

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

**19-G-60**

25. Februar 2021

## **Öffentliche Anhörung**

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
des Deutschen Bundestages

am 25. Februar 2021

zum Entwurf eines Gesetzes zur  
Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

BT-Drucks. 19/11151

Stellungnahme von

**Univ.-Prof. Dr. Karsten Schneider**

Professur für öffentliches Recht, internationales Recht, Rechtstheorie  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz  
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften  
Jakob-Welder-Weg 9  
55128 Mainz

Zur Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 25. Februar 2021 zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Katrin Helling-Plahr, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Thomas L. Kemmerich, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Oliver Luksic, Till Mansmann, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Bernd Reuther, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP sowie der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Britta Haßelmann, Margarete Bause, Dr. Franziska Brantner, Kai Gehring, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Ottmar von Holtz, Luise Amtsberg, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann, Tabea Rößner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen – BT-Drs. 19/11151 gebe ich folgende Stellungnahme ab:

- Der verfassungsrechtliche Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung bei internationalen Entscheidungsprozessen lässt die konkretisierende Ausgestaltung durch einfaches Recht grundsätzlich zu.
- Der eingängige Name des Gesetzentwurfs ist missverständlich. Der Grundsatz der Gewaltenteilung nimmt in der Verfassungswirklichkeit eine ambivalente Funktion ein. Er ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze parlamentarischer Rechte, lässt sich also nicht unidirektional optimieren.
- Zwischen dem Wortlaut der Bestimmungen des Gesetzentwurfs und seiner Begründung bestehen erhebliche Differenzen. Dass die – teilweise sehr ambitionierten – Annahmen der Entwurfsbegründung durch die zurückhaltenden Formulierungen des

vorliegenden Entwurfs eingelöst werden könnten, ist jedenfalls nicht ohne Weiteres erkennbar.

- Eine verfassungskonforme Anwendung der Bestimmungen des Entwurfs ist auf der Grundlage des Wortlauts seiner Regelungen möglich.
- Die Bestimmungen lassen sich zwar als gesetzliche Fixierung eines zusätzlichen Formates für „Verfahren und Form der Information bzw. Unterrichtung“ deuten. Die Begründung neuartiger Informations-, Unterrichts- oder Mitwirkungsrechte legt der Wortlaut der Regelungen indes nicht nahe.
- Der verfassungsrechtlich bemerkenswerteste Aspekt des Entwurfs liegt in der strukturierten und verkoppelten Kombination aus Vorbereitungsdebatte und Nachbereitungsdebatte. Hierzu stellt sich die Frage, ob normativ stabilisierte und institutionell verfestigte pseudo-„Rechtfertigungsformate“ unterhalb der Schwelle echter Berücksichtigungspflichten, deren rechtliche Handhabung echte Rechtfertigungslasten zuweisen würde, verfassungsrechtlich analog zu Mitwirkungsrechten einzustufen sein könnten. Bei einer solchen Einordnung wäre die Regelung verfassungswidrig.
- Die erstmalige verbindliche Etablierung von Mindestbefassungszeiträumen (und damit verbunden: die abstrakte und vertypete Zuweisung parlamentarischer Aufmerksamkeit) stellt eine partielle Abkehr von einem bisherigen, überparteilichen Konsens in bestimmten Geschäftsordnungsfragen dar. Auch mit Blick auf ein anhängiges Organstreitverfahren würde der Deutsche Bundestag mit dem vorliegenden Gesetzentwurf von einem bereits eingenommenen Rechtsstandpunkt nicht unerheblich abweichen.

## Inhaltsübersicht

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>2-3</b>
<b>I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung im Bereich internationaler Entscheidungsprozesse .....</b>	<b>6</b>
<b>II. Einfachgesetzliche Konkretisierung und Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung im Bereich internationaler Entscheidungsprozesse .....</b>	<b>11</b>
<b>III. Verfassungsrechtliche Einordnung des Gesetzentwurfes .....</b>	<b>14</b>
<b>a) Zur Einordnung des Namens des Gesetzentwurfs .....</b>	<b>14</b>
<b>b) Zur Einordnung von Artikel 1 des Gesetzentwurfs (IntZBBG) .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Wortlaut verzichtet auf Vorgaben, die sich zu echten Informations- bzw. Unterrichtsrechten verdichten .....</b>	<b>14</b>
<b>2. Wortlaut bewegt sich ausschließlich im Vorfeld des Zitierrechts (Art. 43 Abs. 1 GG) .....</b>	<b>16</b>
<b>3. Wortlaut bietet keine Anknüpfungspunkte dafür, von neuen parlamentarischen Mitwirkungsrechten in einem technischen Sinne auszugehen .....</b>	<b>17</b>
<b>4. Wortlaut legt es nahe, die Regelungen als Konkretisierung von Verfahren und Form bestehender Rechte einzuordnen .....</b>	<b>18</b>
<b>5. Abweichungen zwischen ambitionierter Entwurfsbegründung und zurückhaltendem Wortlaut der Bestimmungen .....</b>	<b>18</b>
<b>6. Insbesondere: Entwurfsbegründung legt eine Lesart der Bestimmungen im Sinne eines pseudo-„Rechtfertigungsformates“ nah, das den Entwurf in die Nähe echter Mitwirkungsrechte rücken könnte .....</b>	<b>20</b>
<b>7. Zwar keine verfassungsrechtliche Spannungslage bei Abstellen auf Wortlaut, Berücksichtigung der Entwurfsbegründung jedoch problematisch .....</b>	<b>21</b>
<b>8. Folgefragen bei interpretationsleitender Berücksichtigung der Entwurfsbegründung .....</b>	<b>22</b>

c)	<b>Zur Einordnung von Artikel 2 des Gesetzentwurfs (Änderung des EUZBBG) .....</b>	<b>23</b>
d)	<b>Kleinere Unstimmigkeiten zwischen der Entwurfsbegründung und beiden Artikeln des Gesetzentwurfs.....</b>	<b>24</b>
IV.	<b>Inflexibilisierung der parlamentarischen Tagesordnung und Vertypung der Parlamentsöffentlichkeit .....</b>	<b>25</b>
a)	<b>Inflexibilisierung durch den Gesetzesentwurf.....</b>	<b>26</b>
b)	<b>Vertypung durch den Gesetzesentwurf .....</b>	<b>27</b>

## I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung im Bereich internationaler Entscheidungsprozesse

1. Der vorliegende Gesetzentwurf zielt im Kern auf eine Änderung und Ergänzung der institutionellen Architektur<sup>1</sup> und derjenigen Mechanismen, die bisher die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union und sonstiger internationaler Beziehungen („internationale Entscheidungsprozesse“<sup>2</sup>) ausgestalten und konkretisieren.

2. Die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag bei internationalen Entscheidungsprozessen unterliegt einer Vielzahl verfassungsrechtlicher Anforderungen und Grundsätze, die teilweise beiderseitig aufeinander bezogen sind, die sich teilweise ergänzen und die im Übrigen teilweise in wechselseitigen verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnissen stehen. Zu den wesentlichen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen, die im Zusammenhang mit internationalen Entscheidungsprozessen dauerhaft zu beachten sind, zählen namentlich:

- Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages,<sup>3</sup>
- Informations- bzw. Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages,<sup>4</sup>
- Informations- bzw. Unterrichtspflichten der Bundesregierung,<sup>5</sup>
- Anforderungen an Verfahren und Form der Information bzw. Unterrichtung (einschließlich des Grundsatzes der Schriftlichkeit der Unterrichtung),<sup>6</sup>
- der Grundsatz der Gewaltenteilung als Grenze der Informations- und Unterrichtspflicht (einschließlich des Schutzes vor informatorischen Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung<sup>7</sup>),<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. den Begriff in BVerfGE 131, 152 (198).

<sup>2</sup> Vgl. den Begriff im Titel des Gesetzentwurfs.

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (Leitsatz 3a); 129, 124 (178 f.); 131, 152 (198).

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (198).

<sup>5</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (Leitsätze 2-4); *Schorkopf* in Bonner Kommentar GG, 211. Aktualisierung (April 2021), Art. 23 Rn. 194 ff.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (213 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 137, 186 (234 f.).

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 124, 78 (120); 131, 152 (206); 137, 185 (233 ff.); 143, 101 (136 Rn. 117).

- Grundsatz der Gewaltenteilung als Grund des parlamentarischen Informationsrechts,<sup>9</sup>
- Integrität des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung,<sup>10</sup>
- Integrität der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung,<sup>11</sup>
- Grundsatz der Nichtexistenz eines aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten allumfassenden Parlamentsvorbehalts,<sup>12</sup>
- Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit als Ausprägung des Demokratieprinzips,<sup>13</sup>
- Integrität der Kontrollfunktion des Parlaments (als Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung),<sup>14</sup>
- Grundsatz der Begrenzung der Kontrollkompetenz des Deutschen Bundestages auf bereits abgeschlossene Vorgänge,<sup>15</sup>
- Prinzip der Unterscheidung zwischen parlamentarischer Mitwirkung einerseits und parlamentarischer Kontrolle andererseits,<sup>16</sup>
- Grundsatz der Begrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte auf verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Rechte (als Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung),<sup>17</sup>

3. Bemerkenswert und beachtlich mit Blick auf den vorliegenden Gesetzentwurf ist hierbei insbesondere die funktionale Relevanz des **Grundsatzes der Gewaltenteilung**, der aus verfassungsrechtlicher Sicht, jedenfalls nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sowohl einen Grund als auch eine Grenze parlamentarischer Mitwirkungsrechte bei internationalen Entscheidungsprozessen bildet (**Zweidimensionalität des Grundsatzes der Gewaltenteilung**). Die Zweidimensionalität des Grundsatzes der Gewaltenteilung schließt es aus, eindimensionale Optimierungen in Richtung zusätzlicher Mitwirkungsrechte unmittelbar mit und aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung zu begründen. Ein weiterer Ausbau parlamentarischer Mitwirkungsrechte – über den derzeitigen status quo hinaus – optimiert also nicht

<sup>9</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (233).

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (206); 137, 185 (234).

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (235); 131, 152 (195 f., 208 f.).

<sup>12</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 68, 1 (87); 131, 152 (195 f.); 137, 185 (236).

<sup>13</sup> Vgl. Vgl. BVerfGE 131, 152 (204 ff.).

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100 (130); 110, 199 (218 f.); 124, 78 (121); 131, 152 (205); 137, 185 (232 ff.); 143, 101 (133 Rn. 107).

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (234 f.).

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (236).

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (236).

ohne Weiteres den Grundsatz der Gewaltenteilung, weil neue Mitwirkungsrechte den Grundsatz der Gewaltenteilung immer auch in seiner begrenzenden Funktion berühren und potentiell beeinträchtigen. Daraus ergibt sich zugleich, dass zusätzliche parlamentarische Mitwirkungsrechte den Grundsatz der Gewaltenteilung auch nicht ohne Weiteres „sichern“ können, weil und soweit die zusätzlichen Mitwirkungsrechte den Grundsatz der Gewaltenteilung in seiner begrenzenden Funktion beeinträchtigen.

4. Diese Ambivalenz des Grundsatzes der Gewaltenteilung, der zusätzliche parlamentarische Mitwirkungsrechte weder automatisch als seine eigene Optimierung noch zwangsläufig als seine eigene Sicherung einordnet, sondern parlamentarische Mitwirkungsrechte dauerhaft in einem zweipoligen normativen Spannungsverhältnis bewahrt, muss verfassungsrechtlich zur Kenntnis genommen werden. Denn Gesetzgebung unterhalb der Schwelle einer Verfassungsänderung vermag an dieser normativen Folie nichts zu ändern.

5. Die skizzierte Ambivalenz des Grundsatzes der Gewaltenteilung ist kein ephemeres Detail der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sondern eng verknüpft mit weiteren normativen Grundsätzen, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ebenfalls von herausgehobener Bedeutung sind: So schließt insbesondere der **Grundsatz der Nichtexistenz** eines aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten **allumfassenden Parlamentsvorbehalts**<sup>18</sup> verbindlich aus, neue parlamentarische Mitwirkungsrechte ohne Weiteres auf das Demokratieprinzip zu stützen und den Grundsatz der Gewaltenteilung damit gleichsam verfassungsimmanent auf Räder zu setzen. Positiv formuliert – und gewissermaßen als Zwillingsidee zum gerade genannten Grundsatz einzuordnen – ist der ergänzende **Grundsatz der Begrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte auf verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Rechte**. Dieser Grundsatz, den die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts interessanterweise ebenfalls als Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung einstuft, belegt eindrücklich, dass die verfassungsrechtliche Ambivalenz des Grundsatzes der Gewaltenteilung thematisch breit verwurzelt ist.

6. Auch die **Kontrollfunktion des Parlaments** steht verfassungsrechtlich in einem nicht-trivialen Verhältnis zum Grundsatz der Gewaltenteilung: Zwar verwirklicht die Integrität der

---

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 68, 1 (87); 131, 152 (195 f.); 137, 185 (236).



Kontrollfunktion des Parlaments ebenfalls den Grundsatz der Gewaltenteilung.<sup>19</sup> Aber auch hieraus folgen keine parlamentarischen Mitwirkungsrechte. Denn parlamentarische Mitwirkung einerseits und parlamentarische Kontrolle andererseits sind verfassungsrechtlich unterschiedliche Konzepte, die sich zwar ergänzen, dabei aber inhaltlich nicht konvergieren. Selbst wenn aus einer politischen Teilnehmerperspektive die Idee einer nachgelagerten parlamentarischen Kontrolle prospektiv (mit-)handlungsleitend wirken mag – etwa indem die spätere parlamentarische Öffentlichkeit und damit zusammenhängende politische Rechtfertigungsdesiderate antizipiert und womöglich handlungsleitend vermieden werden durch Verengung der politischen Entscheidungskorridore –, sind gleichwohl unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten parlamentarische Mitwirkungsrechte einerseits und parlamentarische Kontrolle andererseits deutlich zu unterscheiden. Denn parlamentarische Verantwortung setzt Mitwirkung voraus, wohingegen die nachgelagerte Kontrollfunktion keine Verantwortung für die bereits abgeschlossenen Sachverhalte impliziert, sondern der Kontrolle exekutivischer Verantwortung dient. Die parlamentarische Kontrolle exekutivischer Verantwortung erweist sich dabei keineswegs als Minus zur parlamentarischen Verantwortung, sondern als Aliud. Die umfassende parlamentarische Kontrollfunktion, die nicht ergänzt wird durch umfassende parlamentarische Verantwortung in Gestalt umfassender Mitwirkung, belegt also kein Defizit parlamentarischer Verantwortung, sondern ist Ausprägung der Gewaltenteilung.

7. **Orthogonal** sowohl zu parlamentarischer Mitwirkung als auch zu parlamentarischer Kontrolle liegt der Grundsatz der **parlamentarischen Öffentlichkeit als Ausprägung des Demokratieprinzips**.<sup>20</sup> Die parlamentarische Öffentlichkeit dient dem Demokratieprinzip bereits dann, wenn sich die parlamentarische Beratung, sei es **mitwirkend oder kontrollierend**, auf das Entscheidungsverhalten der Bundesregierung bezieht.<sup>21</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betont nachdrücklich die demokratischen Aspekte der parlamentarischen Öffentlichkeit: Der Deutsche Bundestag trifft seine Entscheidungen grundsätzlich im Plenum und in öffentlicher Beratung.<sup>22</sup> Dieses öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument öffnet Diskursräume für öffentliche Debatte und

---

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 67, 100 (130); 110, 199 (218 f.); 124, 78 (121); 131, 152 (205); 137, 185 (232 ff.); 143, 101 (133 Rn. 107).

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (204 ff.).

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (205).

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 130, 318 (342, 350); 131, 152 (204 f.).

öffentliche Diskussion, mithin für wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.<sup>23</sup> Gleichzeitig und zusätzlich eröffnet das im parlamentarischen Verfahren nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die sich bei einem weniger transparenten Vorgehen jedenfalls nicht in gleichem Umfang ergäben.<sup>24</sup> Namentlich im europäischen – aber auch im übrigen internationalen – Kontext stärkt die öffentliche parlamentarische Willensbildung die Responsivität exekutivischer Entscheidungen für die Interessen und Überzeugungen der Bürger.<sup>25</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterstreicht – empirisch überzeugend – die (zusätzliche) Kontrolldimension, die sich aus der parlamentarischen Öffentlichkeit ergibt: Denn die Öffentlichkeit der Beratung schafft die Voraussetzungen für eine **Kontrolle durch die Bürger**.<sup>26</sup>

Die Orthogonalität der parlamentarischen Öffentlichkeit sowohl zu parlamentarischer Mitwirkung als auch zu parlamentarischer Kontrolle bedeutet, dass die parlamentarische Öffentlichkeit zwar in einem untechnischen Sinne als „Mitwirkung“ bezeichnet werden kann (in dem Sinne, dass die parlamentarische Debatte exekutive Entscheidungen begleiten kann). Gleichwohl ist diese untechnische Form der „Mitwirkung“ von echten parlamentarischen Mitwirkungsrechten zu unterscheiden, die parlamentarische Verantwortung normativ zuweisen. Parlamentarische Öffentlichkeit „wirkt“ (untechnisch) also auch dort „mit“, wo keine parlamentarischen Mitwirkungsrechte eingeräumt sind, sondern die der Bundesregierung anvertraute auswärtige Gewalt lediglich der politischen Kontrolle des Deutschen Bundestages unterliegt (Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht, Wahrnehmung der Kontroll- und Haushaltsbefugnisse und dadurch Einwirkung auf die Entscheidungen der Regierung).

Der normative Verweisungszusammenhang zwischen Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und parlamentarischer Öffentlichkeit ändert nichts daran, dass das Grundgesetz zwischen parlamentarischer Mitwirkung und parlamentarischer Kontrolle unterscheidet. Das orthogonale

---

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (204 f.).

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 40, 237 (249); 70, 324 (355); 131, 152 (205).

<sup>25</sup> Ähnlich BVerfG 131, 152 (205) unter Hinweis auf *Müller-Franken*, DVBl 2009, S. 1072 (1080).

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 125, 104 (125); 130, 318 (344); 131, 152 (205).

Demokratieprinzip impliziert nicht, dass möglichst weitgehende parlamentarische Mitwirkungsrechte eingeräumt werden müssen.<sup>27</sup>

## II. Einfachgesetzliche Konkretisierung und Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung im Bereich internationaler Entscheidungsprozesse

1. Die **einfachgesetzliche Konkretisierung** und Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung im Bereich internationaler Entscheidungsprozesse entspricht der bisherigen **Staatspraxis**, die teilweise explizite Bestätigung in der **Rechtsprechung** des Bundesverfassungsgerichts gefunden hat.<sup>28</sup> Im Anwendungsbereich von **Art. 23 GG** sieht dessen **Absatz 3 Satz 3** ausdrücklich eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Regeln durch einfaches Gesetz vor.<sup>29</sup> Auch soweit die Selbstorganisationsbefugnis des Deutschen Bundestages betroffen ist, darf die Form eines Gesetzes gewählt werden, „wenn der Bundesregierung dadurch keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Bundestages eröffnet werden, wenn weder das Gesetz noch dessen Aufhebung der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibt und überdies gewichtige sachliche Gründe für die Wahl der Gesetzesform sprechen“.<sup>30</sup>

2. Im Rahmen einfachgesetzlicher Konkretisierungen und Ausgestaltungen der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung sind drei Fragekreise zu unterscheiden: der **Vorrang** verfassungsrechtlicher Maßgaben, der Vorbehalt einer

---

<sup>27</sup> Dazu bereits oben I. 5.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (207): „Die Regelungen der §§ 4 ff. EUZBBG enthalten insoweit Konkretisierungen, die auch von der Bundesregierung im Grundsatz nicht in Frage gestellt worden sind.“ – mit dem interessanten Hinweis auf die „nicht in Frage gestellten“ Konkretisierungen, der eine endgültige Verbindlichkeit der einfachgesetzlichen Konkretisierungen jedenfalls ein Stück weit mit einem Fragezeichen versieht; vgl. ferner BVerfGE 131, 152 (213): „Einzelheiten können im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch Gesetz oder Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung geregelt werden“; BVerfGE 131, 152 (214 f.): „Auch insoweit ist die Festlegung von Einzelheiten einer Regelung durch den Bundesrat sowie einer näheren Konkretisierung in Vereinbarungen zwischen Bundestag und Bundesregierung zugänglich“.

<sup>29</sup> Vgl. *Classen* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 83.

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 70, 324 (361); 130, 318 (349 f.).

**Verfassungsänderung** und die **verfassungsprozessualen Konsequenzen** einfachgesetzlicher Konkretisierungen.

3. Der **Vorrang** verfassungsrechtlicher Maßgaben bedeutet, dass einfachgesetzliche Konkretisierungen und Ausgestaltungen nicht gegen verfassungsrechtliche Anforderungen verstoßen dürfen (Grundsatz: keine Ausgestaltung gegen das Grundgesetz).

4. Der Problembereich des **Vorbehalts** einer Verfassungsänderung bezieht sich darauf, dass bestimmte Ausgestaltungen der Zusammenarbeit nur möglich sind, wenn und soweit das Grundgesetz geändert oder ergänzt wird (Grundsatz: nicht jede Ausgestaltung ohne Grundgesetzänderung). Insbesondere die Kreation neuer, echter<sup>31</sup> parlamentarischer Mitwirkungsrechte modifiziert die grundgesetzliche Kompetenzordnung und setzt deshalb förmliche Verfassungsänderungen voraus (Grundsatz der Begrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte auf verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Rechte).<sup>32</sup> Denn die Einräumung neuer parlamentarischer Mitwirkungsrechte greift ihrerseits in bestehende Kompetenzen der Bundesregierung ein. Ein ähnlicher Vorbehalt ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Regelung besteht auch mit Blick auf die mögliche Begrenzung bestehender parlamentarischer Informationsrechte, die – auch soweit sie einfachgesetzlich geregelt ist – ihren Grund jeweils im Verfassungsrecht haben muss.<sup>33</sup> Kompetenzeinschränkende Regelungen einfachgesetzlicher Art können daher nur als deklaratorische Ausgestaltung – ohne echte Konkretisierung – konturiert sein.

5. Aus verfassungsprozessualen Gründen, namentlich mit Blick auf potentielle **Organstreitverfahren**, verdienen zwei Aspekte besondere Hervorhebung:

a) Einerseits ist die **Justiziabilität** der **einfachgesetzlichen Konkretisierung** und Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Deutschem Bundestag und Bundesregierung im Organstreitverfahren **eingeschränkt**, dabei aber nicht trivial in der verfassungsprozessualen Handhabung. So setzt die Antragsbefugnis im Organstreitverfahren (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) voraus, dass eine

---

<sup>31</sup> Im Unterschied zu der nachträglich kontrollierenden „Mitwirkung“ und der „Mitwirkung“ durch öffentliche Befassung, dazu bereits oben I. 6.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (236) – dort wird der Grundsatz als Verwirklichung des „Grundsatzes der Gewaltenteilung“ hergeleitet.

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 124, 78 (118); 143, 191 (135 Rn. 111).

Verletzung verfassungsrechtlicher Pflichten der Bundesregierung geltend gemacht wird, mit denen verfassungsrechtliche Rechte des Deutschen Bundestages korrespondieren. Die als verletzt geltend gemachte Rechtsposition gründet also in einem Verfassungsverhältnis, in dem sich auf beiden Seiten Verfassungsorgane gegenüberstehen und um verfassungsrechtliche Positionen streiten. Soweit die als verletzt gerügten Pflichten sich auch nach dem einfachen Recht - hier bisher insbesondere<sup>34</sup> dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union - bestimmen, ist dies im Organstreit allenfalls insoweit relevant, als das Gesetz unmittelbar aus der Verfassung selbst folgende Rechte und Pflichten widerspiegelt; eine Verletzung einfachen Rechts kann im Organstreit grundsätzlich nicht geltend gemacht werden.<sup>35</sup> Dies schließt es indes nicht aus, dass das Bundesverfassungsgericht in Organstreitverfahren bisweilen auch Bestimmungen des einfachen Rechts als Konkretisierungen heranzieht, so jedenfalls dann, wenn die nämlichen Konkretisierungen zwischen beiden Parteien des Organstreits „nicht in Frage gestellt“<sup>36</sup> werden (eine verfassungsprozessuale Normqualifizierung, die ihrerseits konzeptionell nicht ganz unzweideutig ist).

b) Eine **zusätzliche Problematik** belastet die verfassungsprozessuale Handhabbarkeit des Organstreits gewissermaßen in umgekehrter Richtung: So ist die Rechtsfrage derzeit ungeklärt und Gegenstand eines anhängigen Organstreitverfahrens, inwieweit (auch) eine **längere Übung** zwischen Verfassungsorganen, die ihre verfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten in Übereinstimmung mit einfachem Recht konsensual konkretisiert haben, verfassungsrechtliche Substanz entstehen lassen kann, die dann ihrerseits für spätere Organstreitverfahren entscheidungsrelevant und womöglich verbindlich wird.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. daneben noch EUZBLG, IntVG, StabMechG und ESMFinG.

<sup>35</sup> Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 104, 151 (193 f.); 118, 277 (319); 131, 152 (191).

<sup>36</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (207): „Die Regelungen der §§ 4 ff. EUZBBG enthalten insoweit Konkretisierungen, die auch von der Bundesregierung im Grundsatz nicht in Frage gestellt worden sind.“

<sup>37</sup> Hierzu namentlich das derzeit anhängige Organstreitverfahren 2 BvE 3/18 – Beantwortung der Kleinen Anfrage „Beschädigung finanzieller Interessen des Bundes im Verantwortungsbereich der Bundesregierung“ (Drucksache 19/1469 vom 22. März 2018).

### III. Verfassungsrechtliche Einordnung des Gesetzentwurfes

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzentwurf als **innovativer Mechanismus** einzuordnen, der verfassungsrechtlich mehrere Fragen aufwirft.

#### a) Zur Einordnung des Namens des Gesetzentwurfs

Die Bezeichnung des Entwurfs als „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen“ ist konzise, prägnant und impliziert in subtiler Weise das Ergebnis seiner eigenen verfassungsrechtlichen Überprüfung.<sup>38</sup> Jeder Einwand gegen das Gesetz wird so – jedenfalls nominell – in die Nähe potentieller Gefährdungen für den Grundsatz der Gewaltenteilung gerückt.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre terminologisch eine andere Bezeichnung unter Klarstellungsgesichtspunkten zu begrüßen. Denn von einer „Sicherung“ der Gewaltenteilung im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag kann – vor dem Hintergrund der Ambivalenz dieses Konzeptes<sup>39</sup> – jedenfalls nicht ohne nähere Begründung gesprochen werden.

Insbesondere das – ausweislich seiner Begründung – Hauptanliegen des vorliegenden Gesetzentwurfes, nämlich die **Aufsichtsfunktion** des Parlaments zu stärken,<sup>40</sup> ist inhaltlich weder kongruent mit dem Konzept der Gewaltenteilung noch mit der Idee seiner Sicherung.

#### b) Zur Einordnung von Artikel 1 des Gesetzentwurfs (IntZBBG)

Der **verfassungsrechtliche Status** des vorgeschlagenen IntZBBG ist nicht ganz eindeutig.

1. Der Wortlaut der beiden Paragraphen sieht ausdrücklich lediglich „Regierungserklärungen“ und „Aussprachen von mindestens 120 Minuten“ vor. Inhaltliche Vorgaben, die sich rechtlich verdichten könnten in Richtung echter **Informationsrechte** bzw. echter **Unterrichtungsrechte**

---

<sup>38</sup> BT-Drucks. 19/11151, S. 1.

<sup>39</sup> Dazu oben I. 3.-5.

<sup>40</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1 sowie S. 2 und 7 (dort zusätzlich auch als „Kontrollfunktion“ bezeichnet).

des Parlaments, finden keine unmittelbare Anknüpfung in den verwendeten Formulierungen. Der Begriff der „Regierungserklärung“ bezieht sich in einem juristischen Sinne weder auf die Vollständigkeit einer Sachverhaltsdarstellung noch auf die zeitnahe Verfügbarkeit einer Sachverhaltsdarstellung. Regelungen, die echte Informationsrechte bzw. Unterrichtsrechte begründen sollen (vgl. insbesondere Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, § 1 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG; vgl. ferner die Regelungen in § 13 Abs. 1 Satz 1 IntVG und in § 7 Abs. 1 Satz 1 ESMFinG), verwenden den Begriff der Unterrichtung und enthalten Klarstellungen zu Umfang und Zeitpunkt der Unterrichtung. Die Verwendung des Begriffes der „Regierungserklärung“ impliziert insbesondere keine Informationsschuld in einem rechtlichen Sinne, die vollständiger oder weniger vollständig beglichen werden könnte, sondern strukturiert den Austausch der Debatte lediglich in der Weise, dass dem Bundeskanzler die Möglichkeit eingeräumt wird, mit einer eigenen Erklärung zu beginnen.

Ein wesentliches Merkmal echter Unterrichtsrechte, die Rechtsverhältnisse begründen, sind überdies Klarstellungen zum Kreis der Berechtigten und der Verpflichteten. Ob der Pflicht, Regierungserklärungen abzugeben, ein Recht des Deutschen Bundestages korrespondiert, lässt die Formulierung in § 1 Satz 1 IntZBBG offen. Ob der Pflicht des Deutschen Bundestages, eine „Aussprache von mindestens 120 Minuten“ anzuschließen, ein Recht der Bundesregierung, des Bundeskanzlers oder eines zuständigen Bundesministers korrespondiert, lässt die Formulierung in § 1 Satz 2 und 3 IntZBBG ebenfalls offen. Eine nachgelagerte Folge dieser beiden offenen Formulierungen ist die Frage, ob – gegebenenfalls – auch Fraktionen das Recht zusteht, die Abgabe von Regierungserklärungen, respektive eine „Aussprache von mindestens 120 Minuten“ zu verlangen.<sup>41</sup>

Der regelungstechnische Umstand, dass der Kreis der Berechtigten in § 1 IntZBBG nicht klar umrissen ist, spricht gegen die Annahme einer echten Rechtspflicht, mithin gegen die Auslegung als Informationsrecht bzw. Unterrichtsrecht.

Etwas anders gelagert ist die Regelungstechnik in § 2 IntZBBG, soweit diese Bestimmung in ihrem Satz 1 das Quorum „eines Viertels der Mitglieder des Bundestages“ erwähnt. Hieraus

---

<sup>41</sup> Zur sich insoweit ergebenden Diskrepanz zwischen Wortlaut der Formulierungen im Gesetzentwurf und seiner Begründung vgl. unten III. d) 2.

ergibt sich indes ebenfalls kein Berechtigter im Sinne eines echten Informations- oder unterrichtungsrechts, denn bei einem „Viertel der Mitglieder des Bundestages“ handelt es sich zwar um eine Antragsminderheit, die aber – mangels Verstetigung – nicht ohne weiteres als Rechtsträger angesehen werden kann. Dem steht nicht entgegen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Antragsminderheit von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages im Organstreit als parteifähig anerkannt wird, weil es sich insoweit nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG um ein mit eigenen Rechten ausgestattetes Organteil des obersten Bundesorgans „Bundestag“ handelt, denn dieses wird nur durch die Ausübung allein des Enqueterrechts zum Rechtssubjekt.<sup>42</sup> Eine Übertragung dieser Überlegungen zum Enqueterrecht dürften schon deshalb ausscheiden, weil sich ein etwaiges Informations- bzw. Unterrichtsrecht nicht auf das Verhältnis zwischen Antragsminderheit und Bundeskanzler beziehen kann, soweit eine „Regierungserklärung“ im Plenum des Deutschen Bundestag geschuldet ist.

Die übrigen Bedenken gegen die Deutung als Informations- und Unterrichtsrecht greifen auch hinsichtlich § 2 IntZBBG: So wird – wie in § 1 – der Begriff der „Regierungserklärung“ verwendet und Anknüpfungspunkte für eine etwaige Vollständigkeit der Sachverhaltsdarstellung fehlen. Der Entwurf verzichtet – auch in seinem § 2 IntZBBG – auf den eingeführten Begriff der „umfassenden“ Unterrichtung und wählt stattdessen die hinsichtlich des inhaltlichen Umfangs explizit offene Formulierung einer Regierungserklärung „über die Ergebnisse“ der Treffen.

2. Der Wortlaut der beiden Bestimmungen berührt auch nicht die Rechtsfrage, ob das parlamentarische **Zitierrecht** (Art. 43 Abs. 1 GG) überhaupt **durch Gesetz** (und falls ja: antizipativ durch Gesetz) ausgeübt werden kann.<sup>43</sup> Die Regelungen enthalten keine Vorgaben zum Zeitpunkt der Anwesenheit des Bundeskanzlers im Deutschen Bundestag und sind schon aus diesem Grund nicht wie ein „ausgeübtes Zitierrecht“ unmittelbar befolgbar. Die Regelungen sind vielmehr eindeutig unvollständig ausgelegt und damit auf nähere Konkretisierungen im jeweiligen Einzelfall durch konkrete Vereinbarungen zwischen Bundestag und Bundeskanzler

---

<sup>42</sup> Vgl. BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 (104); 49, 70 (77); 124, 78 (106 f.); *Schorkopf*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, §§ 63 Rn. 36 m.w.Nachw.

<sup>43</sup> Vgl. zur Diskussion von *Achenbach*, *Der Staat* 58 (2019), 325 ff.; allgemein *Schliesky* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 11.



angelegt.<sup>44</sup> Diese explizite Unvollständigkeit der Regelungen wird ihrerseits ergänzt durch einen klaren Verzicht der Regelungen auf eine Entscheidung der Frage, ob der Bundeskanzler den konkreten Termin festsetzt, an den sich dann die parlamentarische Aussprache anschließt. Oder ob der Deutsche Bundestag (Ältestenrat, Plenum oder Präsident) einen konkreten Termin für die Aussprache bestimmt, der dann die Regierungserklärung vorausgeht. Dieser Verzicht der Regelungen auf die Zuweisung einseitiger „Direktionsrechte“ zum Nachteil eines anderen Verfassungsorgans ist sachgerecht, weil es Raum für Vereinbarungen öffnet. Dies entspricht auch der Praxis, in der das Zitierrecht des Art. 43 Abs. 1 GG auch im Übrigen eine untergeordnete Rolle spielt, da die Regierung regelmäßig bereits ohne förmliche Aufforderung an den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse teilnimmt.<sup>45</sup>

Die Regelungen sind damit nicht als Ausübung des Zitierrechts zu deuten, sondern vielmehr als Standardisierung eines spezifischen Austauschformats zwischen Bundestag und Bundeskanzler. Sollte der unwahrscheinliche Fall eintreten, dass eine konsensuale Terminkonkretisierung im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundeskanzler unmöglich wäre, hätte der Deutsche Bundestag die Möglichkeit, einen Herbeirufungsbeschluss zu fassen und das Nichterscheinen im Einzelfall als Verstoß gegen Art. 43 Abs. 1 GG im Organstreit zu rügen.

3. Der Wortlaut der beiden Paragraphen bietet auch keine Anknüpfungspunkte dafür, von parlamentarischen **Mitwirkungsrechten in einem technischen Sinne** auszugehen. Weder aus dem Begriff der „Regierungserklärung“ noch aus dem Begriff der sich anschließenden „Aussprache von mindestens 120 Minuten“ (§ 1 IntZBBG) lässt sich ein – in einem juristischen Sinne verbindliches – parlamentarisches Mitwirkungsrecht ableiten, das dem Deutschen Bundestag belastbare Gestaltungsmöglichkeiten mit Blick auf internationale Entscheidungsprozesse einräumen würde.

Insbesondere verzichtet das IntZBBG auf die klassischen Instrumente parlamentarischer Mitwirkungsrechte („konstitutive Zustimmung“,<sup>46</sup> die Formulierung „wirkt mit“<sup>47</sup> und namentlich auch auf verbindliche Bestimmungen dazu, in welcher Weise die Bundesregierung mit

---

<sup>44</sup> Insoweit ähnlich auch zu Ergänzungen unvollständiger Vorschriften im Anwendungsbereich von Art. 23 GG vgl. BVerfGE 131, 152 (213, 214 f.); vgl. ferner die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG) v. 10.6.2010.

<sup>45</sup> Vgl. *Schliesky* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 43 Rn. 11.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfG 90, 286 (Leitsatz 3 a); 129, 124 (178 f.)

<sup>47</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 2 GG; § 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG

Stellungnahmen des Bundestages umzugehen hat, also auf nähere rechtliche Konturen etwaiger „Berücksichtigungspflichten“<sup>48</sup>).

4. Wenn der Wortlaut der beiden Paragraphen eine Einordnung als Informations- und Unterrichtsrecht ausschließt und auch einer Einordnung als echtem Mitwirkungsrecht keine Ansatzpunkte liefert, liegt es eigentlich nahe, die Bestimmungen des IntZBBG als reine **Konkretisierung von „Verfahren und Form der Information bzw. Unterrichtung“**<sup>49</sup> einzuordnen. Es handelt sich bei den Bestimmungen dann um eine Form der einfachgesetzlichen Konkretisierung der Art und Weise, in der der Deutsche Bundestag seine **Kontrollfunktion** ausüben möchte. Die Bestimmungen würden danach weder neue Informations- bzw. Unterrichtsrechte kreieren, über die der Deutsche Bundestag nicht bereits verfügt. Noch würden die neuen Bestimmungen danach parlamentarische Mitwirkungsrechte zusätzlich einräumen, die dem Deutschen Bundestag bislang noch nicht zustehen.

Eine Konsequenz dieser Deutung der Bestimmungen wäre, dass keine Schwierigkeiten mit Blick auf die anderenfalls notwendige Verfassungsänderung entstehen könnten, insbesondere durch die Etablierung neuer parlamentarischer Mitwirkungsrechte.

5. Der wichtigste Grund dafür, dass diese Deutung des Entwurfes jedenfalls mit einem deutlichen Fragezeichen versehen werden muss, liegt in der **Begründung des Entwurfes**. So stellt die Begründung des Entwurfs recht weitreichende Annahmen über die Funktionsweise der beiden Bestimmungen in den Raum, die erheblich über das hinausreichen, was bloße Verfahrens- und Formvorschriften normativ zu leisten im Stande wären. Anders als der Wortlaut der beiden Bestimmungen nahelegt, geht die Begründung des Gesetzentwurfes insbesondere davon aus,

- dass die Regelungen sicherstellen werden, dass die „Bundesregierung im Einklang mit der Mehrheit des gewählten Parlaments arbeitet“,<sup>50</sup>
- dass die Regelungen überdies sicherstellen werden, dass die „Regierung das Parlament aktiv und frühzeitig über die Lage innerhalb der europäischen und internationalen

---

<sup>48</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 3 GG; § 8 EUZBBG; dazu *Schorkopf* in Bonner Kommentar GG, 211. Aktualisierung (April 2021), Art. 23 Rn. 230 ff.

<sup>49</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (213 ff.) – (einschließlich des Grundsatzes der Schriftlichkeit der Unterrichtung).

<sup>50</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1 f.

Gremien aufklärt und dem Parlament auf diese Weise auch die Möglichkeit einräumt, die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen“,<sup>51</sup>

- dass „die Regierung [nur dann] für sich in Anspruch nehmen [könne], legitimiert zu agieren“, wenn sie „im Einklang mit der Mehrheit des gewählten Parlaments arbeitet“,<sup>52</sup>
- dass die „Aufsichtsfunktion des Parlaments“ umgangen werde, wenn die Bundesregierung „die Positionen, welche sie vertritt, [nicht erkläre und] zur Diskussion [stelle]“,<sup>53</sup>
- und vor allem: dass die Regelungen in Gestalt der Nachbereitungsdebatten das Recht einräumen werden, „eine Debatte mit dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin dazu zu führen, inwieweit sich die Ergebnisse eines Gipfels mit den Erläuterungen aus der Vorbereitungsdebatte in Einklang bringen lassen“. <sup>54</sup>

Diese Annahmen der Entwurfsbegründung gehen teilweise über den gefestigten Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinaus, soweit sie die „Kontrollfunktion“ des Parlaments auch prospektiv auf laufende Verhandlungsprozesse im internationalen Bezugsrahmen zu erstrecken scheinen und eine insoweit begleitende parlamentarische Einflussnahme als „Kontrolle“ der Bundesregierung einzuordnen scheinen. Dieser Einschätzung steht jedenfalls der verfassungsrechtliche Grundsatz entgegen, wonach die Kontrollkompetenz des Deutschen Bundestages auf bereits abgeschlossene Vorgänge begrenzt ist.<sup>55</sup>

Überdies irritiert die Annahme, der Gesetzentwurf könne einen Beitrag dazu leisten, das Problem zu lösen, „dass die Regierung das Parlament aktiv und frühzeitig über die Lage innerhalb der europäischen und internationalen Gremien [aufklären müsse] und dem Parlament auf diese Weise auch die Möglichkeit [einräumen müsse], die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen“. <sup>56</sup> Die Problematik der „aktiven“ und „frühzeitigen“ Aufklärung wird ausdrücklich als „Problem“<sup>57</sup> genannt, dessen „Lösung“<sup>58</sup> der Gesetzentwurf dienen soll. Perspektivisch

---

<sup>51</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

<sup>52</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1 f.

<sup>53</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

<sup>54</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

<sup>55</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (234 f.).

<sup>56</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

<sup>57</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1.

<sup>58</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

wird der Entwurf damit **sehr nah an Informations- und Unterrichtsrechte herangerückt**, für die der Wortlaut der Bestimmungen indes keine belastbaren Ansatzpunkte liefert.

Noch stärker klaffen der ambitionierte Anspruch der Entwurfsbegründung, wonach das Parlament die Verhandlungslinie Deutschlands mitprägen könne, und der eher bescheidene Wortlaut der Bestimmungen auseinander, der lediglich eine vorbereitende „Aussprache von mindestens 120 Minuten“ verlangt. Der Begriff des „Mitprägens“ lehnt den Gesetzentwurf sehr eng an echte parlamentarische Mitwirkungsrechte an, die strukturell sogar stärker konturiert sein dürften, als bloße Berücksichtigungspflichten, die Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG ausweist. Auch hierfür bietet der Wortlaut der Bestimmungen – wie gesehen – keine tragfähige Grundlage.

6. Der bemerkenswerteste Teil der Entwurfsbegründung versteckt sich ein wenig in den Ausführungen zur Nachbereitungsdebatte: Hier gehe es, so die Entwurfsbegründung, um „eine Debatte mit dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin [über die Frage], inwieweit sich die Ergebnisse eines Gipfels mit den Erläuterungen aus der Vorbereitungsdebatte in Einklang bringen lassen“.<sup>59</sup> Die Formulierung ist sprachlich nicht ganz eindeutig, weil nicht restlos deutlich wird, ob nur die vorherigen „Erläuterungen“ des Bundeskanzlers oder auch die übrigen „Erläuterungen“ aus der vorherigen Aussprache im Deutschen Bundestag in Bezug genommen werden. Der ausdrücklich in der Entwurfsbegründung herausgestellte Zweck der Nachbereitungsdebatte soll in der Klärung der Frage liegen, inwieweit sich die vorherige „Erläuterung“ und die späteren „Ergebnisse“ miteinander „**in Einklang bringen lassen**“.<sup>60</sup> Dieser Regelungszweck ist verfassungsrechtlich nicht ohne Brisanz, weil letztlich eine **normative** – wenn auch nur einfachgesetzliche – **Rechtfertigungslage impliziert** wird. Sofern hier normativ mehr verlangt werden soll als eine bloße Aufklärung verhandlungsbezogener Tatsachen, rückt der kombinierte Mechanismus aus Vorbereitungsdebatte und Nachbereitungsdebatte wiederum eng an echte parlamentarische Mitwirkungsrechte heran. Denn der Umstand, dass sich der Bundeskanzler in einem immerhin einfachgesetzlich vorstrukturierten Format rechtfertigen muss für Abweichungen von vorangegangenen „Erläuterungen“ (nur um Abweichungen kann es gehen, soweit das „in Einklang bringen“ öffentlich geprüft wird), ist eine innovative Verfahrensgestaltung, die indirekt den parlamentarischen Einfluss verstärkt – nämlich über das

---

<sup>59</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

<sup>60</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

antizipierbare spätere Rechtfertigungsbedürfnis, das noch weiter katalysiert wird durch die parlamentarische Öffentlichkeit, die jede Abweichung von vorherigen Erklärungen mit potentiell erhöhten politischen Kosten verknüpft. Das Modell wäre eng angelehnt an § 8 Abs. 5 EUZBBG.<sup>61</sup>

Der kombinierte Vorbereitungsdebatte-Nachbereitungsdebatte-Mechanismus ist ein indirekter Mechanismus, weil die Regelungen an keiner Stelle ausdrücklich anordnen, dass der Bundesregierung neue Berücksichtigungspflichten auferlegt werden. Die normative Erwartung des Gesetzentwurfes, jedenfalls soweit die Entwurfsbegründung hierauf zu basieren scheint, der „Einklang“ von vorheriger Erläuterung und späterem Ergebnis sei mindestens erklärungs- wenn nicht sogar rechtfertigungsbedürftig, legt es nahe, den Entwurf auch unter „**Nudging**“-Gesichtspunkten zu betrachten.<sup>62</sup> Die verfassungsrechtlich entscheidende Frage lautet dann, ob normativ stabilisierte und institutionell verfestigte **pseudo-„Rechtfertigungsformate“** unterhalb der Schwelle echter Berücksichtigungspflichten, deren rechtliche Handhabung echte Rechtfertigungslasten zuweisen würde, verfassungsrechtlich analog zu Mitwirkungsrechten einzustufen sein könnten. Gegen diese Annahme spricht eine streng formale Betrachtung der Regelungen. Für eine solche Annahme sprechen wertende Gesichtspunkte, die namentlich aus der Grundrechtsdogmatik insbesondere bei mittelbar-faktischen Eingriffen bekannt sind und deren Problematiken etwa im Zusammenhang mit edukatorischem Staatshandeln breiter diskutiert worden sind.<sup>63</sup>

7. Keine verfassungsrechtlichen Probleme stellen sich, wenn und soweit der Gesetzentwurf eng auf den Wortlaut der Regelungen bezogen gedeutet wird. Neue Informations- bzw. Unterrichtsrechte lassen sich dann kaum begründen. Gleiches gilt mit Blick auf echte parlamentarische Mitwirkungsrechte, für deren Begründung der Wortlaut keine Ansatzpunkte

---

<sup>61</sup> Die Formulierung lautet: „Nach der abschließenden Beschlussfassung unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag unverzüglich schriftlich, insbesondere über die Durchsetzung seiner Stellungnahme. Sollten nicht alle Belange der Stellungnahme berücksichtigt worden sein, benennt die Bundesregierung auch die Gründe hierfür. Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erläutert die Bundesregierung diese Gründe im Rahmen einer Plenardebatte.“; die Option des Bundestages, aus der Nichtumsetzung einer Stellungnahme eine Plenardebatte zu bestreiten, wird so gedeutet, dass das Parlament gezielt die Öffentlichkeit suchen kann, um politischen Druck aufzubauen; dazu *Schorkopf* in Bonner Kommentar GG, 211. Aktualisierung (April 2021), Art. 23 Rn. 241; vgl. auch § 93 Abs. 8 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

<sup>62</sup> Vgl. „Nudge“ als Begriff der Verhaltensökonomik bei *Thaler / Sunstein*, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, 2008.

<sup>63</sup> Vgl. *Lüdemann*, *Edukatrisches Staatshandeln*, 2004.

liefert. Anders muss die Bewertung dann ausfallen, wenn Teile der ambitionierten Entwurfsbegründung ernsthaft in Betracht gezogen werden sollten, um die normative Bedeutung der Regelungen zu konkretisieren. Die Ernsthaftigkeit der Entwurfsbegründung lässt sich nicht ohne Weiteres von der Hand weisen. Dazu sind die Problembeschreibungen zu eindeutig und die Absicht zu klar benannt, wonach der Gesetzentwurf echte Herausforderungen im Interorganverhältnis zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag substantiell beantworten soll. Dies wäre unvereinbar mit einer Lesart der Entwurfsbegründung, die sämtliche Ausführungen als bloße politische Rhetorik einordnen würde. Erheblich verstärkt wird dieser Eindruck normativer Ernsthaftigkeit bzw. ambitionierter Reglungsabsichten jenseits einer bloßen **Konkretisierung von „Verfahren und Form der Information bzw. Unterrichtung“<sup>64</sup>** vor allem durch den Titel des Gesetzentwurfs: Die Idee drängt sich nicht unbedingt auf, die „Sicherung der Gewaltenteilung“ in Zeiten der Globalisierung sei im Wesentlichen durch eine bloße Umgruppierung und Reorganisation von Verfahren und Form innerhalb eines im Übrigen unveränderten Rechtsrahmens bereits bestehender Informations- und Unterrichtsrechte (und unter Verzicht auf neue Mitwirkungsrechte) erreichbar.

8. In dem Umfang, in dem die Entwurfsbegründung interpretationsleitend berücksichtigt werden sollte, stellen sich schwierige Folgefragen, die nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht als vollständig geklärt angesehen werden können:

- Soweit im Sinne der Entwurfsbegründung die Kontrollfunktion des Parlaments auch auf noch nicht abgeschlossene Sachverhalte bezogen werden soll, steht diesem Anliegen eine gefestigte Rechtsprechung entgegen.<sup>65</sup> Eine verfassungskonforme Anwendung des Gesetzentwurfs müsste dies beachten.
- Soweit im Sinne der Entwurfsbegründung echte parlamentarisch Mitwirkungsrechte kreiert werden sollen (bzw. wenn und soweit der Rechtfertigungs-Mechanismus als Mitwirkungsrecht-analog eingeordnet werden sollte), müsste hierfür eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage vorgesehen werden (Notwendigkeit einer Verfassungsänderung).<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 131, 152 (213 ff.).

<sup>65</sup> Vgl. BVerfGE 137, 185 (234 f.).

<sup>66</sup> Grundsatz der Begrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte auf verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Rechte (als Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung), vgl. BVerfGE 137, 185 (236).

- Soweit bestehende parlamentarische Informations- und Unterrichtsrechte einfachgesetzlich ausgebaut werden sollen, lässt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang offen, ob und in welchem Umfang solche Rechte ihrerseits eine verfassungsrechtliche Grundlage haben: Geklärt ist, dass der Bundestag bei der Gestaltung völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich auf die nachträgliche Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG verwiesen ist („Ratifikationslage“). Inwieweit die Bundesregierung in diesem Zusammenhang Unterrichtspflichten treffen, die in den Bereich der vorausgehenden Vertragsverhandlungen hineinreichen, ist nicht grundsätzlich geklärt.<sup>67</sup>
- Soweit außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 23 GG lediglich die allgemeinen Bestimmungen als Grundlage herangezogen werden können, müsste sich die Anwendung des Gesetzes in den Bahnen bewegen, die sich aus Art. 43 Abs. 1 GG ergeben.<sup>68</sup>

### c) Zur Einordnung von Artikel 2 des Gesetzentwurfs (Änderung des EUZBBG)

Die verfassungsrechtliche Einordnung der vorgesehenen Änderungen des EUZBBG entspricht den Überlegungen hinsichtlich des IntZBBG.<sup>69</sup>

1. Insbesondere die wenig konkreten Anknüpfungspunkte im Wortlaut der beiden Bestimmungen legen es wiederum nicht nahe, von der Schaffung neuer Informations- bzw. Unterrichtsrechte auszugehen oder die Annahme einer Begründung neuer, echter Mitwirkungsrechte zu stützen.

2. In gleicher Weise wie im Rahmen der Überlegungen zum IntZBBG muss wiederum die Diskrepanz zwischen der ambitionierten Entwurfsbegründung und dem weniger ehrgeizigen Wortlaut des Entwurfs berücksichtigt werden.

3. Als verfassungsrechtliche Grundlage käme im Anwendungsbereich der beabsichtigten Änderungen des EUZBBG die verfassungsrechtliche Grundlage des Art. 23 GG zusätzlich in

---

<sup>67</sup> Ausdrücklich offengelassen als Rechtsfrage „hier nicht zu entscheiden“ in BVerfGE 131, 152 (196); vgl. auch *Schorkopf* in Bonner Kommentar GG, 211. Aktualisierung (April 2021), Art. 23 Rn. 222.

<sup>68</sup> Vgl. *Classen* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 Rn. 71.

<sup>69</sup> Dazu oben III. b).

Betracht, die – selbstverständlich – im Vergleich zu den allgemeinen Bestimmungen (insbesondere Art. 43 Abs. 1 GG) dichtere Unterrichtsrechte und explizite Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages gewährleistet, die somit auch einfachgesetzlich konkretisiert werden können.<sup>70</sup>

#### d) **Kleinere Unstimmigkeiten zwischen der Entwurfsbegründung und beiden Artikeln des Gesetzentwurfs**

1. Eine kleinere Unstimmigkeit zwischen der Entwurfsbegründung und beiden Artikeln des Gesetzentwurfs ergibt sich aus der Formulierung, wonach – gemäß Entwurfsbegründung – eine Regierungserklärung „über Lage, Themen und Ziele der Bundesregierung bei diesen Treffen abzugeben“ sei.<sup>71</sup> Diese Regelungsabsicht wird etwas anders ausgedrückt in § 1 Abs. 1 Satz 1 IntZBBG: „Regierungserklärung über die Themen und Ziele des Treffens“ (Gegenstand ist das Treffen, nicht die Bundesregierung). Auch in § 3a Abs. 1 Satz 1 EUZBBG findet sich eine modifizierte Formulierung: „Regierungserklärung über die Lage der Europäischen Union sowie die Themen und Ziele des Europäischen Rates“ (wiederum geänderte Bezugspunkte).

2. Ein weiterer Unterschied zwischen Entwurfsbegründung und Gesetzentwurf liegt in der klaren Aussage des Entwurfs im Zusammenhang mit der Beschreibung der beabsichtigten Lösung, die auch den Fraktionen des Deutschen Bundestages eine qualifizierte Rechtsstellung zuweist: „Nach diesen Treffen sollen **Fraktionen** und auf Verlangen [von]<sup>72</sup> 25 Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages das Recht haben, eine Debatte mit dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin dazu zu führen, inwieweit sich die Ergebnisse eines Gipfels mit den Erläuterungen aus der Vorbereitungsdebatte in Einklang bringen lassen (Nachbereitungsdebatte).“<sup>73</sup>

In Abweichung hierzu formulieren § 2 Satz 1 IntZBBG: „Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erfolgt...“ und § 3a Abs. 2 Satz 1 EUZBBG: „Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages erfolgt“, das heißt in beiden Fällen unter Verzicht auf die Nennung der Fraktionen. Der Unterschied ließe sich damit erklären, dass Fraktionen gemäß

---

<sup>70</sup> Ausführlich *Schorkopf* in Bonner Kommentar GG, 211. Aktualisierung (April 2021), Art. 23 Rn. 234 ff.

<sup>71</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 7.

<sup>72</sup> Das Wort „von“ dürfte an dieser Stelle ein Redaktionsversehen sein.

<sup>73</sup> Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.



§ 64 Abs. 1 BVerfGG Rechte des Deutschen Bundestages geltend machen können. Freilich handelt es sich vorliegend um Rechtspositionen des einfachen Rechts, die nicht ohne weiteres den Regeln des Organstreits folgen. Zudem lässt es der Wortlaut des Gesetzentwurfs offen, wer als Berechtigter angesehen werden kann und soll. Um den Status der Fraktionen in einer den Ansprüchen an Rechtssicherheit genügenden Weise zu klären, sollte der Entwurf an den beiden genannten Stellen sinnvollerweise ergänzt werden.

#### **IV. Inflexibilisierung der parlamentarischen Tagesordnung und Vertypung der Parlamentsöffentlichkeit**

1. Die Auswirkungen des Gesetzentwurfes auf die Selbstorganisation des Deutschen Bundestages werfen zwei unterschiedliche Fragekreise auf. Der **erste Aspekt** betrifft die **Inflexibilisierung**, die damit verbunden ist, dass Reihen externer Ereignisse, auf deren jeweilige Frequenz der Deutsche Bundestag keinen Einfluss ausübt, die parlamentarische Tagesordnung dauerhaft beeinflussen. Der Einfluss auf die Tagesordnung bindet die Aufmerksamkeit des Plenums verbindlich in einem beträchtlichen Mindestumfang. Der Deutsche Bundestag verliert durch die gesetzliche Festschreibung gültiger Untergrenzen für den zeitlichen Umfang seiner Befassung seine bisherige Gestaltungsoption, seine Tagesordnung auch in einer abweichenden Weise zu gestalten, die anderen Themen höhere Priorität in Gestalt längerer Befassung des Plenums zuweist.

Der **zweite Aspekt** ist etwas anders gelagert und betrifft die erstmalige **Vertypung** der Parlamentsöffentlichkeit, indem der Gesetzentwurf einfachgesetzlich eine Mindestbefassungsdauer für bestimmte Typen parlamentarischer Verhandlung etabliert. Dieser Problemkreis ist heikel, weil er zentrale Fragestellungen eines derzeit beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Organstreitverfahrens betrifft, auf dessen Ausgang der vorliegende Gesetzentwurf Einfluss haben könnte. Außerdem berührt dieser zweite Problemkreis ein lange diskutiertes Problem der Geschäftsordnung, das er in anderer Weise löst als dies dem bisherigen überparteilichen Konsens entspricht.

2. Die Inflexibilisierung der parlamentarischen Tagesordnung, die in Gestalt der Mindestdauer der Aussprache herbeigeführt wird, nimmt dem Deutschen Bundestag seine bisherige Möglichkeit, einzelfallbezogen kürzere Aussprachen vorzusehen oder vollständig auf die parlamentarische Befassung im Plenum zu verzichten. Umgekehrt gewinnt der Deutsche Bundestag keine Gestaltungsoptionen durch den Gesetzentwurf, denn schon bisher besteht die Möglichkeit, anlassbezogene Aussprachen im Umfang der vom Gesetzentwurf vorgesehenen 120 Minuten durch eine entsprechende Gestaltung von Terminen und Tagesordnungen der Plenarsitzungen zu gewährleisten. Problematisch unter rechtlichen Gesichtspunkten sind die 120 Minuten Mindestbefassungsdauer einmal mit Blick auf die unterschiedlich gelagerten Konstellationen des IntZBBG und EUZBBG. Aber die 120 Minuten sind außerdem problematisch im Vergleich zu allen übrigen parlamentarischen Aufmerksamkeitsfeldern.

Die **Gleichbehandlung der Regelungen im IntZBBG und EUZBBG** irritiert, weil die supranationalen Auswirkungen, die ganz überwiegend im Bereich des EUZBBG zu erwarten sind, gerade unter dem Gesichtspunkt der „Sicherung der Gewaltenteilung“ eigentlich eine relativ längere parlamentarische Befassung im Rahmen des EUZBBG nahelegen dürften. Dieser Einwand der sachwidrigen Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte lässt sich indes mit Blick auf die lediglich bestehende Mindestberatungsdauer entkräften. Die Bestimmungen lassen Raum für eine parlamentarische Handhabung, die den für besonders wichtig erachteten Ereignissen mehr als die mindestens vorgesehenen 120 Minuten einräumt.

Schwieriger zu rechtfertigen ist die Mindestdauer der 120 Minuten im **Verhältnis zu allen anderen**, gleichzeitig der Aufmerksamkeit des Plenums bedürftiger Anlässe und Themen. Es lässt sich weder belastbar begründen, dass die thematisch vom Gesetzentwurf erfassten Treffen bereits aus sich heraus immer parlamentarische Priorisierung verdienen (denkbar sind insbesondere ergebnislose Treffen und Treffen mit bereits im Vorhinein erkennbarer parlamentarisch irrelevanter Tagesordnung). Noch lässt sich überhaupt begründen, dass die 120 Minuten im Verhältnis zu allen anderen denkbaren Ereignissen verhältnismäßig gewichtet sind. Überlegungen dieser Art scheitern notwendig daran, dass weder Art noch Relevanz der potentiell kollidierenden Ereignisse abstrakt berücksichtigt werden können. Selbst überragend wichtige potentielle Großschadensereignisse zukünftiger Art (etwa Terroranschläge der Kategorie

„9/11“) erlauben hier keine Unterschreitung der vorgesehenen 120 Minuten für die priorisierte Beratung der privilegierten Treffen.

Ein letzter Aspekt, der die Inflexibilisierung von mindestens 120 Minuten jedenfalls nicht mit letzter Folgerichtigkeit ausgestaltet ist, die Optionsvariante der vorgesehenen Nachbereitungsdebatten. Hier geht der Gesetzentwurf sowohl mit Blick auf das IntZBBG als auch mit Blick auf das geänderte EUZBBG davon aus, dass die Nachbereitungsdebatte optional ist und einen Antrag von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages (oder wohl auch den Antrag einer Fraktion) verlangt. Die Gestaltungsoptionen schließen also den gänzlichen Verzicht auf eine Nachbereitungsdebatte ein, erlauben indes nicht die Verkürzung der vorgesehenen 120 Minuten. Hier drängt sich ein *argumentum a maiore ad minus* auf: Wer gänzlich verzichten darf, darf auch anteilig auf einige Minuten der 120 Minuten verzichten.<sup>74</sup>

3. Das Problem der **Vertypung der Parlamentsöffentlichkeit** liegt auf einer anderen rechtlichen Ebene. Die Problematik des vorliegenden Gesetzentwurfes besteht darin, dass die erfassten **Treffen als solche normativ privilegiert** werden und in abstrakter Weise parlamentarische Aufmerksamkeit zugeordnet bekommen, deren Unterschreitung fortan nicht mehr möglich ist.

a) Bekannt ist diese Fragestellung aus dem **Kontext der Geschäftsordnungsdebatte**: Die parlamentarische Praxis hat sich in der Vergangenheit intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, ob der Zeitbedarf parlamentarischer Entscheidungen entweder in allgemeiner Weise bestimmbar und konkretisierbar sein könnte oder jedenfalls formal durch Fristregelungen in der Geschäftsordnung regelbar wäre.

In diesem Zusammenhang lehnte der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (1. Ausschuss) am 6. Juli 2000 namentlich eine

---

<sup>74</sup> Eine Möglichkeit bestünde darin, der antragstellenden Minderheit die Option zu gewähren, auch eine verkürzte Nachbereitungsdebatte zu verlangen. Zu einer Mindestbefassungsdauer von 120 Minuten sollte es in der Nachbereitungsdebatte nur dann kommen, wenn mindestens eine ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages (oder eine Fraktion) auch die 120 Minuten beantragen.

Anregung, für Änderungsanträge im Ausschuss eine Einbringungsfrist in die Geschäftsordnung aufzunehmen, einstimmig ab.<sup>75</sup>

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages schreibt weder einen Mindestabstand zwischen Anhörung und Beratungsabschluss im Ausschuss noch eine Mindestfrist zwischen Beschluss und der Durchführung einer Anhörung vor, was im parlamentarischen Raum verschiedentlich Wünsche nach konkretisierenden normativen Klarstellungen alimentiert hat. Hierzu hat der Geschäftsausschuss auf eine Prüfbitte des Vorsitzenden des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 27. November 2001 einmütig die Auffassung vertreten, dass es nicht möglich sei, näher festzulegen – oder gar durch eine Fristregelung in der Geschäftsordnung zu regeln –, wann frühestens nach einer Anhörung die Vorlage im Ausschuss abschließend beraten bzw. frühestens nach Beschlussfassung eine Anhörung durchgeführt werden kann. Vielmehr hat der Geschäftsausschuss der Mehrheit einen sehr großzügig bemessenen Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zugebilligt.<sup>76</sup>

Zwar sind die genannten Entscheidungen zur fehlenden abstrakten Regelung von Zeitbedarf und Fristen im Gesetzgebungsverfahren nicht unmittelbar übertragbar auf die vorliegenden 120 Minuten Aussprache. Gleichwohl sollte mit Blick auf den Gesetzentwurf zur Kenntnis genommen werden, dass ein überparteilicher Konsens in diesem Zusammenhang bislang feststellbar war.

b) Ein letzter Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang ist das derzeit anhängige Organstreitverfahren in der Sache 2 BvE 5/18. Hier rügt die Antragstellerin, eine Fraktion des Deutschen Bundestages, gegenüber dem Deutschen Bundestag die Geschwindigkeit eines durchgeführten Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass der Deutsche Bundestag im konkreten Gesetzgebungsverfahren eine nach Auffassung der Antragstellerin

---

<sup>75</sup> Vgl. das Schreiben der Ausschussvorsitzenden an den Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 14. Juli 2000; vgl. auch die Bezugnahme hierauf im Beratungsergebnis des GO-Ausschusses in der Sitzung am 18. April 2002 zu einer Prüfbitte des Vorsitzenden des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 27. November 2001.

<sup>76</sup> Vgl. Beratungsergebnis des GO-Ausschusses in der Sitzung am 18. April 2002 zu einer Prüfbitte des Vorsitzenden des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 27. November 2001.

verfassungsrechtlich begründbare Mindestberatungsdauer im Gesetzgebungsverfahren unterschritten habe.

Der Deutsche Bundestag nimmt in diesem Verfahren ausdrücklich den Rechtsstandpunkt ein, dass eine Mindestberatungsdauer im Gesetzgebungsverfahren, die zeitlich verbindliche Untergrenzen für die Dauer eines spezifischen Gesetzgebungsverfahrens festlegt, nicht besteht (auch nicht mit Blick auf ausgewählte Regelungsmaterien<sup>77</sup>). Wenn und soweit der Deutsche Bundestag nun mit einer eigenen gesetzlichen Regelung von diesem bisherigen Standpunkt abweichen sollte, würde dies die Konsequenz der bisherigen Rechtsauffassung abschwächen, was zwar nicht notwendigerweise als Einwand gegen den vorliegenden Gesetzentwurf gewertet werden muss. Eine normative Grundsatzentscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers in dem Sinne, dass es parlamentarische Vorgänge gibt, die abstrakt einen Mindestzeitbedarf zugewiesen bekommen können, würde aber die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass auch das Bundesverfassungsgericht Rechtsprechungstätigkeit entfalten könnte, welche die Mindestbefassungszeiten im parlamentarischen Geschäftsgang verfassungsrechtlich begründet. Namentlich im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren, die das Gericht als Entscheidungen des Parlaments „in eigener Sache“ klassifiziert, könnte der Aspekt der Mindestbefassungsdauer verfassungsgerichtlich aufgegriffen und zukünftig ausgebaut werden, wenn sich das Parlament selbst auf diese Konzeption einlassen sollte, wofür der vorliegende Gesetzentwurf ein Beispiel wäre.

gez. Univ.-Prof. Dr. Karsten Schneider

---

<sup>77</sup> Konkret betrifft das Organstreitverfahren in der Sache 2 BvE 5/18 das parlamentarische Verfahren zur Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I Seite 1116) an neun Werktagen zwischen Dienstag, dem 5. Juni 2018, und Freitag, dem 15. Juni 2018.