

# Universität zu Köln

Rechtswissenschaftliche Fakultät



Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik

Prof. Dr. Christoph Schönberger

**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für Wahlprüfung,**  
**Immunität und Geschäftsordnung**

Ausschussdrucksache

**19-G-59**

**24. Februar 2021**

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
zum „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen“ am 25. Februar 2021**

## **I. Gegenstand der Stellungnahme**

Gegenstand der Stellungnahme ist der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen (BT-Drs. 19/11151 v. 25.06.2019).

Vorgeschlagen wird dort in der Sache die Einführung einer Vorbereitungsdebatte des Deutschen Bundestages vor internationalen und europäischen Gipfeltreffen. In deren Rahmen soll der Bundeskanzler vor internationalen Treffen eine Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Treffens und vor Sitzungen des Europäischen Rates eine Regierungserklärung über die Lage der Europäischen Union sowie die Themen und Ziele des Europäischen Rates abgeben. Daran soll sich eine Aussprache von mindestens 120 Minuten anschließen. Nach den entsprechenden Gipfeltreffen soll auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages eine Nachbereitungsdebatte nach gleichem Muster stattfinden.

Gesetzestechisch soll die Neuregelung für die internationale Ebene in einem neuen Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Rahmen der internationalen Beziehungen getroffen werden, für den Bereich der Europäischen Union durch eine entsprechende Ergänzung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union.

## **II. Sachlicher Hintergrund**

Der Entwurf reagiert auf die wissenschaftlich wie politisch vielfältig formulierte Beobachtung, dass intergouvernementales Regierungshandeln auf internationaler und europäischer Ebene eine wachsende politische Bedeutung besitzt, die Möglichkeiten der Kontrolle dieses Regierungshandelns durch die nationalen Parlamente aber eher schwach ausgeprägt sind. So hat auch der Deutsche Bundestag nicht geringe Schwierigkeiten, das Handeln der ihm verantwortlichen Bundesregierung im Rahmen internationaler und europäischer Räte zu kontrollieren, was Informationsbeschaffung, Informationsverarbeitung, die Einwirkung auf Verfahrensabläufe und die Herstellung von Öffentlichkeit angeht. Hierin kommt auch eine strukturelle Antinomie zum Ausdruck: die Antinomie zwischen vertraulichen Verhandlungen und Konsensorientierung in den jeweiligen Räten und Gipfeltreffen auf europäischer und internationaler Ebene einerseits und der für Parlamente kennzeichnenden streitigen Auseinandersetzung vor den Augen der Öffentlichkeit andererseits

Zu dieser Antinomie – bezogen auf die Europäische Union – eingehend bereit *Philipp Dann*, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, S. 163 ff., 269 ff.

Diese Antinomie ist nicht völlig auflösbar und beschränkt die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle des intergouvernementalen Regierungshandelns. Angesichts dieser Ausgangslage kann man den vorliegenden Gesetzentwurf als den Versuch verstehen, das Regierungshandeln des Bundeskanzlers innerhalb der mehr oder weniger formalisierten Räte auf internationaler und europäischer Ebene zum regelmäßigen Gegenstand von parlamentarischer „Rede und Antwort“ zu machen und damit zugleich die jeweiligen politischen Gestaltungsoptionen immer wieder in einer streitigen Diskussion vor die Augen der Öffentlichkeit zu bringen.

## **III. Verfassungsrechtliche Bewertung**

In verfassungsrechtlicher Hinsicht wirft der vorliegende Gesetzentwurf auf der Seite des Deutschen Bundestages zunächst die Frage auf, ob die Regelung in Gesetzesform ergehen darf oder dem parlamentarischen Geschäftsordnungsrecht vorbehalten bleiben muss (dazu unter 1.). Auf der Seite der Bundesregierung fragt es sich, ob die Verpflichtung des Bundeskanzlers zu den entsprechenden Regierungserklärungen und zur Teilnahme an derartigen Vorbereitungs- bzw. Nachbereitungsdebatten des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich zulässig ist (dazu unter 2.):

## 1. Zulässigkeit der Wahl der Gesetzesform

Die Wahl der Gesetzesform für die hier vorgeschlagene Regelung ist verfassungsrechtlich zulässig. Das Gesetz ist das zentrale rechtliche Gestaltungsmittel des Parlaments. Das gilt grundsätzlich auch für die Regelung von Interorganbeziehungen zwischen Parlament und Regierung:

Anders als in Frankreich, wo die Beziehungen der obersten Staatsorgane untereinander häufig durch sogenannte „lois organiques“ näher ausgestaltet werden

Siehe dazu *Avril/Gicquel, Droit parlementaire*, 6. Aufl. 2021, Rdnr. 344 ff.,

fehlt es zwar in Deutschland auf der Bundesebene an einer Regelungstradition, die Beziehungen der Staatsorgane untereinander unterhalb der Verfassungsebene regelmäßig durch Gesetz näher auszuformen. Hier hat sich vielmehr unter den Bedingungen der konstitutionellen Monarchie im Reichstag des Kaiserreichs die Praxis entwickelt, auch manche Regelungen des Interorganverhältnisses zwischen Parlament und Regierung wie die Fragerechte im parlamentarischen Geschäftsordnungsrecht zu treffen. Der Hintergrund dafür war in der Zeit vor 1918 ein Verfassungsrecht, das keine Verpflichtung des Reichskanzlers und der Reichsleitung kannte, im Reichstag zu erscheinen oder parlamentarische Anfragen zu beantworten. Der Reichstag nahm deshalb in seine Geschäftsordnung die noch heute im Bundestag praktizierten Formen unterschiedlicher Anfragen auf, ohne dass diese als bloßes parlamentarisches Innenrecht allerdings gegenüber der Reichsregierung rechtlich verbindlich gewesen wären

Vgl. dazu *Hoppe, Die kleine Anfrage im Deutschen Reichstage*, 1930, S. 29 ff.

Anders als das Verfassungsrecht des Deutschen Kaiserreiches hindert das Verfassungsrecht den Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes jedoch in keiner Weise, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung näher durch Gesetz auszuformen. Dieser gesetzlichen Ausformung steht insbesondere die dem Bundestag durch Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgte *Geschäftsordnungsautonomie* nicht entgegen, auch wenn sich der Bundestag durch die Wahl der Gesetzesform der Möglichkeit begibt, eine von ihm allein verantwortete Regelung in der Geschäftsordnung zu treffen:

Die verfassungsrechtlich gewährleistete Geschäftsordnungsautonomie steht in engem sachlichem Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Status, den das Parlament im Verlauf der historischen

Entwicklung des deutschen Parlamentsrechts gewonnen hat. Das bedeutet, dass diejenigen Regelungsgegenstände, die herkömmlich als autonome Geschäftsordnungsangelegenheiten des Parlaments gelten, prinzipiell auch vom Grundgesetz diesem Bereich zugewiesen sind

BVerfGE 44, 308 (314); 70, 324 (360 f.).

Zu denjenigen Regelungsgegenständen, die herkömmlich als autonome Geschäftsordnungsangelegenheiten gelten, zählen Regelungen über die Terminierung von Regierungserklärungen des Kanzlers und das diese umgebende parlamentarische Diskussionsformat indes gerade nicht. Gerade aufgrund der Regelungstradition aus den Zeiten der konstitutionellen Monarchie sind Regierungserklärungen vielmehr gerade kein herkömmlicher Regelungsgegenstand des Geschäftsordnungsrechts. Sogar die Regelung über eine Befragung des Bundeskanzlers durch den Deutschen Bundestag hat vor diesem Hintergrund erst im Jahr 2019 erstmals Eingang in das Geschäftsordnungsrecht gefunden

§ 106 Abs. 2 mit Anlage 7 Nr. 7 GOBT; zur Regierungsbefragung näher *Schönberger*, in: FS Martin Morlok, 2019, S. 173 ff.

Aber auch unabhängig von der insoweit ohnehin fehlenden Regelungstradition im Geschäftsordnungsrecht ist der Bundestag nicht gehindert, für die vorgeschlagene Regelung die Form des Gesetzes zu wählen. Denn die Regelung parlamentarischer Vorgänge durch Gesetz ist jedenfalls immer dann zulässig, wenn der Bundesregierung dadurch keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Bundestages eröffnet werden, das Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen

BVerfGE 70, 324 (361); 130, 318 (349 f.); zum Diskussionsstand umfassend *Waldhoff/Austermann*, Parlamentsrecht, 2020, Rdnr. 102 f.

Das ist hier der Fall. Die Bundesregierung gewinnt durch das vorgeschlagene Gesetz keine besonderen Einwirkungsmöglichkeiten auf das parlamentarische Verfahren, sondern das Gesetz aktualisiert vielmehr gerade eine verstärkte kommunikative Verantwortlichkeitsbeziehung zwischen dem Bundestag

und dem Bundeskanzler. Das Gesetz bedarf nach dem Grundgesetz auch nicht der Zustimmung des Bundestages. Überdies sprechen gewichtige sachliche Gründe dafür, die Form des Gesetzes zu wählen. Für Regelungen im Interorganverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung ist das autonome Geschäftsordnungsrecht, das nur im Binnenbereich des Parlaments wirkt, ohnehin nicht der von der Sache her angezeigte Regelungsort. Gerade bei der Regelung der Rechtsbeziehungen des Bundestages zu anderen Verfassungsorganen kann das Gesetz vielmehr auch andere Verfassungsorgane als den Bundestag binden und die Beziehungen zwischen den betroffenen Verfassungsorganen zudem auf eine dauerhafte, die jeweilige Wahlperiode überdauernde Grundlage stellen. Dem Bundestag steht es daher frei, für die vorgeschlagene Regelung die Form des Gesetzes zu wählen.

## **2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verpflichtung des Bundeskanzlers zu Regierungserklärungen**

### **a) Vereinbarkeit mit Art. 43 Abs. 1 GG**

Die gesetzliche Verpflichtung des Bundeskanzlers zur regelmäßigen Abgabe von Regierungserklärungen im Rahmen von Vorbereitungs- bzw. Nachbereitungsdebatten ist verfassungsrechtlich zulässig. Sie stellt sich entweder als eine Ausübung des Zitierrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG in Gesetzesform dar oder wird durch die Regelung des Art. 43 Abs. 1 GG jedenfalls nicht untersagt. Dazu im Einzelnen:

Nach Art. 43 Abs. 1 GG kann der Bundestag die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen. Zu diesen Mitgliedern zählt nach Art. 62 GG auch der Bundeskanzler. Anwesenheit im Sinne dieser Vorschrift bedeutet dabei nach herrschender Meinung nicht stummes Dabeisitzen, sondern aktive Beteiligung an den parlamentarischen Verhandlungen als Ausprägung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Kabinettsmitglieder gegenüber dem Deutschen Bundestag

*H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 92. EL August 2020, Art. 43 GG, Rdnr. 70 ff.; *Schröder*, in: Bonner Kommentar, Stand: November 2017, Art. 43 GG, Rdnr. 49 ff.

In der parlamentarischen Praxis wird das Zitierrecht bisher zwar nur in der Form einer ad hoc beschlossenen Herbeirufung eines einzelnen Regierungsmitglieds praktiziert

Vgl. dazu die Übersicht in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, mit Online-Aktualisierungen, Stand: 17.12.2013, Kapitel 6.16: Herbeirufung von Regierungsmitgliedern,

und nur dieser Fall ist auch bisher in § 42 GOBT ausdrücklich näher geregelt.

Es steht dem Bundestag aber nach Art. 43 Abs. 1 GG auch offen, das Zitierrecht durch eine abstrakt-generelle Regelung in Gesetzesform auszuüben. Denn das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG ist nicht auf individuelle Ad-hoc-Zitierungen aus konkretem Anlass beschränkt. Als eine der verfassungsrechtlichen Zentralnormen des Kontakts zwischen Parlament und Regierung

Vgl. *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 92. EL August 2020, Art. 43 GG, Rdnr. 35.

gibt das Zitierrecht vielmehr dem Bundestag die rechtliche Möglichkeit, die Kooperation zwischen Parlament und Regierung durch die Einforderung der persönlichen Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung rechtlich auszugestalten. Angesichts der weit ausgebauten Möglichkeiten des Bundestages zur Selbstinformation wie auch zur Fremdinformation durch schriftlich beantwortete Fragen steht bei der vom Bundestag verlangten persönlichen Anwesenheit der Regierungsmitglieder die kontrollierende Funktion im Vordergrund

*H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 92. EL August 2020, Art. 43 GG, Rdnr. 36.

Diese Kontrollfunktion kann der Bundestag auch durch die Festlegung eines dauerhaften parlamentarischen Formats in Gesetzesform ausüben

Vgl. dazu *von Achenbach*, *Der Staat* 58 (2019), 325 (328 f.); *Schönberger*, in: FS Martin Morlok, 2019, S. 173 (188 f.).

Da das Zitierrecht mit einer Verpflichtung des Zitierten zu aktiver Teilnahme an den parlamentarischen Verhandlungen verbunden ist, schließt es die Möglichkeit ein, den Bundeskanzler zur Abgabe einer Regierungserklärung zu einem bevorstehenden oder beendeten Gipfeltreffen zu verpflichten. Das gilt zumal deshalb, weil die „Regierungserklärung“ kein spezifisch staatsrechtliches oder parlamentsrechtliches Institut ist. Die im Gesetzentwurf geregelte Verpflichtung besteht deshalb lediglich darin, dass

sich der Bundeskanzler vor oder nach den entsprechenden internationalen oder europäischen Gipfeltreffen in einer Rede im Bundestag dazu äußert.

Aber selbst dann, wenn man das vorgeschlagene Gesetz nicht als Ausübung des Zitierrechts verstehen will, weil hier im engeren Sinne nicht „der Bundestag“, sondern das Gesetz Anwesenheit und Rede des Bundeskanzlers verlangt, steht Art. 43 Abs. 1 GG einer entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung zumindest nicht entgegen. Denn die Vorschrift ist dann jedenfalls nicht so zu verstehen, dass sie die Regierungspflichten zu persönlichem Erscheinen und Teilnahme an den Verhandlungen im Deutschen Bundestag abschließend verfassungsrechtlich regelt und damit eine Sperrwirkung gegenüber einer weiterreichenden einfachgesetzlichen Normierung von Anwesenheits- und Redepflichten entfaltet

*Gärditz*, DVBl. 2019, 1298 (1300); *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.

Eine restriktive Interpretation von Art. 43 Abs. 1 GG, die diese Vorschrift zugleich als abschließende Regelung interpretierte, würde hingegen die Offenheit des Grundgesetzes für eine Weiterentwicklung der Formen parlamentarischer Kontrolle durch Staatspraxis, Geschäftsordnungs- wie Gesetzesrecht missachten. Gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung gebietet der Gewaltenteilungsgrundsatz, dass parlamentarische Kontrolle auch tatsächlich wirksam werden kann

BVerfGE 147, 50 (126 f.).

Diese Kontrollfunktion wird durch die persönliche Anwesenheit und den in eine Parlamentsdebatte eingebundenen Redebeitrag von Regierungsmitgliedern im Plenum in spezifischer Weise wahrgenommen, weil hier die politische Verantwortung des Regierungsmitglieds im parlamentarischen Verfahren konkret sichtbar in Erscheinung tritt

Vgl. dazu *SächsVerfGH*, JbSächsOVG 2, 103 (109); *Schönberger*, JZ 2016, 486 (492 f.); *Linck*, DÖV 1983, 957 (960).

Art. 43 Abs. 1 GG steht vor diesem Hintergrund einer gesetzlichen Verpflichtung des Bundeskanzlers zur Abgabe von Regierungserklärungen im Umfeld internationaler und europäischer Gipfeltreffen jedenfalls nicht entgegen.

#### **b) Kein Verstoß gegen die Pflicht zur Verfassungsorgantreue**

Es ist schließlich auch nicht ersichtlich, dass der Bundestag durch die gesetzliche Verpflichtung des Bundeskanzlers zu Anwesenheit und Rede gegen seine verfassungsrechtliche Pflicht zur Verfassungsorgantreue gegenüber dem eigenständigen Verfassungsorgan Bundesregierung verstoßen würde

Zu den Anforderungen der Verfassungsorgantreue allgemein *Schenke*, Die Verfassungsorgantreue, 1977; speziell zu den Anforderungen der Verfassungsorgantreue im Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung auch dort S. 96 ff.

Dazu im Einzelnen:

##### **aa) Kein Alleinentscheidungsrecht des Bundeskanzlers über Reden im Bundestag**

Die verfassungsrechtlichen Vorschriften über die Stellung des Bundeskanzlers und dessen Recht, als Mitglied der Bundesregierung im Deutschen Bundestag anwesend zu sein und jederzeit sprechen zu dürfen (Artt. 65 GG, 43 Abs. 2 GG), gewährleisten diesem nicht das Recht, stets allein zu entscheiden, wann er im Bundestag das Wort ergreift. Die Regelung des Zitierrechts in Art. 43 Abs. 1 GG bringt vielmehr deutlich zum Ausdruck, dass der Bundestag jederzeit die Möglichkeit besitzt, die Anwesenheit des Bundeskanzlers und dessen Beteiligung an den parlamentarischen Verhandlungen zu verlangen. Es ist Teil der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers gegenüber dem Deutschen Bundestag, auf Verlangen des Parlaments dort zu erscheinen und sich an den parlamentarischen Verhandlungen zu beteiligen.

##### **bb) Keine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Bundesregierung**

Dass die Verpflichtung des Bundeskanzlers zu Anwesenheit und Rede im Umfeld zahlenmäßig geringer internationaler und europäischer Gipfeltreffen die Funktionsfähigkeit des eigenständigen Verfassungsorgans Bundesregierung gefährden könnte, ist gleichfalls nicht erkennbar. Der Bundestag organisiert



so eine Form der Kontrolle der ihm verantwortlichen Mitglieder der Bundesregierung. Die vorher festgelegte Pflicht zu Anwesenheit und Rede an bestimmten, deutlich im Voraus bekannten Terminen bedeutet überdies eine geringere Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten des Bundeskanzlers als eine nicht vorhersehbare individuelle Ad-hoc-Zitierung.

### **cc) Keine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung**

Ebenso wenig ist ersichtlich, dass die hier vorgeschlagene gesetzliche Verpflichtung den der Bundesregierung gewährleisteten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde:

Der Gewaltenteilungsgrundsatz des Grundgesetzes gewährleistet der Bundesregierung einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen auch durch das Parlament grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört etwa die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen

BVerfGE 137, 185 (234); 110, 199 (222); 67, 100 (139); zu den Schwierigkeiten der Abgrenzung dieses Bereichs näher *Canzik*, ZParl 45 (2014), 885 ff.

Die Rechtsprechung zu diesem Bereich betrifft regelmäßig das Recht parlamentarischer Anfragen und Untersuchungsausschüsse. Konkrete Informationspflichten gegenüber dem Parlament zu noch nicht abgeschlossenen Vorgängen können insoweit den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen. Bei dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung handelt es sich um einen von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganisationsrechtlichen Belangen, Erwägungen und Entwicklungen abhängigen Vorgang, der den Bereich der Bundesregierung noch nicht verlässt und über den der Bundestag von Verfassungs wegen grundsätzlich (noch) nicht zu informieren ist. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen

BVerfGE 137, 185 (234).

Eine derartige spezifische Informationspflicht begründet der vorliegende Gesetzentwurf aber gerade nicht. Denn das Gesetz begründet keine konkrete inhaltliche Auskunftspflicht des Bundeskanzlers. Die einzige Verpflichtung, die diesen trifft, ist die Abgabe einer Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Treffens im Rahmen der entsprechenden Vorbereitungs- oder Nachbereitungsdebatte. Der Bundeskanzler entscheidet weiterhin allein, was er im Rahmen der entsprechenden Erklärung behandelt und was nicht. Es steht ihm völlig frei, dem Bundestag etwa zu sagen, im Hinblick auf eine internationale oder europäische Verhandlungssituation werde er zu gewissen Punkten nur allgemein oder gar nicht öffentlich im Parlament Stellung nehmen. Selbstverständlich bringt die Verpflichtung des Bundeskanzlers zu regelmäßigen Regierungserklärungen zu Themen und Zielen internationaler und europäischer Gipfeltreffen diesen in eine kommunikative Situation, in der er tatsächlich zu den auf diesen Treffen behandelten Sachfragen nicht immer nur schweigen kann. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gewährleistet dem Bundeskanzler aber auch nicht etwa das Recht, gegenüber dem Parlament zu allen auf internationalen oder europäischen Gipfeltreffen behandelten Fragen durchgängig zu schweigen. Die vom Grundgesetz gewährleistete parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers ließe sich ansonsten nicht sicherstellen.

#### **dd) Kein verfassungswidriges „Mitregieren“ des Bundestages in der auswärtigen Politik**

Etwas Anderes ergibt sich hier auch nicht im Hinblick darauf, dass die hier in Rede stehende Regelung für internationale Gipfeltreffen den Bereich der auswärtigen Politik betrifft. Der außenpolitische Charakter des entsprechenden Regierungshandelns bedeutet nicht, dass dieses von vornherein jeglicher parlamentarischer Kontrolle entzogen wäre. Im Bereich der auswärtigen Politik hat das Grundgesetz zwar in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. Das bedeutet aber nicht, dass wesentliche Entscheidungen am Bundestag vorbei getroffen werden könnten. Dem Bundestag verbleiben auch in auswärtigen Angelegenheiten seine parlamentarischen Kontrollbefugnisse. Er kann sein Fragen-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, seine Kontroll- und Haushaltsbefugnisse wahrnehmen und dadurch auf die Entscheidung der Regierung einwirken oder durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Regierung stürzen

BVerfGE 137, 185 (235).

Indem der parlamentarische Gesetzgeber den Bundeskanzler verpflichtet, eine Regierungserklärung im Umfeld internationaler Gipfeltreffen abzugeben und dieser eine Debatte folgen lässt, nimmt er

seine Debattenfunktion auch auf dem Feld der auswärtigen Politik wahr. Er verpflichtet dabei aber weder den Bundeskanzler zur Mitteilung spezifischer Informationen noch fasst er in sonstiger Weise bindende Entscheidungen und trifft nicht einmal unverbindliche Beschlüsse, sondern debattiert lediglich im Anschluss an eine Regierungserklärung die entsprechenden Sachfragen. Die bloße Einrichtung einer regelmäßigen Debatte über Regierungserklärungen im Umfeld internationaler Gipfeltreffen führt in keiner Weise zu einem verfassungswidrigen „Mitregieren“ des Parlaments.