regierung den Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und Regierungstätigkeit zu herzustellen.

Dass vor den Augen der Öffentlichkeit eine politische Debatte zwischen Parlament und Regierungsmitgliedern über das Regierungshandeln im internationalen Kontext stattfindet, befördert die politische Meinungs- und Willensbildung des Volkes über Außenpolitik der Regierung. Dies trägt dazu bei, die Grundlagen für zukünftige Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Es fördert zudem eine Einbettung der Regierung und ihres Handelns in den öffentlichen Diskurs.

Dies ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns, der in Art. 20 Abs. 2 GG verankert ist: Es zählt maßgeblich zum Sinn und Zweck des Zitierrechts, die demokratische Legitimation des Regierungshandelns gerade *zwischen* den Wahlen dadurch zu fördern, dass wirksame parlamentarische Regierungskontrolle stattfindet. Dies leistet vorrangig die Opposition (dazu näher unten 4.). Primär die *oppositionelle* Kritik und Auseinandersetzung mit dem Agieren der Regierung schafft regelmäßig öffentliche Aufmerksamkeit und damit eine Einbettung des Handelns der Regierung in die öffentliche Meinungs- und Willensbildung.

2. Eine abstrakt-generelle Ausgestaltung des Art. 43 Abs. 1 GG durch Gesetz ist verfassungsrechtlich zulässig und zweckmäßig

a. Der Bundestag gestaltet das Zitierrecht aus

Die Ausgestaltung des Kontrollverhältnisses zwischen Bundestag und Bundesregierung bleibt in vielen Aspekten der Praxis und Rechtsetzung der Organe überlassen. Denn das Grundgesetz regelt nicht im Einzelnen, auf welche Weise der Bundestag die Rechte der parlamentarischen Regierungskontrolle ausübt. Wesentliche Aspekte der tatsächlichen Funktionsweise und

² BVerfGE 131, 152 (Unterrichtungspflicht ESM/Fiskalpakt), juris Rn. 113.

Verwirklichung des Parlamentarismus bleiben damit der Selbstorganisation der Verfassungsorgane überlassen.

Dabei liegt die rechtliche Konkretisierung der parlamentarischen Regierungskontrolle aufgrund der Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie, die Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG anerkennt, sowie der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes, maßgeblich in der Hand des Bundestages. Dies umfasst auch die Befugnis des Bundestags, die Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG *abstrakt-generell* zu regeln. Der Bundestag kann das Zitierrecht nicht bloß in einzelnen Fällen ausüben, sondern es auch in generalisierter Weise ausgestalten.³

Dafür spricht schon, dass Art. 43 Abs. 1 GG die Ausübung des Zitierrechts bereits dem Wortlaut nach nicht an besondere Voraussetzungen bindet. Das Zitierrecht ist nicht als ausnahmsweise zulässiger Akt oder als Sanktion für Einzelfälle gefasst; dem Text lässt sich eine Reservefunktion des Zitierrechts nicht entnehmen.⁴ Auch muss der Bundestag die Geltendmachung des Zitierrechts nicht begründen.

Auch die systematische Auslegung bestätigt den textuellen Befund einer materiell nicht beschränkten Anwendbarkeit: So sind die *Anwesenheitspflicht* und das *Anwesenheitsrecht* der Bundesregierung, die Art. 43 Abs. 1 und Abs. 2 GG begründen, spiegelbildlich in der Voraussetzungslosigkeit: Die Regierungsmitglieder haben nach Abs. 2 uneingeschränkt Zutritt zu den Parlamentssitzungen und ein uneingeschränktes Rederecht. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich entschieden, dass die Redebefugnis der Regierungsmitglieder durch den Bundestag nicht beschränkt werden kann. Es bestehe ein zeitlich unbeschränktes und grundsätzlich unbeschränkbares Recht, das ausschließlich dem *Missbrauchsverbot* unterliege.⁵ Dies rechtfertige sich,

³ In diesem Sinne auch *Christoph Schönberger*, Rechtsgutachten über die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der Bundesregierung bei der Befragung der Bundesregierung nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und dem Grundgesetz, erstattet im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/GutachtenRegierungsbefragungSchoenberger.pdf>, S. 32 ff. Für die Gegenauffassung mit weiteren Nachweisen *Ann-Kathrin Kaufhold*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 30. Januar 2019, Ausschussdrucksache 19-G-20, S. 8 ff., 13 ff. (https://www.bundestag.de/ausschuesse/a01_go/oeffentliche_anhoerungen/stellungnahmen-589442).

⁴ So aber nicht überzeugend *Martin Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Bd. II, Art. 43, Rn. 13.

⁵ BVerfGE 10, 4 (Redezeitbeschränkung), juris Rn. 52.

so das Gericht, aus dem Spannungsverhältnis zwischen dem Parlament als dem Gesetzgebungs- und obersten Kontrollorgan und der Regierung als Spitze der Exekutive.⁶

Diese teleologisch-funktionale Erwägung gilt ebenso für das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG: Als Grenze gilt allein ein Missbrauchsverbot. Die in der Literatur vertretene Beschränkung des Zitierrechts auf den Einsatz in begründeten Einzelfällen lässt sich dagegen weder dem Text noch der Systematik des Grundgesetzes entnehmen. Sie steht überdies im Widerspruch zu der umfassenden und effektiven parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung, die das Grundgesetz gebietet.

b. Eine abstrakt-generelle Ausgestaltung des Zitierrechts verstößt nicht gegen die Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung steht einer interinstitutionellen Verpflichtung der Bundesregierung in der Form einer abstrakt-generellen Ausgestaltung des Art. 43 Abs. 1 GG unterhalb der Verfassung nicht entgegen. Bundestag und Regierung sind als Organe weder praktisch noch verfassungsprinzipiell in einer Weise getrennt, die grundsätzlich ausschliesse, dass der Bundestag die Bundesregierung durch abstrakt-generelle Regelungen unterhalb der Verfassung interinstitutionell verpflichtet.

Zwar verfasst das Grundgesetz Bundestag und Bundesregierung als gesonderte Organe. Aber in der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung zeichnen sich die beiden Institutionen nicht primär dadurch aus, dass sie einander in souveräner Unabhängigkeit und Abgeschlossenheit gegenüber stehen. Vielmehr sind Bundestag und Bundesregierung in ihrer Organisation, Funktionsweise und Handeln durch Interaktion, Kooperation, Verflechtung und Wechselbezüglichkeit geprägt.⁷ Daher widerspricht es der Gewaltenteilung nicht, wenn der Bundestag die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung durch abstrakt-generelle, verpflichtende Regelungen ausgestaltet.

c. Gesetzgebung ist eine zulässige Form der Ausgestaltung des Zitierrechts

Dem Bundestag steht als Instrument der Ausgestaltung und Konkretisierung des Zitierrechts neben dem Geschäftsordnungsrecht ebenso auch die Gesetzesform zur Verfügung.

⁶ BVerfGE 10, 4, juris Rn. 52.

⁷ Dazu näher von Achenbach, Reform der Regierungsbefragung im Bundestag, Verfassungsrechtliche Grundfragen und Kritik, DER STAAT 2019, 325, 328 ff.

Das Gesetz ist in der Verfassungspraxis als Handlungsform anerkannt und etabliert, um die Kontrollverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesregierung basierend auf dem Grundgesetz auszugestalten. Dies schließt Fälle ein, in denen nicht ein ausdrücklicher, sondern ein *ungeschriebener* verfassungsrechtlicher Gesetzgebungstitel die Grundlage bildet. So umfasst das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) Verpflichtungen der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag (etwa § 18 PUAG). Das PUAG beruht nicht auf einer ausdrücklichen Gesetzgebungskompetenz und -aufgabe des Bundes – wie es sie für die europapolitische Mitwirkung des Bundestages in Art. 23 Abs. 3 S. 3 GG gibt. Vielmehr folgt die Befugnis des Bundestages, das Untersuchungsrecht gesetzlich zu regeln, aus der Natur der Sache.

Dasselbe gilt für das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG): Auch hier fehlt ein ausdrücklicher grundgesetzlicher Kompetenztitel, um das verfassungsrechtlich begründete Recht des Bundestages auf konstitutive Mitentscheidung über die Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr einfachgesetzlich auszugestalten und hierbei auch Pflichten der Bundesregierung zu begründen (s. etwa §§ 3, 6 ParlBG). Die Zuständigkeit des Bundes und damit des Bundestags für den Erlass des ParlBG folgt jedoch ebenfalls unstreitig aus der Natur der Sache.

Neben dem PUAG und dem ParlBG ist das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) ein weiterer Fall, in dem die Pflichtenstellung, die die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag verfassungsrechtlich trifft, mittels Gesetzgebung ausgestaltet wird.

Die interinstitutionellen Rechtsbeziehungen zwischen der parlamentarisch verantwortlichen Bundesregierung und dem Bundestag durch Gesetz auszugestalten, hat dabei gegenüber einer Regelung durch parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht erhebliche Vorteile.

Erstens ist die Bindung der Bundesregierung an Gesetze – anders als für parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht – nicht umstritten, sondern nach Art. 20 Abs. 3 GG evident. *Zweitens* unterliegt die Gesetzesform anders als die Geschäftsordnung nicht der Diskontinuität. Eine gesetzliche Ausgestaltung des Zitierrechts muss nicht in jeder Legislatur eigens neu bestätigt werden, sondern hat unabhängig von einem Fortgeltungsbeschluss Bestand – vorbehaltlich einer Änderung. Diese unterliegt jedoch höheren prozeduralen Anforderungen. Denn *drittens* stellt das Gesetzgebungsverfahren weitergehende formale Anforderungen an eine Abänderung, als sie für eine Änderung der Geschäftsordnung gelten.

Gesetzgebung kann aus diesen Gründen ein zweckmäßiges Instrument sein, um die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung längerfristig auszugestalten und fortzuentwickeln. Dies zeigt sich an den Gesetzen, die gegenwärtig bereits in verschiedenen Aspekten das Kontrollverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung und speziell auch die

Mitwirkung an auswärtigen Angelegenheiten konkretisieren (PUAG; ParlBG; EUZBBG). Die gesetzlichen Regelungen gelten in den Grundzügen weitgehend stabil und sind zur Grundlage dafür geworden, dass sich Übungen der parlamentarischen Regierungskontrolle in längeren Zeiträumen etablieren und auch fortentwickeln können. Das schließt auch ein, dass Streitfälle durch das Bundesverfassungsgericht verhandelt und Reformbedarfe in der Praxis identifiziert und umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundestag befugt, die interinstitutionelle Rechtsbeziehung, die das Grundgesetz in der Form des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG zwischen Bundestag und Bundesregierung begründet, durch gesetzliche Regelung auszugestalten. Der Bundestag kann dieses Kontrollrecht kraft einer ungeschriebenen Bundeszuständigkeit, die sich aus der Natur der Sache ergibt, gesetzlich ausgestalten. Das umfasst auch das Recht zu regeln, dass die Regierung sich im Kontext von internationalen Treffen einer Vorbereitungs- und Nachbereitungsdebatte stellen muss, für die das Verfahren im Einzelnen vorab festgelegt ist.

3. Keine Verletzung der außenpolitischen Verantwortung der Bundesregierung und des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung

Eine Verpflichtung der Bundesregierung zu einer Vorbereitungs- und einer Nachbereitungsdebatte in Bezug auf internationale Gipfeltreffen, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, verletzt die Gewaltenteilung auch im Übrigen nicht. Sie beeinträchtigt weder die Verantwortung der Bundesregierung in der Außenpolitik noch überschreitet sie allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen der parlamentarischen Kontrolle. Sie ist insbesondere mit dem Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung vereinbar.

a. Keine Bereichsausnahme von der parlamentarischen Verantwortlichkeit: Auch das auswärtige Handeln der Bundesregierung unterliegt der parlamentarischen Kontrolle

Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundgesetz der Regierung im Bereich der auswärtigen Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen hat.⁸ Es sieht in diesem Bereich aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit lediglich eine beschränkte Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan.⁹

⁸ Mit Nachweis der Rechtsprechungslinie BVerfGE 137, 185, juris Rn 139 f.

⁹ BVerfGE 137, 185, juris Rn 139.

Das Gericht betont jedoch ausdrücklich, dass die parlamentarische Kontrolle sich auch auf die Außenpolitik und das auswärtige Handeln der Bundesregierung bezieht.¹⁰ Es hebt hervor, dass die funktional begründete Beschränkung der Rolle des Parlaments in der Außenpolitik nicht bedeute, dass außenpolitische Entscheidungen am Bundestag vorbei getroffen werden könnten.

Auch die der Bundesregierung anvertraute auswärtige Gewalt ist, so das Gericht, Gegenstand der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung. Der Bundestag hat auch in diesem Politikfeld seine allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechte. Er kann, wie das Gericht ausdrücklich anführt, sein Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, seine Kontroll- und Haushaltsbefugnisse wahrnehmen und dadurch auf die Entscheidungen der Regierung einwirken oder durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Regierung stürzen.

BVerfGE 137, 185, juris Rn 139 f.: „Im Bereich der auswärtigen Politik hat das Grundgesetz in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung aber einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. Die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan ist schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt (BVerfGE 104, 151 <207>; vgl. auch schon BVerfGE 49, 89 <125>; 68, 1 <87>). [...] Dem Bundestag, der Entscheidungen der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten missbilligt, verbleiben jedoch auch in diesem Bereich seine parlamentarischen Kontrollbefugnisse (vgl. BVerfGE 49, 89 <125>; 68, 1 <89, 109>; 90, 286 <364>; 104, 151 <207>). Er kann sein Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, seine Kontroll- und Haushaltsbefugnisse wahrnehmen und dadurch auf die Entscheidungen der Regierung einwirken oder durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Regierung stürzen (BVerfGE 68, 1 <109 f.>).“

Das Gericht betont – im Kontext der Zuständigkeit der Bundesregierung für die Rüstungsexportkontrolle – ausdrücklich die Bedeutung der allgemeinen parlamentarischen Kontrolle auf dem Gebiet der Außenpolitik: In der Ausübung parlamentarischer Kontrolle liege kein verfassungswidriger Einbruch in den Gestaltungsbereich der Exekutive.¹¹ Die parlamentarische Kontrolle komme vielmehr auch dort zum Tragen, wo das Grundgesetz eine *ausschließliche* Zuständigkeit der Regierung begründe.¹² Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns trete die parlamentarische Kontrolle an die Stelle der in dem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Regierung fehlenden sachlich-inhaltlichen Mitwirkungsrechte des Parlaments.¹³

¹⁰ BVerfGE 137, 185, juris Rn 140.

¹¹ BVerfGE 137, 185, juris Rn 141.

¹² BVerfGE 137, 185, juris Rn 141.

¹³ BVerfGE 137, 185, juris Rn 141.

Diese Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts gelten ohne Einschränkungen ebenso im vorliegenden Zusammenhang. Der Bundestag verletzt die Verantwortung der Bundesregierung in der Außenpolitik nicht, wenn er die parlamentarische Kontrolle auf der Basis des Zitierrechts in der Form einer verpflichtenden Vorbereitungs- und Nachbereitungsdebatte mit der Bundesregierung zu internationalen Gipfeltreffen ausgestaltet und ausübt. Denn eine Bereichsausnahme von der allgemeinen parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung existiert hierfür nicht.

b. Die vorgesehenen Debatten steigern die demokratische Legitimation des Regierungshandelns in der internationalen Politik

Dem Einsatz der allgemeinen Kontrollinstrumente des Parlaments kommt gerade in Bezug auf die politischen Abstimmungsprozesse und Gestaltungsentscheidungen, die im Rahmen internationaler Spitzentreffen stattfinden, eine wichtige demokratische Funktion zu. Denn der Bundestag verfügt bezüglich der Vertretung und Mitwirkung der Bundesrepublik in internationalen Politikforen nicht über eigene Gestaltungs- und Entscheidungsgewalt, die sachlich-inhaltliche Legitimation vermittelt.

Wenn sich die Regierung aber zu ihrem Handeln in internationalen Foren jeweils konkret-anlassbezogen erklärt und einer direkten Debatte mit den Abgeordneten stellt, ermöglicht dies jedoch dem Parlament, *kommunikativ-diskursiv* auf das Regierungshandeln einzuwirken. Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen, auf dem Zitierrecht gem. Art. 43 Abs. 1 GG basierenden Debattenformate bringen damit die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung zum Tragen. Dies steigert die demokratische Legitimation des betreffenden Regierungshandelns.

Mit den vorgeschlagenen Debattenformaten ist dabei *keine* Kompetenzzanmaßung des Bundestages verbunden. Denn mittels der vorgesehenen Debatten wirkt das Parlament nicht gewaltenteilungswidrig in die Außenpolitik hinein. Vielmehr eröffnet eine Regierungserklärung mit Aussprache vor internationalen Treffen (*Vorbereitungsdebatte*, § 1 IntZBBG-E, § 3a Abs. 1 EUZBBG-E) lediglich einen unmittelbaren politischen Austausch. Die Regierung erfährt in dieser Form direkt den Stand und auch die Konfliktlinien in der Willensbildung des Parlaments zu dem betreffenden politischen Gegenstand.

Dies ermöglicht, dass die Bundesregierung sich mit Blick auf die im Parlament vertretenen Positionen *selbsttätig* steuert (*Selbststeuerung/ Responsivität*).¹⁴ Die vorgesehene Vorbereitungsdebatte

¹⁴ Zur Responsivität der Regierung als Aspekt ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit weiter von *Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2017, 491.

schaftt einen unmittelbaren Anlass und eine tragfähige Grundlage dafür, dass die Regierung sich inhaltlich mit den verschiedenen im Parlament vertretenen Positionen auseinandersetzt, diese prüft und abwägt, sich darauf beziehen oder sich davon abgrenzen kann. Davon bleibt indes die Gestaltungs-, Entscheidungs- und Handlungsverantwortung, die die Bundesregierung für die Vertretung der Bundesrepublik auf internationalen Gipfeltreffen trägt, gänzlich unberührt.

Dass § 2 IntZBBG-E, § 3a Abs. 2 EUZBBG-E auf Antrag eines Viertels der Abgeordneten eine *Nachbereitungsdebatte* vorsehen, in der die Bundesregierung sich einer Aussprache zu den Ergebnissen eines internationalen Treffens stellt, begründet zusätzlich ein kommunikativ-diskursives Rechenschaftsverhältnis zum Bundestag. Dies verwirklicht die parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesregierung vor allem durch *Vorwirkungen*, die zur inhaltlichen Rückbindung des Regierungshandelns an die parlamentarische Willensbildung beitragen: Denn die Regierung muss gegebenenfalls öffentlich erklären und darlegen, warum sie in einem internationalen Forum von einer Position abgewichen ist, die die Parlamentsmehrheit befürwortet und gefordert hat. Ebenso muss sie gegebenenfalls erläutern, warum sie an einer Position festgehalten hat, die die Oppositionsfractionen kritisiert und mit Alternativvorschlägen konfrontiert haben.

Damit hält die Möglichkeit einer Nachbereitungsdebatte die Regierung dazu an, parlamentarische Positionen *selbsttätig* verstärkt in ihre Willensbildung einzubeziehen und zu prüfen und letztlich in ihrem internationalen Handeln auch tatsächlich zu beachten. Auch dies fördert also die Responsivität der Regierung gegenüber dem Parlament, also ihre eigenverantwortliche Selbststeuerung mit Blick auf den parlamentarischen Diskurs. Die politische Responsivität der Bundesregierung aber berührt deren außenpolitische Zuständigkeit nicht.

Die vorgesehenen Debattenformate leisten insgesamt einen Beitrag dazu, die parlamentarische Rückbindung des Regierungshandelns im Rahmen von internationalen Gipfeltreffen tatsächlich wirksam und für die Beteiligten und die Allgemeinheit wahrnehmbar werden zu lassen.¹⁵ Dies ist besonders wichtig, weil der Bundestag in diesem Aspekt der Außenpolitik eben nicht mittels eigener Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse verantwortlich mitwirkt.

Die demokratische Politisierung des auswärtigen Handelns unterliegt allgemein strukturellen Hindernissen: Sie ist aufgrund der Alleinzuständigkeit der Regierung, der fehlenden Öffentlichkeit der regierungsinternen Willensbildung sowie der Intransparenz internationaler Politikprozesse strukturell schwächer ausgeprägt als in innerstaatlichen Angelegenheiten. Gerade die diplomatischen Vorverhandlungen *vor* internationalen Gipfeltreffen, die eine entscheidende Phase

¹⁵ Vgl. zu diesem Maßstab BVerfGE 137, 185, juris Rn 131–132.

der Gestaltung der internationalen Politik bilden, laufen für die Allgemeinheit praktisch uneinsehbar und nicht nachvollziehbar ab. Vor diesem Hintergrund verbessern die vorgeschlagenen Debatten mit der parlamentarischen Kontrolle die demokratische Legitimation des außenpolitischen Handelns der Bundesregierung.

Nicht zuletzt schaffen die vorgeschlagenen Vorbereitungs- und Nachbereitungsdebatten ein sichtbares Ereignis der parlamentarischen Regierungskontrolle in der Außenpolitik. Sie sind aufgrund der unmittelbaren, thematisch zugespitzten Interaktion von Abgeordneten und Regierungsspitze gut für mediale Berichterstattung geeignet und fördern die öffentliche Wahrnehmung des Bundestages in der Außenpolitik. Auch dies trägt zur demokratischen Politisierung des auswärtigen Handelns bei. Denn es stärkt die Einbettung des auswärtigen Handelns in den parlamentarischen und öffentlichen Diskurs. Dies ist ein wichtiger Aspekt der demokratischen Rückführbarkeit auf das Volk, die auch für die Außenpolitik sicherzustellen ist (Art. 20 Abs. 2 GG).

c. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist nicht beeinträchtigt

Die vorgeschlagenen Debatten zum Handeln der Bundesregierung in internationalen Politikforen verletzen *nicht* den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Dieser ist in ständiger Rechtsprechung als Grenze von parlamentarischen Informationsrechten anerkannt und schützt danach laufende interne Willensbildungsprozesse der Regierung.¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht betont jedoch, dass die Abschirmung der regierungsinternen Beratung ihrerseits Grenzen unterliegt: Hat die Bundesregierung ihre Willensbildung bereits selbst so weit konkretisiert, dass sie Zwischen- oder Teilergebnisse an die Öffentlichkeit geben kann oder mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will, fällt ein Vorhaben nicht mehr in den gegenüber dem Bundestag abgeschirmten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.¹⁷

Zur Unterrichtung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union hat das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz entwickelt, dass der Bundestag zu einem Zeitpunkt Informationen zu einem Vorhaben erhalten muss, der ihn in die Lage versetzt, sich fundiert mit dem Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme zu erarbeiten, *bevor* die Bundesregierung nach

¹⁶ Mit weiteren Nachweisen etwa BVerfGE 131, 152, juris Rn 115 ff.

¹⁷ BVerfGE 131, 152, juris Rn 124.

außen wirksame Erklärungen abgibt.¹⁸ Das Gericht betont, dass der Bundestag nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle geraten darf.¹⁹

Das Gericht zielt hiermit erkennbar darauf, dass der Bundestag zu einem Zeitpunkt mit dem betreffenden Vorhaben befasst wird, in dem die Bundesregierung *nicht* bereits final festgelegt hat, wie sie nach außen handeln wird. Denn eine Positionierung des Bundestages kann nur dann tatsächlich auf die Willensbildung der Bundesregierung einwirken, wenn diese eben noch nicht endgültig festgelegt ist. Die verfassungsrechtlich gebotene Unterrichtung bezieht sich damit auf die Positionierung, zu der die Regierung intern gelangt ist, ohne dass dies schon eine endgültige, unveränderliche Festlegung ist.

S. ausdrücklich BVerfGE 131, 152: „Die Unterrichtung muss dem Bundestag in erster Linie eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung eröffnen.“

Der Kernbereichsschutz bedeutet damit *nicht*, dass die Regierung allein dazu verpflichtet werden kann, das Parlament über bereits unveränderliche, finale Positionen zu informieren. Eine Unterrichtungspflicht, die zeitlich *vor* dem finalen Abschluss der Willensbildung der Regierung ansetzt, damit die Regierung noch offen dafür ist, sich tatsächlich inhaltlich mit der Positionierung des Bundestages auseinanderzusetzen, verletzt den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung *nicht*. Denn es ist Voraussetzung dafür, dass die Regierung die von den Abgeordneten vertretenen Erwägungen und Positionen noch in ihre Willensbildung einstellen kann, dass diese noch nicht endgültig abgeschlossen ist.

Diesen Befund bestätigt auf der einfachrechtlichen Ebene § 3 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 EUZBBG: Danach erstreckt sich die Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung, die *zum frühestmöglichen Zeitpunkt* und *fortlaufend* erfolgen muss, *insbesondere auf die Willensbildung der Bundesregierung*. Dies umfasst nach den dargestellten Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts *nicht* lediglich die endgültigen Ergebnisse der regierungsinternen Beratung, also die finalen Festlegungen bezüglich des Regierungshandelns nach außen.

Diese Erwägungen, die in der Rechtsprechung zu Art. 23 GG entwickelt wurden,²⁰ entfalten allgemeine Maßstäbe für den Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung. Sie sind auf eine verpflichtende Regierungserklärung zu internationalen Gipfeltreffen uneingeschränkt übertragbar. Eine solche Verpflichtung verletzt damit den Kernbereich exekutiver

¹⁸ BVerfGE 131, 152, juris Rn 127.

¹⁹ BVerfGE 131, 152, juris Rn 107.

²⁰ Mit weiteren Nachweisen BVerfGE 131, 152.

Eigenverantwortung nicht. Denn der Zeitpunkt der Vorbereitungsdebatten kann so bestimmt werden, dass die Regierung die Position erklärt, zu der sie intern gelangt ist, ohne dass dies schon die endgültige Festlegung ist. Es verletzt den Kernbereichsschutz nicht, dass die Regierung zu einem Zeitpunkt informiert, in dem sie noch dafür offen ist, sich mit den Erwägungen, die im parlamentarischen Diskurs zum Ausdruck kommen, inhaltlich auseinanderzusetzen.

Dies entspricht auch dem Leitbild des Demokratieprinzips: Denn andernfalls besteht strukturell keine Offenheit mehr für die Einwirkung des Parlaments auf die Regierung, die über deren Selbststeuerung (Responsivität) vermittelt wird. Eine Verpflichtung der Regierung, sich einer parlamentarischen Aussprache über ihre Ziele für internationale Gipfeltreffen zu stellen, stärkt vor diesem Hintergrund die parlamentarische Verantwortlichkeit als Mechanismus der demokratischen Legitimation des Regierungshandelns.

d. Die Beteiligung des Bundestages an den Angelegenheiten der Europäischen Union hat Vorbildcharakter

Die Beteiligungsrechte, die dem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union nach Art. 23 Abs. 2 und 3 GG und dem EUZBBG zustehen, bringen ein modernes, die offene Staatlichkeit der Bundesrepublik reflektierendes Modell der demokratischen Verfassung der Außenpolitik zum Ausdruck. Trotz Streitfällen und Problembereichen: Die europapolitische Mitwirkung des Bundestages steht in der Form, die sie im Zusammenwirken von Verfassungsgeber, Gesetzgeber, Verfassungsgerichtsbarkeit und Verfassungspraxis angenommen hat, grundsätzlich für eine wirklichkeitsnahe Fortentwicklung des Parlamentarismus. Sie spiegelt wider, dass es der Einbeziehung des Parlaments bedarf, wenn international vernetzte Politikprozesse jenseits des Nationalstaates auf die politische Gestaltung der innerstaatlichen Verhältnisse einwirken.

Dabei gebietet die Effektivität der auswärtigen Gewalt nicht, das auswärtige Handeln als ausschließliches Regierungsvorrecht zu behandeln und von jeglicher parlamentarischen Rückbindung weitgehend freizustellen. Dies zeigt sich am Präzedenzfall der Europapolitik, in der die Bundesregierung durch die Einbeziehung des Bundestages nicht in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt wird. Dieser Präzedenzfall zeigt auch, dass das Parlament – anders als das Bundesverfassungsgericht mit der Erwägung der „Funktionsgerechtigkeit“ möglicherweise andeutet²¹ – nicht strukturell unfähig ist, sich in die auswärtigen Angelegenheiten einzubringen.

²¹ mwN BVerfGE 137, 152, juris Rn 139; hervorzuheben ist, dass das Gericht diese aber eben nicht dahingehend entfaltet, dass der Bundestag wegen seiner Funktionsweise an der Europapolitik nicht mitwirken könne.

Vor dem Hintergrund der offenen Staatlichkeit des Grundgesetzes, die die überstaatliche Integration und Zusammenarbeit zum Verfassungsprinzip macht, stellt sich die Parlamentarisierung, die Art. 23 Abs. 2 und 3 GG für die Europapolitik leistet, nicht als Ausnahmmodell dar. Sie ist vielmehr als Leitbild und Muster für die Fortentwicklung der Gewaltenteilung in der Außenpolitik geeignet – ohne dass dies freilich eine kontextbezogene Anpassung für andere Aspekte der Außenpolitik und eine Fortschreibung des Modells ausschließt. Art. 23 GG entfaltet, anders als teilweise behauptet, keine Sperrwirkung gegenüber einer Parlamentarisierung anderer Felder der Außenpolitik. Wo das Parlament seine allgemeinen Kontrollrechte nutzt, um die Regierung für ihr auswärtiges Handeln verantwortlich zu halten, ist dies evident verfassungsrechtlich zulässig und überdies auch demokratieprinzipiell fundiert.

Der Bundestag kann seine Kontrollrechte daher auch im Wege der abstrakt-generellen Ausgestaltung durch Gesetzgebung dazu nutzen, um intensivere und umfassendere, kurz: wirksamere Kontrollverhältnisse in Bezug auf die auswärtige Gewalt zu etablieren. Die Außenpolitik ist einer Verfassungsentwicklung nicht verschlossen, in der der Bundestag sich auf der Grundlage seiner verfassungsrechtlichen Kontrollrechte (Frage-, Zitier-, Debatten-, Haushaltsrecht etc.) in die Lage versetzt, sich aktiv mit konkreten Vorgängen der internationalen Politik zu befassen und sich dazu gehaltvoll artikulieren zu können.

4. Das Zitierrecht ist eine tragfähige Grundlage der Nachbereitungsdebatte

Die Nachbereitungsdebatte soll nach dem Gesetzesentwurf auf Verlangen eines Viertels der Bundestagsmitglieder stattfinden (§ 2 IntZBBG-E; § 3a Abs. 2 EUZBBG). Dies wirft die Frage auf, ob das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG in dieser Form als *Minderheitenrecht* in Anspruch genommen werden kann.

a. Ein Minderheitenrecht auf eine Nachbereitungsdebatte ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der effektiven Opposition

Allgemein dienen die grundgesetzlichen Instrumente der Regierungskontrolle auch und gerade dazu, eine effektive Oppositionsarbeit zu ermöglichen. Dem steht nicht entgegen, dass sie ebenso der parlamentarischen Mehrheit zugutekommen. Das Grundgesetz enthält einen verfassungsrechtlichen Grundsatz der effektiven Opposition.²² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt die Funktion, parlamentarische Kontrolle auszuüben, wesentlich der Opposition zu. Parlamentarische Kontrollrechte sind strukturell maßgeblich von

²² BVerfGE 142, 25, juris Rn 85.

Ausübungsmöglichkeiten der Opposition abhängig.²³ Effektivität und Intensität der vom Bundestag ausgeübten Kontrolle hängen, so das Gericht, von der Ausgestaltung der parlamentarischen Minderheitsrechte im Hinblick auf die Kontrolle von Regierung und regierungstragender Mehrheit ab.²⁴ Die parlamentarische Kontrolle der Regierung wird, wie das Bundesverfassungsgericht betont, gerade durch die Opposition wirksam.²⁵

Vor diesem Hintergrund wirken das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG und die darauf basierende Vorbereitungs- und Nachbereitungsdebatte, die der Gesetzesentwurf vorsieht, als effektives Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle wesentlich dadurch, dass die Regierung sich auf *oppositionelle* Fragen zu ihrem Handeln im internationalen Kontext erklären und sich der politischen Kritik und den Alternativvorschlägen der *Opposition* stellen muss. Aus diesem Grund dienen die vorgesehenen Debattenformate gerade der parlamentarischen Minderheit und ihrer demokratischen Kontrollfunktion.

b. Grundlage der Nachbereitungsdebatte: Die Mehrheit ermächtigt die Minderheit zur Ausübung des Zitierrechts im Einzelfall

Das in dem Gesetzesentwurf vorgesehene Recht eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, eine Nachbereitungsdebatte zu verlangen (§ 2 IntZBBG-E, § 3a Abs. 2 EUZBBG-E), ist verfassungsrechtlich in Art. 43 Abs. 1 GG verankert.

Mit der vorgeschlagenen Regelung, die das Zitierrecht abstrakt-generell ausgestaltet, ermächtigt die Parlamentsmehrheit eine parlamentarische Minderheit, das Zitierrecht im Einzelfall auszuüben. Das Verlangen der Minderheit ist damit vom parlamentarischen Mehrheitswillen getragen. Zusätzlich lässt sich der Gesetzesbeschluss auch als Vorratsbeschluss der Mehrheit über die Ausübung des Zitierrechts verstehen.

Dabei bringt vorgeschlagene Ermächtigung eines Viertels der Bundestagsabgeordneten zur Ausübung des Zitierrechts zum Tragen, dass ein Recht des Bundestages *zugleich* die Regierungskontrolle durch das Gesamtorgan und die politische Mehrheit ermöglichen *und* der Verwirklichung effektiver Opposition dienen kann.

Dies entspricht der etablierten Verfassungspraxis, die insbesondere die Möglichkeit der prozessstandschaftlichen Geltendmachung parlamentarischer Rechte kennt, wie im Fall des

²³ BVerfGE 142, 25, juris Rn 69.

²⁴ BVerfGE 142, 25, juris Rn 69, s. auch BVerfGE 137, 185, juris Rn. 202, wo das Gericht darauf abstellt, dass das Fragerecht in seiner Kontrolldimension ganz überwiegend ein Mittel der Opposition ist.

²⁵ BVerfGE 142, 25, juris Rn 69.

parlamentarischen Unterrichtsanspruchs nach Art. 23 Abs. 2 GG und der Beweiserhebung nach Art. 44 GG. Es handelt sich in diesen Fällen um Rechte des Bundestages als Gesamtorgan, die auch der gerichtlichen Durchsetzung durch die parlamentarische Minderheit zugänglich sind – wovon praktisch allein Oppositionsfraktionen Gebrauch machen.²⁶ Dass eine parlamentarische Minderheit das Recht des Gesamtorgans geltend machen kann, dient nach der Rechtsprechung zugleich der Kontrollfunktion des Parlaments, also dem Gesamtorgan, *wie dem Minderheitenschutz*.²⁷

5. Technisches

Der Gesetzentwurf benennt die internationalen Gipfeltreffen mit ihrer derzeitigen Bezeichnung; diese verändert sich aber in Bezug auf einige Institutionen häufiger (insb. G7-/G-20-Treffen). Um zu vermeiden, dass das Gesetz in solchen Fällen stets geändert werden muss, ist eine Regelung zweckmäßig, die auch vergleichbare Institutionen einbezieht.

Der vorgesehene § 3a EUZBBG-E führt eine Vor- und Nachbereitungsdebatte zu Tagungen des Europäischen Rates ein. Diese sind bereits Gegenstand von Unterrichtspflichten nach § 4 Abs. 4 EUZBBG. Hiernach unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag u.a. vor Tagungen des Europäischen Rates schriftlich und mündlich zu jedem Beratungsgegenstand. Diese Unterrichtung umfasst die Grundzüge des Sach- und Verhandlungsstandes sowie die Verhandlungslinie der Bundesregierung sowie deren Initiativen. Nach den Tagungen unterrichtet die Bundesregierung schriftlich und mündlich über die Ergebnisse. Die vorgeschlagenen Vorbereitungs- und Nachbereitsdebatten stehen hierzu in einem *Ergänzungsverhältnis*, indem sie eine parlamentarische Aussprache einführen, die nach dem EUZBBG nicht erfolgt. Die Debatten beschränken die Bedeutung der Unterrichtung und die bestehende Rechtspflicht der Bundesregierung hierzu nicht; vielmehr haben sie demgegenüber eine eigenständige Bedeutung: Sie sorgen für eine stärkere parlamentarische Rückbindung des Regierungshandelns im Europäischen Rat.



Jun.-Prof. Dr. Jelena v. Achenbach

²⁶ BVerfGE 124, 78 (BND-Untersuchungsausschuss) juris Rn 83 ff.; 131, 152 (Euro Plus Pakt), juris Rn 77. Zur Möglichkeit einer prozessstandschaftlichen Geltendmachung des Zitierrechts aus Art. 43 Abs. 1 GG durch die Opposition *Schönberger*, Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486 (494), mit Hinweis auf eine womöglich vergleichbare Konstellation in BVerfGE 90, 286 (AWACS I).

²⁷ BVerfGE 131, 152, juris Rn 77 mit Nachweis der weiteren Rechtsprechung.