



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Wortprotokoll der 48. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Ge- schäftsordnung

Berlin, den 25. Februar 2021, 15:30 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal E 600

Vorsitz: Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Grigoris Aggelidis weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP sowie der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Britta Haßelmann, Margarete Bause, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

BT-Drucksache 19/11151

Federführend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Mitberatend:

Auswärtiger Ausschuss
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Unter-schrift	Stellvertretende Mitglieder	Unter-schrift
CDU/CSU	Sensburg, Prof. Dr. Patrick Frieser, Michael Müller, Carsten Schnieder, Patrick Throm, Alexander	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Heveling, Ansgar Jung, Ingmar Maag, Karin Müller (Erlangen), Stefan Stetten, Christian Frhr. von	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
SPD	Bartke, Dr. Matthias Schieder, Marianne Steffen, Sonja Amalie	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Barnett, Doris Brunner, Dr. Karl-Heinz Wiese, Dirk	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
AfD	Maier, Jens Seitz, Thomas	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Bleck, Andreas Brandner, Stephan	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
FDP	Buschmann, Dr. Marco Toncar, Dr. Florian	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Stark-Watzinger, Bettina Thomae, Stephan	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Korte, Jan	<input type="checkbox"/>	Straetmanns, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Haßelmann, Britta	<input type="checkbox"/>	Brugger, Agnieszka	<input checked="" type="checkbox"/>



1.	Prof. Dr. Jelena von Achenbach	Justus-Liebig-Universität Gießen
2.	Dr. Michael Fuchs	Ministerialrat a.D.
3.	Dr. Paul Glauben	Landtag Rheinland-Pfalz, Abteilungsleiter Parlament und Leiter Wissenschaftlicher Dienst
4.	Prof. Dr. Mehrdad Payandeh	Bucerius Law School, Hamburg
5.	Prof. Dr. Karsten Schneider	Johannes Gutenberg Universität Mainz
6.	Prof. Dr. Christoph Schönberger	Universität zu Köln
7.	Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz	Universität Würzburg
8.	Prof. Dr. Fabian Wittreck	Westfälische Wilhelms-Universität Müns- ter



Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP sowie der Abgeordneten Agnieszka Brugger, Britta Haßelmann, Margarete Bause, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

BT-Drucksache 19/11151

**Vorsitzender Prof. Dr. Patrick Sensburg
(CDU/CSU):**

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich eröffne die 48. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung in Geschäftsordnungsangelegenheiten. Es ist heute schon die zweite Sitzung dieses Ausschusses, nun eine öffentliche Anhörung zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen“.

Bei Anhörungen gibt es ein besonderes Prozedere. In Corona-Zeiten drückt sich das auch so aus, dass wir weitestgehend digital tagen. Von acht Sachverständigen sind uns sieben per Video oder telefonisch zugeschaltet. Nur ein Sachverständiger sitzt hier vor Ort, das ist sehr ungewöhnlich. Wir sehen Sie hier als kleine Bilder auf einem großen Monitor im Raum. Sie sehen uns hoffentlich auch. Das müssen wir gewährleisten, damit eine Anhörung in Corona-Zeiten funktioniert. Es sind auch nur wenige Gäste hier im Saal; andere verfolgen die Anhörung live im Parlamentsfernsehen. Allen, die gewährleisten, dass das Parlamentsfernsehen ausstrahlen kann, herzlich Dank für die Unterstützung! Doch egal auf welchem Weg Sie an der Anhörung teilnehmen oder sie verfolgen: Ich begrüße Sie alle ganz herzlich!

Zur Sache: Es geht heute um einen Gesetzentwurf der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die die Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen verbessern wollen. Sie schlagen deshalb vor, vor internationalen Gipfeln

im Plenum des Deutschen Bundestages eine Regierungserklärung des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin einzuführen, an die sich eine Plenardebatte anschließen soll. Nach dem Gipfel soll auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages auch eine Nachbereitungsdebatte stattfinden. Über diesen Gesetzentwurf und seinen Beitrag zur Sicherung der Gewaltenteilung und der Aufsichtsfunktion des Parlaments wollen wir heute diskutieren und die Meinung und den Sachverstand von Experten einholen.

Ein paar Worte zum Verfahren, einige kennen das schon, die Abgeordneten kennen das sicherlich alle: Zunächst erhalten die Sachverständigen für jeweils maximal fünf Minuten das Wort für ein Eingangsstatement. Die fünf Minuten bitte ich einzuhalten. Danach schließt sich eine Fragerunde an. Jede Fraktion darf in jeder Fragerunde einem Sachverständigen zwei Fragen stellen oder zwei Sachverständigen jeweils eine Frage. Was nicht geht, ist: „Ich habe eine Frage, die können ruhig alle beantworten.“ Das wäre zu viel, solche Sammelfragen würden den Rahmen der Anhörung sprengen.

Ich bitte die Sachverständigen nun in alphabetischer Reihenfolge um ihre Stellungnahme. Leider kann ich Sie nicht alle einzeln vorstellen, denn dann würde ich die Zeit verbrauchen und nicht Sie mit Ihren Statements, bitte entschuldigen Sie! Sie dürfen davon ausgehen, dass wir Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die Sie vorab eingereicht haben, gelesen haben. Und wenn Sie die fünf Minuten Redezeit nicht ausschöpfen, dann haben wir später mehr Zeit zur Diskussion. Das bleibt Ihnen überlassen, Diskussionen wird es garantiert geben. Frau Professorin von Achenbach, wir haben uns schon öfter in Anhörungen gesehen. Ich freue mich, dass Sie da sind. Sie dürfen heute anfangen. In den Antwortrunden geht es dann übrigens in der anderen Reihenfolge, also vom Ende des Alphabets nach vorne. Jetzt haben Sie das Wort. Ich freue mich auf Ihre Ausführungen!

SVe Prof. Dr. Jelena v. Achenbach:

Vielen Dank! Sehr geehrte Abgeordnete, Herr Vorsitzender, wir haben leider nur wenig Zeit, um dieses hochspannende Thema zu diskutieren. Ich möchte



ganz kurz und prägnant mit meiner Stellungnahme einsteigen: Das vorgeschlagene Gesetz ist verfassungsrechtlich tragfähig, ich sehe keine Einwände aus Sicht der Gewaltenteilung. In diesem Vorschlag zur verbesserten Einbeziehung des Bundestages in die Politik, die auf internationaler Ebene durch die Bundesregierung gemacht wird, sehe ich also keinen Übergriff in die auswärtige Gewalt der Bundesregierung. Ich möchte ganz kurz noch einmal auf den Problembezug eingehen, der diesem Gesetzesvorschlag zugrunde liegt und auf den hier reagiert wird: Es ist die Internationalisierung der Politik. Die internationale Politik, die auf der überstaatlichen Ebene immer stärker intergouvernemental gemacht wird, wirkt in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr und in immer deutlicherer Form auf die innerstaatlichen Verhältnisse und Politikgestaltung ein. Das Parlament steht dabei in gewisser Weise an der Seitenlinie. Es ist in einer Nachvollzugsfunktion gegenüber der Exekutive, die hier die gestalterische Macht innehält. Das ist meines Erachtens besonders da ein Problem, wo wir auf internationaler Ebene keine Rechtsetzungsprozesse haben, keine Ausarbeitung von völkerrechtlichen Verträgen, die nach Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz ratifiziert werden. Gerade im Bereich dieser internationalen Gipfeldiplomatie, die im Gesetzentwurf auch in Bezug genommen wird, haben wir keine derartigen Rechtsetzungsprozesse, die ratifiziert werden müssen, sondern eine Politikverabredung, die trotzdem sehr stark normativ in den Staat hineinwirkt. Meines Erachtens ist ein Gewaltenteilungsverständnis, wie wir es herkömmlich kennen, das die auswärtige Gewalt als exekutives Prärogativ, als Vorrecht der Regierung ansieht, nicht mehr angemessen. Das kommt aus den Zeiten des geschlossenen konstitutionalistischen Nationalstaats und ist angesichts dieser Internationalisierung und auch Europäisierung der Politik eigentlich ein Demokratieproblem. Ein Demokratieproblem in dem Sinne, dass die Rückbindung des politischen Handelns, der tatsächlichen Gestaltungentscheidung an die Willensbildung des Volkes, wie sie das Demokratieprinzip fordert, nicht mehr effektiv gewährleistet ist. In diesem Zusam-

menhang sehe ich das Gesetz, das wir heute begutachten, durchaus als einen konstruktiven Ansatz, als eine Idee, den Parlamentarismus unter der Bedingung der Internationalisierung fortzuentwickeln, den Parlamentarismus neu zu beleben und an diese veränderten Umstände der Politikgestaltung anzupassen.

Ich werde jetzt ein paar dogmatische Einzelfragen thematisieren, die auch zwischen den Sachverständigen umstritten sind. Ich sehe Artikel 43 Grundgesetz, das Zitierrecht, über das wir hier im Ausschuss vor zwei Jahren schon einmal ausführlicher gesprochen haben, als es um die Regierungsbefragung ging, durchaus als tragfähige Grundlage. Das Zitierrecht ist kein Reserverecht. Es ist keine Strafsanktion gegenüber der Regierung. Das alles gibt der Wortlaut gar nicht her. Erst einmal ist es ein vom Parlament ohne Begründung aktivierbares Recht, das keiner besonderen Umstände Bedarf, um eingesetzt zu werden. Es ist eines der Kontrollinstrumente, die das Parlament im parlamentarischen Regierungssystem einsetzen kann, um die Regierung verantwortlich zu halten. Das bedeutet ja vor allen Dingen, sich mit ihr kommunikativ vor den Augen der Allgemeinheit im Diskurs auseinanderzusetzen. Dieses Recht kann meines Erachtens auch konkretisiert, ausgestaltet werden und zwar in der Geschäftsordnung, wie wir das mit der Regierungsbefragung haben, oder durch Gesetz. Das ist dann ein stufenweiser Prozess der Konkretisierung. Zunächst das Gesetz als allgemeine Handlungsform, mit der eine bestimmte Verfahrensweise, nämlich diese Vor- und Nachbereitungsdebatten vorgeschrieben werden. Im Einzelnen kann das durch Absprachen zwischen Regierung und Bundestag weiter konkretisiert werden: Wann genau sollen diese Debatten stattfinden und wie sollen sie thematisch gesetzt sein. Meines Erachtens ist es gar nicht notwendig, dass das Gesetz alle Einzelfragen selber regelt. Wir sehen es auch in vielen anderen Bereichen, dass die Kontrollverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesregierung durch Gesetz ausgestaltet sind: das PUAG, das EUZBBG, auch das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Die Gesetzesform ist eine etablierte Handlungsform.



Ich sehe auch den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung nicht beeinträchtigt. Wir wissen, es gibt keine Bereichsausnahmen für die auswärtige Politik und wir haben hier auch keine Beeinträchtigung der exekutiven Handlungsfähigkeit, weil die Regierung in ihrer Positionierung ja gar nicht durch das Parlament beschränkt oder gebunden wird, sondern es geht darum, dass sie sich im Hinblick auf den parlamentarischen Diskurs selbst steuert. Wir wissen außerdem aus der Europapolitik, dass auch eine verstärkte Einbeziehung des Bundestages nicht dazu führt, dass die Bundesregierung nicht mehr handlungsfähig ist.

Vorsitzender:

Herzlichen Dank. Der nächste Sachverständige wäre jetzt Herr Dr. Fuchs

SV Dr. Michael Fuchs:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete. In aller Kürze drei Punkte: Erstens: Der Gesetzentwurf ist meines Erachtens nicht Ausdruck parlamentarischer Allmachtfantasien, sondern – ich bitte um Nachsicht – eher Ausdruck parlamentarischer Ohnmachtsgefühle. Zweitens: Diese Ohnmachtsgefühle sind nicht auf rechtliche Gegebenheiten, sondern auf tatsächliche Gegebenheiten zurückzuführen. Drittens: Gleichwohl kann diesem tatsächlichen Zustand mit Recht abgeholfen werden.

Zum ersten Punkt: Wenn ich sage „parlamentarische Ohnmachtsgefühle“ ist das keine Beleidigung der Gesetzesinitianten, sondern es ist im Grunde eine Botschaft, die sich an die parlamentarische Mehrheit richtet. Und zwar insofern, als dieser Gesetzentwurf meines Erachtens der parlamentarischen Mehrheit nichts nimmt, was ihr nicht ohnehin schon zustehen würde und weiterhin zusteht und umgekehrt der parlamentarischen Minderheit nichts nimmt beziehungsweise nichts gibt, was sie nicht auch bisher schon – wenn auch mit anderen Mitteln – erreichen könnte. Durch eine schlichte Vor- und Nachunterrichtung wird der Handlungsspielraum der Exekutive in keiner Weise eingeschränkt. Eine

Regierung kann durch eine schlichte Vor- und Nachunterrichtung im Plenum auch nicht in Bedrängnis gebracht werden.

Zum zweiten Punkt: Die Gründe für den vorliegenden Gesetzentwurf und für die parlamentarische Ohnmacht, die in gewisser Weise aus ihm spricht, liegen, wie gesagt, im Tatsächlichen. Sie alle kennen diese Gründe, weil Sie sie leben und tagtäglich erleben. Ich referiere nur ganz kurz, das ist meines Erachtens ganz wichtig, um die rechtstatsächlichen Grundlagen zu kennen. Die Tektonik unseres parlamentarischen Regierungssystems hat sich verändert. Parlamentarische Kontrolle findet schwerpunktmäßig nur noch durch die parlamentarische Opposition statt. Parlamentarische Kontrolle ist zu einer oppositionellen Kontrolle geworden. Nur noch die parlamentarische Opposition hat ein Interesse daran, parlamentarische Kontrollinstrumentarien zu nutzen beziehungsweise sie auch weiter auszubauen. Auch der, der nicht alle diese Beobachtung oder Bewertungen teilt, kann ihnen, glaube ich, eine gewisse Existenzberechtigung nicht ganz absprechen. Zu der geschilderten Entwicklung passt, dass die parlamentarischen Rechte in aller Regel nur noch und zwar treuhänderisch von der Opposition für das gesamte Parlament wahrgenommen werden. Nur noch die parlamentarische Opposition hat ein Interesse daran, das Instrumentarium auszubauen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist meines Erachtens ein beredtes Beispiel dafür, wie nebenbei gesagt auch der heute Morgen in erster Lesung im Plenum beratene Gesetzentwurf über die „Next Generation EUZBBG“. Das geht genau in dieselbe Richtung. Der Befund erstreckt sich natürlich nicht nur auf die Außenpolitik, wie die permanente Corona-Gesetzgebung und die Corona-Diskussionen im Bundestag belegen, aber er betrifft eben auch die Außenpolitik. Wichtig ist meines Erachtens festzuhalten: Wir haben es hier nicht mit einem juristischen Defizit zu tun, sondern mit einer tatsächlichen Fehlentwicklung, keiner juristischen Fehlkonstruktion. Mir zumindest ist keine Gesetzesbestimmung des Grundgesetzes bekannt, die es zum Beispiel der parlamentarischen Mehrheit verbieten würde, parlamentarische Kontrollrechte wahrzunehmen.



Zum dritten Punkt: Obwohl wir es also mit einer tatsächlichen Fehlentwicklung, Deformation zu tun haben, kann dieser Entwicklung meines Erachtens und muss ihr sogar auch durch Recht begegnet werden. Sie wissen alle, dass es in der Vergangenheit üblicherweise das Bundesverfassungsgericht gewesen ist, das die parlamentarischen Rechte im Bereich der Außenpolitik formuliert und gestärkt hat, was dem Bundesverfassungsgericht sehr oft den Vorwurf des Ersatzgesetzgebers eingetragen hat. Dass und wenn das Parlament selbst seine Geschicklichkeit in die Hand nimmt, wie zum Beispiel durch einen solchen Gesetzentwurf geschehen, zeugt das meines Erachtens eher von parlamentarischem Selbstbewusstsein, von einem parlamentarischen Gestaltungswillen und auch von parlamentarischer Selbstachtung. Der vorliegende Gesetzentwurf gehört meines Erachtens unzweideutig in diese Kategorie. Um ihn einordnen zu können, muss man ihn in einen etwas übergeordneten Zusammenhang einstellen.

Vorsitzender:

Das müssten sie dann aber in der Fragerunde machen. Auch bei ihnen sind die fünf Minuten jetzt rum.

SV Dr. Michael Fuchs:

Das tut mir sehr leid und ich bin gerne bereit, in der Fragerunde darauf einzugehen.

Vorsitzender:

Ich muss streng sein, weil wir auch noch Fragen stellen wollen. Wir haben alle Ihre Stellungnahmen gelesen und wollen auch noch mit Ihnen diskutieren, wir freuen uns auf den Dialog. Ich freue mich auch besonders, dass Dr. Glauben zu uns zugeschaltet ist. Seien Sie herzlich begrüßt. Eben war das Bild noch nicht da, jetzt sehe ich Sie.

SV Prof. Dr. Paul Glauben:

Wunderbar! Ich hatte Sie schon gesehen, Herr Vorsitzender, von daher freue ich mich jetzt, dass ich auch optisch anwesend bin. Sehr geehrter Herr Professor Sensburg, meine sehr geehrten Damen und

Herren Abgeordneten, auch ich möchte mich auf drei Punkte konzentrieren. Der erste Punkt: Es geht hier sicherlich in Teilen um eine verfassungspolitische Frage, die allerdings nach meiner Überzeugung auch einen verfassungsrechtlichen Einschlag hat. Und dieser verfassungsrechtliche Einschlag knüpft an die Parlamentsautonomie an, hier insbesondere an die Geschäftsordnung des Parlaments. Der Bundestag ist nicht frei in der Entscheidung, ob er sich eine Geschäftsordnung gibt, sondern er muss dies tun, Artikel 50 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes, wie übrigens auch in den Landesparlamenten. Die jeweiligen Verfassungsbestimmungen enthalten einen klaren Verfassungsauftrag. Dieser Verfassungsauftrag betrifft nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Inwieweit“. Der Bundestag kann sich dieses Auftrags nicht – auch nicht partiell – ohne weiteres entledigen. Dies ergibt sich meiner Ansicht nach aus Folgendem: Die Bestimmungen der Geschäftsordnung unterliegen allein der Regelungsgewalt des Parlaments. Andere Stellen sollen keinen Einfluss auf deren Inhalt haben. Von dieser Autonomie gibt der Bundestag, wie jedes Parlament, ein Stück auf, wenn er sich dafür entscheidet, Fragen des materiellen Geschäftsordnungsrechts in Gesetzesform zu regeln. Er gibt partiell Souveränität aus der Hand, wird weniger flexibel in der Handhabung seiner Bestimmungen. Salopp ausgedrückt: Der Bundestag ist nur noch eingeschränkt „Herr im eigenen Hause“, wie es zutreffend in Teilen des Schrifttums immer wieder formuliert wird. Daraus folgt: Es gibt keine völlig freie Formenwahl. Das Bundesverfassungsgericht hat daher auch verlangt, dass materielles Geschäftsordnungsrecht in Gesetzesform nur dann zulässig ist, wenn das Gesetz frei vom Einfluss anderer Verfassungsorgane beschlossen werden kann, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibt und gewichtige sachliche Gründe für eine Regelung durch Gesetz sprächen. Zumindest diese gewichtigen sachlichen Gründe vermag ich hier nicht zu erkennen. Selbstredend ist das parlamentarische Kontrollrecht und dessen effektive Wahrnehmung ein wichtiger sachlicher Grund. Aber dieses Kontrollrecht hat Ausgestaltungsformen und es bezieht natürlich auch – das soll außer Zweifel stehen – die



auswärtige Gewalt mit ein. Man kann darüber streiten, ob der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung hier tatsächlich betroffen ist. Das für mich Entscheidende ist jedoch: Es gibt auch effektive Formen der parlamentarischen Kontrolle, die eine Einschränkung der Souveränität des Bundestages, der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments deshalb nicht rechtfertigen. Ich nenne als Beispiel das Zitierrecht. Aber mal unabhängig davon, ob es antizipiert sein kann – ich habe da meine Zweifel, Frau Professorin von Achenbach –, folgt hieraus ja nicht nur eine Anwesenheitspflicht für die Regierung, sondern auch eine Redepflicht für die Mitglieder der Bundesregierung. Es gibt Sondersitzungen des Parlaments und der Fachausschüsse, die als Minderheitenrecht ausgestaltet sind, die auch den Sachvortrag dessen, was behandelt werden soll, zum Gegenstand haben müssen. Es gibt Frage- und Auskunftsansprüche des Parlaments als essentielle parlamentarische Kontrollinstrumente, auch die bewähren sich in der Praxis.

Damit bin ich bei meinem dritten Punkt: dem verfassungspolitischen Aspekt. Das Verhältnis zwischen Verfassungsorganen sollte meines Erachtens ohne anderslautenden, ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Auftrag primär auf der Ebene der Verfassung geregelt sein. Hier wird stattdessen die Ebene des einfachen Gesetzes gewählt. Verfassungspolitisch zweckmäßiger erscheint mir daher eher der Weg, den viele Bundesländer gewählt haben, auch wir in Rheinland-Pfalz. Dort hat man auf Verfassungsebene eine Ermächtigung geschaffen, dass eine Vereinbarung getroffen wird, dass man sich auf Augenhöhe begegnet und Unterrichtungspflichten aushandelt. Das haben wir in Rheinland-Pfalz getan und es funktioniert.

Vorsitzender:

Herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu Professor Payandeh.

SV Prof. Dr. Mehrdad Payandeh:

Herzlichen Dank! Sehr geehrter Herr Vorsitzender Sensburg, sehr geehrte Damen und Herren Abgeord-

nete, ebenso wie meine Vorredner bin ich der Auffassung, dass der Gesetzentwurf ein ebenso wichtiges wie verfassungsrechtlich legitimes Anliegen verfolgt: Nämlich die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle im Bereich der auswärtigen Gewalt. Gleichwohl bestehen meiner Meinung nach doch einige verfassungsrechtliche Bedenken. Diese betreffen einerseits die vorgesehene Verpflichtung der Bundeskanzlerin zur Abgabe von Regierungserklärungen generell und sind andererseits den Besonderheiten der internationalen Beziehungen und der Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt geschuldet. Ich möchte vier Gesichtspunkte hervorheben, die mir aus verfassungsrechtlicher Sicht besonders relevant erscheinen.

Erstens bin ich nicht der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Regelungen eine hinreichende Grundlage im Grundgesetz finden und sich insofern als bloße gesetzliche Konkretisierung begreifen lassen. Das gilt zunächst mit Blick auf das Zitierrecht nach Artikel 43 Absatz 1 Grundgesetz. Denn das Grundgesetz gestaltet dieses Recht als Befugnis des Bundestags aus, das einerseits in einem konkreten Fall und andererseits von der parlamentarischen Mehrheit aktiviert werden muss. Das gilt zudem für das parlamentarische Informations- und Fragerecht, das als Adressatin nicht die Bundeskanzlerin, sondern die Bundesregierung kennt und das auch keine Bringschuld der Bundesregierung begründet, sondern auf eine parlamentarische Initiative angewiesen ist. Weder das Zitierrecht noch das Informations- und Fragerecht bieten eine Grundlage speziell für eine von der Bundeskanzlerin abzugebende Regierungserklärung.

Dass der Gesetzentwurf sich nicht auf konkrete, im Grundgesetz verankerte Regelungen beziehen kann, wirft damit zweitens die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen im Übrigen auf. Grenzen für ein Gesetz, das das Interorgan-Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung beziehungsweise der Bundeskanzlerin regelt, folgen dabei aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Dieser Grundsatz sichert der Bundesregierung und der Bundeskanzlerin einen Bereich eigenständiger Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit zu. Dieser Bereich



bezieht sich nicht nur auf die politischen Inhalte, sondern auch auf die Organisation der eigenen Tätigkeit und auf die Kommunikation der Regierungspolitik. Das gilt gerade und insbesondere in Fragen der auswärtigen Beziehungen. Dabei muss meines Erachtens die verfassungsrechtliche Grundsentscheidung berücksichtigt werden, dass das Parlament im Bereich der auswärtigen Gewalt grundsätzlich auf eine nachträgliche Kontrolle des Regierungshandels beschränkt ist. Die grundgesetzlichen Vorschriften zur Mitwirkung des Bundestags in Angelegenheiten der Europäischen Union erweisen sich insofern dann als verfassungsrechtliche Sonderregelungen. Sie dienen der Kompensation des Verlusts parlamentarischer Gestaltungsmacht angesichts der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union und sie lassen sich insofern nicht auf die auswärtige Gewalt im Übrigen übertragen.

Aus dieser allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägung folgt meines Erachtens drittens, dass es nicht möglich ist, die Bundeskanzlerin per Gesetz zur Abgabe von Regierungserklärungen zu verpflichten. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung greift einerseits zu sehr in den Bereich der eigenverantwortlichen Gestaltungsfreiheit der Bundeskanzlerin über. Andererseits wird sie den Besonderheiten der auswärtigen Beziehungen und der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Interorgan-Verhältnisses in diesem Bereich nicht gerecht.

Viertens und abschließend stößt der Gesetzentwurf auch auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil er den Bundestag selbst dazu verpflichtet unter bestimmten Voraussetzungen zu bestimmten Themen zu einer bestimmten Mindestdauer Debatten abzuhalten. Damit schränkt das Gesetz in einer wesentlichen Frage der Parlamentsautonomie die Freiheit des Bundestages zur eigenständigen Ausgestaltung seiner Verfahrensabläufe ein, ohne dass ein hinreichender Grund gerade hierfür ersichtlich wäre.

Herzlichen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Jetzt kommen wir zum nächsten Sachverständigen: Herr Professor Schneider, Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Karsten Schneider:

Vielen Dank, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Der verfassungsrechtliche Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesregierung bei internationalen Entscheidungsprozessen erlaubt konkretisierende Ausgestaltungen durch einfaches Recht. Das entspricht der Staatspraxis und wird vom Bundesverfassungsgericht getragen. Dies ist der Grundsatz. Aus meiner Sicht wirft der vorliegende Gesetzentwurf jedoch mehrere Fragen auf. Dies beginnt beim Namen. Der Name, der das Ergebnis seiner verfassungsrechtlichen Überprüfung als Namensbestandteil ausbuchstabiert, ist missverständlich. Der Grundsatz der Gewaltenteilung nimmt eine ambivalente Funktion ein. Er ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze parlamentarischer Rechte. Er zielt nicht auf Optimierung oder Maximierung parlamentarischer Mitwirkung. Bei Lichte gesehen, bremst der Grundsatz der Gewaltenteilung das Kernanliegen des Entwurfs sogar ein Stück weit aus.

Zweiter Punkt: Wir sehen eine Kluft zwischen dem Wortlaut der Regelungen und ihrer Begründung. Der zurückhaltende Wortlaut ist recht offen formuliert. Er lässt eine verfassungskonforme Anwendung zu. Es irritiert aber der überschießende Sound der Entwurfsbegründung, etwa mit der überaus ehrgeizigen Aussicht auf eine Zukunft der internationalen Verhandlungslinien Deutschlands mit parlamentarischer Prägung.

Dritter Punkt: Steckt doch mehr dahinter? Der verfassungsrechtlich bemerkenswerteste Aspekt liegt meines Erachtens in der strukturierten und verkoppelten Kombination aus Vorbereitungsdebatte und Nachbereitungsdebatte. Hier stellt sich die Frage, ob der Entwurf ein innovatives Pseudo-Rechtfertigungsformat unterhalb der Schwelle verfassungsrechtlicher Berücksichtigungspflichten etabliert, von denen nicht ganz klar ist, ob es analog zu echten Mitwirkungsrechten einzustufen wäre. Der Gedankengang ist dabei der folgende: Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin wird dauerhaft in eine normativ stabilisierte und institutionell verfestigte Konstellation eingebunden, in der er oder sie sich für eigene Entscheidungen öffentlich rechtfertigen



muss, bei denen er oder sie rechtlich betrachtet nicht an parlamentarische Vorprägungen gebunden sind. Es handelt sich um ein mittelbar-faktisches Rechtfertigungsformat, weil hierdurch gerade keine verfassungsrechtlichen, sondern politische Rechtfertigungslasten zugewiesen werden. Mittelbar-faktisch entfalten sie jedoch Wirkungen, die echten Berücksichtigungspflichten nicht unähnlich sind. Wenn ein solches Rechtfertigungsformat verfassungsrechtlich analog zu echten Mitwirkungsrechten einzustufen wäre, wäre die Regelung verfassungswidrig.

Letzter Punkt: Der Entwurf entfaltet Fernwirkungen auf Grundsätze der parlamentarischen Arbeitsweise. Die erstmalige Etablierung von Mindestbefassungszeiträumen und – damit verbunden – die abstrakte Zuweisung parlamentarischer Aufmerksamkeit erweist sich als Abkehr von einem überparteilichen Konsens in bestimmten Geschäftsordnungsfragen. Die Parlamentspraxis hat in der Vergangenheit wiederholt geprüft, ob der Zeitbedarf parlamentarischer Entscheidungen in allgemeiner Weise bestimmbar und konkretisierbar sein könnte. Mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren hat der Geschäftsordnungsausschuss der Mehrheit bisher einen sehr großzügigen Beurteilungsspielraum zugeschlagen. Auch mit Blick auf ein anhängiges Organstreitverfahren würde der Bundestag von seinem dort eingenommenen Rechtsstandpunkt nicht unerheblich abweichen. In diesem Verfahren rügt die antragsstellende Fraktion die Geschwindigkeit eines Gesetzgebungsverfahrens unter dem Gesichtspunkt, dass verfassungsrechtlich begründbare Mindestberatungsdauern unterschritten worden seien. Eine Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers zugunsten parlamentarischer Vorgänge mit abstraktem Mindestzeitbedarf erhöht meines Erachtens nach auch die Wahrscheinlichkeit, dass auch das Bundesverfassungsgericht Rechtsprechungstätigkeit entfaltet und weitere Mindestbefassungszeiten im parlamentarischen Geschäftsgang verfassungsrechtlich entwickelt. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu Professor Schönberger. Sie haben das Wort!

SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:

Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Es ist ja schon mehrfach gesagt worden, dass das Sachproblem, über das wir reden, eigentlich ziemlich unstreitig ist: Die Kontrolle internationaler, intergouvernementaler Kooperationen durch die nationalen Parlemente ist eine schwierige und komplizierte Angelegenheit. Der Gesetzentwurf versucht hier eine Antwort zu geben, indem stärkere parlamentarische Debattenformate in diesen Bereich eingeführt werden. Ich will zusammenfassend erst einmal sagen, dass ich den Entwurf für verfassungsmäßig halte und dabei auf einige zentrale Punkte eingehen.

Der erste betrifft die Frage: Darf es überhaupt ein Gesetz geben? Wir dürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durchaus auch traditionelle innerparlamentarische Angelegenheiten durch Gesetz regeln. Hier ist es so, dass es sich gar nicht um eine traditionelle rein innerparlamentarische Angelegenheit handelt. Denn die Erklärung einer Regierung im Parlament ist kein traditioneller Gegenstand des Geschäftsordnungsrechts. Zudem ist das Geschäftsordnungsrecht ohnehin nicht der naheliegende Regelungsort, wenn Interorgan-Beziehungen geregelt werden sollen, weil es als reines Innerenrecht die Regierung gerade nicht verpflichten kann. Insofern scheint die Gesetzesform hier nicht nur verfassungsmäßig, sondern auch naheliegend zu sein, wenn man nicht, worauf schon hingewiesen wurde, den Weg einer interinstitutionellen Vereinbarung wählt, wie wir es etwa von der europäischen Ebene kennen.

Zweiter Gesichtspunkt: Zitierrecht. Das erinnert mich an unsere Diskussion von vor zwei Jahren in diesem Ausschuss. Wir haben darüber schon sehr lange gestritten. Ich will mich da ganz kurz fassen: Ich halte es durchaus für verfassungsgemäß, das Zitierrecht durch Gesetz abstrakt-generell auszuüben und nicht nur im konkreten Einzelfall. Die Regelung des Artikel 43 Grundgesetz gibt das durchaus her.



Und was auch sehr wichtig ist: Das Zitierrecht ist immer, seit Anschütz, so verstanden worden, dass es ...

Vorsitzender:

Ich muss Sie leider kurz unterbrechen. Die Verbindungsqualität ist etwas unschön. Wenn Sie das Bild ausschalten, ist manchmal die Tonqualität besser, weil nicht so viel übertragen werden muss. Wir haben sie alle gesehen und wir kennen sie gut. Von daher wäre das vielleicht eine Möglichkeit, dass wir sie besser hören, denn das wollen wir auf jeden Fall.

SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:

Also, ich war gerade beim Zitierrecht. Ich hatte gesagt, zum Zitierrecht gehört nicht nur, dass die Regierung kommen muss, wenn der Bundestag sie da haben will, sondern sie muss sich auch an den Verhandlungen beteiligen. Stummes Dabeisitzen, sagt die Kommentarliteratur seit Anschütz, reicht nicht. Insofern ist das auch eine geeignete Grundlage, um Reden der Regierung zu erreichen.

Und dann stellt sich natürlich als letzter Punkt die Frage: Wie steht es mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung? Wird in den unzulässig übergegriffen? Dazu will ich nur ganz knapp sagen: Zum einen ist die Regierungserklärung ja keine traditionelle rechtliche Form, sondern die Regierungserklärung ist schlicht eine Rede der Bundeskanzlerin im Deutschen Bundestag. Das Gesetz verlangt also nichts anderes, als dass sich die Kanzlerin zu bestimmten Zeitpunkten und zu einem bestimmten Themenfeld äußert. Was sie dort sagt, wie sie sich inhaltlich einlässt, ob sie zu bestimmten Punkten nichts sagen will, all das lässt der Entwurf völlig offen. Irgendeine Form von rechtlicher Verpflichtung zum Handeln der Regierung oder gar zur Mitteilung spezifischer Informationen enthält der Entwurf nicht. Insofern sehe ich da kein verfassungsrechtliches Problem. Es ist der Versuch, die Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages und seine Debattenfunktion stärker auf diese internationalen Gipfel zu konzentrieren und die Kanzlerin zu einer Rechtferligung im parlamentarischen Format zu veranlassen. Wie sie sich dann rechtfertigt, wie sie sich einlässt,

wie die Opposition dazu steht – das alles bleibt offen. Und deswegen sehe ich tatsächlich keinerlei Probleme mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Denn exekutive Eigenverantwortung ist nicht das Recht, zu allen Fragen zu schweigen. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Und es hat jetzt gut mit dem Ton geklappt. Wir kommen zum nächsten Sachverständigen, Professor Kyrill-Alexander Schwarz, Sie haben das Wort.

SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:

Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, ich hoffe, Sie können mich sehen und hören. Die grundsätzliche Frage, um die es geht ist, ist nach meinem Verständnis die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen dieses – ich will es mal so nennen – Gesetzes über Interorgan-Beziehungen. Wenn man sich als ratio legis dieses Gesetzentwurfs überlegt, dass es um Kontrollverluste geht, die befürchtet werden, dann ist die erste Frage hier eine rein tatsächliche Frage. Bestehen denn eigentlich diese Kontrollverluste? Oder kann man nicht umgekehrt sagen, dass die bestehenden Kontrollinstrumentarien, die für das fragile Verhältnis vom Parlament auf der einen Seite und Regierung auf der anderen Seite, die das Grundgesetz zur Verfügung stellt und die eigentlich die Wahrnehmung dieses zentralen Kontrollauftrags des Parlaments ermöglichen sollen, nicht eigentlich ausreichend sind? Nun kann man sagen, dass es durchaus noch Defizite gibt. Und wenn man davon ausgeht, dass diese Defizite tatsächlich hinreichend umschrieben werden können, dann stellt sich nach meinem Verständnis zunächst die Frage nach der Handlungsformwahl. Was kann man überhaupt regeln? Ich bin der Auffassung, dass eine reine Regelung auf der Ebene der Geschäftsordnung deshalb tatsächlich ausgeschlossen ist, weil es hier auch um eine Verpflichtung anderer Verfassungsorgane geht und weil das Geschäftsordnungsrecht als reines Innenorganrecht diese Verpflichtung nicht vornehmen kann. Dann stellt sich die zweite Frage, geht das tatsächlich



durch Gesetz? Da müssen wir bei der Maßstäblichkeit des Grundgesetzes für eine entsprechende gesetzliche Regelung ansetzen. Das geht meines Erachtens dann nicht mehr, wenn durch die entsprechende gesetzliche Regelung Kernfragen der Gewaltenteilung berührt werden. Das geschieht mit dem hier vorliegenden Gesetz. Und damit ist die dritte Ebene in den Blick genommen. Die dritte Ebene wäre, das Ganze auf der Ebene der Verfassung selbst zu regeln. Wir haben in bestimmten Bereichen ja genaue Regelungen in der Verfassung, die das Verhältnis von Parlament und Regierung unter dem Stichwort Kontrollrechten, Mitwirkungsmöglichkeiten und anderem auch tatsächlich ausgestalten. Das ist zum einen der sicherlich als Sonderregelung zu verstehende Artikel 23 Absatz 2 Grundgesetz. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es durchaus auch eine Vielzahl anderer Möglichkeiten gibt, wie das Parlament einen Wunsch nach entsprechender Information artikulieren kann und dass diesem Wunsch dann auch entsprechend Folge zu leisten ist. Das heißt, dem Grunde nach kann man das Schweigen des Grundgesetzes zu einer Verpflichtung der Regierung, sich in auswärtigen Angelegenheiten generell zu erklären, auch so verstehen, dass es diese Verpflichtung jedenfalls auf der Ebene der Verfassung nicht geben soll und dass dann tatsächlich die Ebene der Verfassung der Standort ist, an dem eine entsprechende Regelung erfolgen sollte. Wovor ich warnen möchte, ist die Frage, ob man das durch eine interinstitutionelle Vereinbarung machen kann, die dann eher einer Art Gentleman's Agreement gleich kommt. Das hätte die Konsequenz, dass sie wohl zum einen jeweils nur für eine Legislaturperiode gilt, nämlich als Vereinbarung zwischen der jeweiligen Bundesregierung und dem jeweiligen Parlament, die möglicherweise auch erneuert werden kann, und zum anderen unter dem Vorbehalt einer jederzeitigen Änderung steht und damit eine langfristig angelegte, dauerhafte Kontrolle den Gründen nach nicht wirksam ermöglichen kann.

Die zweite Frage ist: Wie wirkt sich das, was hier mit der Verpflichtung zur Vor- und Nachbereitung vor-

geschlagen ist, auf das innerinstitutionelle Verständnis des Bundestages aus, wenn ein neues, zusätzliches Kontrollrecht geschaffen werden soll? Dann dürfte sicher sein, dass das nicht auf der Grundlage einer Geschäftsordnungsregelung möglich ist. Dann wäre sogar tatsächlich ein Gesetz jenseits der Bedenken, die ich unter Punkt eins genannt habe, hier der richtige Weg. Wenn aber nichts Neues geschaffen werden soll, dann kann man sagen, es bleibt bei den bekannten und bewährten Instrumenten, die dem Bundestag für die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion tatsächlich zur Verfügung stehen.

Der letzte Punkt, den ich sowohl aus staatsrechtlicher – und damit mit Blick auf die Geschäftsordnungsautonomie –, aber vielleicht auch aus staatswissenschaftlicher Perspektive ansprechen möchte: Ist eine Verpflichtung des Bundestages, zwingend eine Debatte durchzuführen gleichzeitig nicht auch ein Eingriff in das Recht, nicht zu debattieren?

Vorsitzender:

Diese Debatte müssten wir wahrscheinlich nachher führen, denn die fünf Minuten wären um. Herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu Professor Wittreck. Ich glaube, Sie sind uns nur per Telefon zugeschaltet, richtig?

SV Prof. Dr. Fabian Wittreck:

Herr Vorsitzender, verehrte Damen und Herren, ich will mich auf drei kurze Punkte beschränken. Das meiste ist ja schon gesagt worden. Ich will eine kurze Vorbemerkung zu meinem Selbstverständnis als Verfassungsrechtler machen. Einige meiner Kolleginnen und Kollegen, die anwesenden wohlgernekt ausgenommen, leiten aus der Verfassung Detailvorgaben ab, die mich manchmal faszinieren. Ich zähle mich zu denjenigen Vertretern der Zunft, die der Auffassung sind, dass politische Fragen von politischen Akteuren nach politischen Vorgaben entschieden werden müssen. Ich bin nur für die äußeren Begrenzungen zuständig. Ich würde mich dann als eine Art „Leitplankenwärter“ verstehen. Zu der Frage, ob das jetzt politisch sinnhaft ist, kann ich als Staatsrechtslehrer im Grunde nichts sagen. Ich kann



Ihnen jetzt die Meinung des Bürgers Wittreck mitteilen. Die wird hier aber nicht besonders interessieren.

Erster Punkt: Ich will kurz etwas dazu sagen, ob das verfassungsrechtlich zulässig ist. Nach meiner Auffassung ziemlich sicher: Ja. Es geht um die Abgrenzung von Gewaltenteilung und auswärtiger Gewalt. Das sind beides hochgradig unspezifische und unklare Rechtsfiguren, die man ganz unterschiedlich ausgestalten kann, wie uns der Rechtsvergleich lehrt, und es ist an Ihnen, da eine sinnhafte Ausgestaltung zu finden. Es ist jetzt mehrmals der Artikel 23 Grundgesetz angesprochen worden. Den kann man als Ausnahmevorschrift deuten und das hieße, er bezeichnet eine Obergrenze. Ich kann ihn aber auch genauso gut als Beispiel dafür deuten, was möglich ist. Das jenseits der EU-Innenpolitik mittlerweile relevante Frage etwa zum Klimaschutz auf internationaler Ebene entschieden werden, ist doch ganz offensichtlich. Also verfassungsrechtlich geht das beides.

Bleibt die Frage: Ist das verfassungspolitisch sinnvoll? Dazu nur kurz zwei Gedanken, die gleichzeitig Bedenken sind. Wir verlagern mit diesem Gesetzentwurf die Streitfragen, die Karlsruhe in vergangenen Jahren intensiv beschäftigt haben, auf die Vollzugs Ebene. Der Gesetzentwurf als solcher greift nicht in den Kernbereich der Exekutive ein, das ist völlig klar. Aber jede einzelne Frage zu internationalen Verhandlungen kann das tun. Als Beispiel: Wenn es bei einer Konferenz darum geht, ob Kiribati in den Weltpostverein aufgenommen wird, hat die Bundesregierung dazu wahrscheinlich keine Meinung. Sie wird die Meinung, die sie nicht hat, wahrscheinlich offen preisgeben. Es wird sie aber wahrscheinlich keiner fragen. Wenn jetzt gefragt wird: Wie verhält sich die Bundesregierung auf den nächsten G7-Gipfel zum Atomdeal mit dem Iran oder zum Verhältnis zu unseren Gaslieferanten, dann wird die Regierung oder die Bundeskanzlerin in dem Fall sicherlich nichts sagen. Und dann haben wir wieder genau die Streitigkeiten, die sie im Organstreit oder im einstweiligen Verfahren klären müssten. Zweiter Gedanke: Ich habe vor Jahren einmal eine etwas eingehendere Studie zu der Frage durchgeführt, wie die

Landtage mit den Beteiligungsrechten in EU-Angelegenheiten umgehen. Das Ergebnis kann man sehr deutlich zusammenfassen: Der parlamentarische Hund muss zum Jagen getragen. Also glaube ich nicht, dass das Gesetz aus verfassungspolitischer Sicht sinnhaft ist. Sie haben mich als Verfassungsrechtler gefragt und mein Fazit: Nicht jeder Unsinn ist verfassungswidrig.

Vorsitzender:

Herzlichen Dank, Herr Professor Wittreck! Wir haben jetzt die Möglichkeit einer intensiven gemeinsamen Diskussion. Ich würde die Kolleginnen und Kollegen fragen, welche Fragen sie an Sie haben. Die sammeln wir, deswegen ist es immer gut, sich Notizen zu machen. Dann kommt die Beantwortungs runde durch Sie. Das geht dann alphabetisch von hinten nach vorne. Wir beginnen dann mit Ihnen, Herr Professor Wittreck, und dann gehen wir bis zu Frau Professorin von Achenbach, sodass ein bisschen Abwechslung in der Reihenfolge ist. Wir legen auch direkt mit den Fragen der Kolleginnen und Kollegen los. Herr Kollege Dr. Buschmann, bitte.

Abg. Dr. Marco Buschmann (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich würde mich in den Fragerunden ein bisschen an der Gliederung orientieren, die schon in der ersten Runde aufgetaucht ist, also der Unterscheidung zwischen dem Sachproblem, als dem eigentlichen Treiber, und den verfassungsrechtlichen Fragen, die sich ergeben. Ich möchte eine Frage an zwei Sachverständige richten, nämlich einmal Herrn Dr. Fuchs und Frau Professorin von Achenbach zum Sachproblem. Wir haben hier sehr viel vom Begriff der auswärtigen Gewalt gehört. Das setzt die Gedankenwelt voraus, in der es eine nationalstaatliche, ungeteilte Souveränität nach innen und eine auswärtige Gewalt in die große Welt außerhalb des Nationalstaates gibt. Ich wollte beide Sachverständigen danach fragen, ob man diesem Bild in einem Zeitalter zunehmend geteilter staatlicher Souveränität – das ist ja nicht nur eine Frage des Integrationsrechts der Europäischen Union, sondern ein



weltweiter Trend: geteilte Souveränität und faktische wirtschaftliche Integration durch Globalisierung internationaler Lieferketten – nicht auch bei der Interpretation des Verfassungsrechts Rechnung tragen muss. Zum Beispiel bei der Auslegung solcher Begriffe wie auswärtige Gewalt, Fragen innerer und äußerer Angelegenheiten und damit auch korrespondierend der Frage, ob äußere Angelegenheiten nicht zunehmend innere Angelegenheiten werden, die wie innere Angelegenheiten auch durch die Verfassungsorgane behandelt werden müssen.

Abg. Dr. Matthias Bartke (SPD):

Vielen Dank! Es geht um zwei Komplexe: Einmal um den Bereich Geschäftsordnung, den wir eben diskutiert haben, und um den Bereich der exekutiven Eigenverantwortung. Meine Frage an Herr Professor Payandeh: Inwieweit ist die praktische gesetzgeberische Verfügung, dass die Kanzlerin zu den entsprechenden internationalen Konferenzen Regierungserklärungen abgeben muss, ein Eingriff in den eigenständigen Hoheitsbereich der Regierung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass der auswärtige Bereich ein klassischer Bereich der exekutiven Eigenverantwortung ist? Und die zweite Frage an Herrn Professor Wittreck: Sie haben ja ausgeführt, dass der Gesetzgebungsvorschlag verfassungsrechtlich in Ihren Augen zulässig ist, haben aber doch die Notwendigkeit etwas angezweifelt. Meine Frage an Sie wäre: Gibt es andere existierende Instrumente des Parlaments, die praktisch einen weniger intensiven Eingriff beinhalten, mit denen aber das Anliegen gelöst werden könnte?

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch für die sehr interessanten Einschätzungen und Einblicke, die wir von den Sachverständigen bekommen haben. Ich habe zwei Fragen an Frau Professorin von Achenbach: In vielen Stellungnahmen haben sich die Fragen widergespiegelt, inwiefern das Problem zum Beispiel im Rahmen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu klären sei oder

inwiefern das Gesetz ein gutes, kluges oder zulässiges Instrument ist, um diesen Aspekt zu regeln. Wir kennen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten bereits Gesetze, die die Informations-, Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Parlaments mit Blick auf die Bundesregierung ausgestalten. Das sind das PUAG, wenn es um die Untersuchungsausschüsse geht, das Parlamentsbeteiligungsgesetz, wenn es um die Auslandseinsätze geht und das EUZBBG, bei dem es natürlich noch einmal stärker um die Fragen der Europäischen Union geht. Welche Parallelen können wir hier ziehen? Frau Professorin von Achenbach, Sie haben in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass gerade das EUZBGG hier einen Vorbildcharakter hat. Mich würde sehr interessieren, ob Sie uns das noch einmal darstellen könnten. Vielen Dank!

Abg. Friedrich Straetmanns (DIE LINKE.):

Ich bedanke mich erst einmal für die ausgesprochen interessanten Ausführungen sämtlicher Sachverständigen. Ich möchte eine Frage stellen an Frau Professorin Jelena von Achenbach und Herrn Professor Christoph Schönberger. Ich möchte Sie gerne bitten, dass Sie – je nachdem wer zuletzt die Frage beantwortet – die vorhergehende Antwort von dem Kollegen, der Kollegin mit in Ihre Überlegungen einbeziehen. Die Frage lautet wie folgt: Welche weitergehenden Inhalte könnten gegebenenfalls mit Bezug zur Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht geregelt werden, wie etwa weitergehende Informationsrechte des Parlaments? Da würden uns vor allem die Fragen zu Verhandlungsständen bei außenpolitischen Verträgen interessieren, wie sie ja auch im EUZBBG zu finden sind. Vielen Dank!

Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, verehrte Damen und Herren Sachverständige für diese sehr inhaltsreichen Ausführungen, die die verschiedenen Spannungsfelder hier aufgezeigt haben; zum einen verfassungsrechtliche Fragen und politische Fragen, zum anderen inhaltlich natürlich auch die



Innenwirkung im parlamentarischen Bereich – Geschäftsordnungsautonomie, Geschäftsordnungsrecht und schließlich das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung. An diesen Schnittstellen möchte ich jetzt die erste Fragerunde bestreiten. Die erste Frage geht an Herrn Dr. Glauben: Sprechen für Sie mit Blick auf die Vorlage hier gewichtige sachliche Gründe für eine gesetzliche Regelung von Dingen wie Debattendauer oder Debattenzeitpunkt durch ein spezielles Gesetz, auch im Hinblick auf die Schnittstelle von Parlamentsautonomie zum Geschäftsordnungsrecht? Die zweite Frage geht an Professor Schwarz: Hier geht es um das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung, speziell um die Frage, inwiefern die Mitprägung von Außenpolitik durch das Parlament erwirkt werden kann. Mich würde da interessieren, was das Grundgesetz in Artikel 23 Absatz 2 zum Bereich der EU ausdrücklich geregelt hat im Unterschied zu dem, was es an weiteren internationalen Konferenzen gibt. Wo liegt da genau der Unterschied – warum ist das eine geregelt und das andere nicht? Muss, kann, darf ich das andere regeln? Oder hat das so seinen Sinn? Das würde ich noch einmal gerne konturiert herausgearbeitet von Ihnen hören. Dankeschön.

Abg. Jens Maier (AfD):

Danke, dass Sie mir das Fragerecht einräumen. Das war wirklich sehr interessant, was wir hier gehört haben. Es erinnert mich so ein bisschen an die Zeit des Studiums – auf höchstem Niveau. Vielen Dank für die Ausführungen! In der Diskussion taucht das Problem auf, wie man diese berechtigte Sache löst. Durch ein Gesetz? Oder hebt man das auf die verfassungsrechtliche Ebene? Oder reichen die bisherigen Regelungen aus? Ich würde gerne Frau Professorin von Achenbach und Herrn Dr. Glauben fragen, ob, wenn man die Form des Gesetzes wählt, nicht auch Probleme mit dem Grundsatz der Diskontinuität auftauchen. Das ist ja durchaus etwas anderes als wenn man es zum Beispiel über die Geschäftsordnung regelt, weil wir da andere Regelungen haben. Ich frage mich, ob der Grundsatz der Diskontinuität nicht mit zu berücksichtigen, einzubeziehen ist in die Bewertung der Frage, ob die Gesetzesform hier die richtige

Lösung darstellt. Danke!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Das wäre die erste Runde an Fragen und jetzt kommen wir zur ersten Runde mit Antworten. Professor Wittreck, Sie dürstet es schon nach Antworten, deswegen haben sie direkt das Wort auf die Frage vom Kollegen Dr. Bartke.

SV Prof. Dr. Fabian Wittreck:

Herzlichen Dank! Die Frage war ja: Gibt es andere Möglichkeiten? Da hätte ich einen relativ konkreten Vorschlag: Ich habe ja geschildert, dass aus meiner Sicht das Problem ist, dass auswärtige Gewalt in vielerlei Hinsicht Vertraulichkeit vorraussetzt. Über deren genauen Umfang kann man immer streiten. Von daher hätte ich sehr viel mehr Sympathie dafür, in solchen Fällen eine Befragung durch den Auswärtigen Ausschuss vorzusehen. Nach allem, was ich weiß, gehe ich davon aus, dass das dort im Rahmen des Möglichen auch passiert und dass das eine sehr viel effektivere Form der parlamentarischen Kontrolle ist, die auch parteiübergreifend besser funktioniert, als wenn man solche Dinge ins Plenum trägt.

SV Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz:

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Ich habe eine ganz kurze Frage, die das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung im Bereich der Wahrnehmung von Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt anbelangt. Herr Schnieder, Sie haben zunächst völlig zutreffend auf Artikel 23 Absatz 2 Grundgesetz hingewiesen und ich würde sagen, Artikel 23 Absatz 2 Grundgesetz ermächtigt zu einer Art begleitenden Kontrolle. Damit ist der Bereich der Mitwirkung an der europäischen Integration bereichsspezifisch auf der Ebene des Verfassungsrechts geregelt. Ein zweiter Bereich, zu dem das Grundgesetz ebenfalls eine zentrale Aussage zu den Rechten des Parlaments im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten trifft, ist Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz, der normiert, dass der Bundestag bei völkerrechtlichen Verträgen verpflichtet oder berechtigt ist, entsprechend zuzustimmen. Das ist eine



Art Ergebnisbeteiligung. Der völkerrechtliche Vertrag, dem der Bundestag zustimmt, ist dabei letzten Endes etwas, das von der Exekutive zunächst einmal ohne entsprechende Begleitung ausgehandelt wird. Das heißt, Sie haben ein abgestuftes Verhältnis von entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten. Dazwischen ist der verfassungsrechtlich nicht unmittelbar geregelte Bereich der Teilnahme der Bundesregierung an internationalen Verhandlungen, an Konferenzen, die aber nach meinem Verständnis tatsächlich in die Prärogative der Exekutive im Bereich der auswärtigen Gewalt fallen. Insoweit würde ich Herrn Wittreck zustimmen, der sehr deutlich gesagt hat, dass das eigentlich eine Angelegenheit ist, die in die Zuständigkeit des Auswärtigen Ausschusses fällt und dort auch entsprechend parlamentarisch mitbehandelt werden kann. Ich hoffe, dass ich damit die Frage hinreichend beantwortet habe.

SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:

Herr Straetmanns hat die grundsätzliche Frage aufgeworfen: Können wir auf Dauer Europa und die sogenannte auswärtige Gewalt noch auseinanderhalten? Müssen wir also die Mechanismen der Parlamentsbeteiligung, die wir schon innerhalb der Europäischen Union haben, schrittweise auch auf die internationale Ebene erstrecken? Dazu gibt es tatsächlichen Befund. Dieser besteht darin, dass wir auf der internationalen Ebene zunehmend Entscheidungen haben, die von Gewicht sind und insofern die Frage aufwerfen, ob die Parlamentsbeteiligung nicht mitwachsen muss. Das andere ist, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen deutlichen Unterschied macht. Sie sagt, dass im Bereich der klassischen Außenpolitik die begleitende Kontrolle und insbesondere die Informationsrechte vergleichsweise gering sind. Ich würde aber sagen, wir müssen uns über die Frage unterhalten, welches parlamentarische Format wofür geeignet ist. Das Format, das dieser Gesetzentwurf hat, ist letztlich ein Debattenformat, es ist kein Frageformat. Wenn ich über die Frage reden will, welche Informationen ich spezifisch von der Regierung bekommen kann, dann müssten wir das wahrscheinlich eher im Be-

reich der Fragerechte, der Regierungsbefragung behandeln. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dort im Bereich noch nicht abgeschlossener Prozesse vergleichsweise restriktiv. Insofern sehe ich das Debattenformat offener. Das ist der Vorteil, den das Debattenformat hat: Es gewährt nicht spezifische Informationsansprüche, aber es gibt natürlich die Möglichkeit, dass vor den Augen der Öffentlichkeit die entsprechenden Grundorientierungen zu internationalen Fragen sichtbar gemacht werden, was ja die Kernfunktion des Plenums ist.

SV Prof. Dr. Mehrdad Payandeh:

Herzlichen Dank! Die Frage betraf die in Reichweite und die verfassungsrechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Zugriffs auf die Bundesregierung, auf die Bundeskanzlerin mit Blick auf den Bereich der Eigenverantwortung. Das vorliegende Gesetz hat zwei Besonderheiten. Das ist zum einen gerade dieser Zugriff speziell auf die Bundeskanzlerin und auf das Format der Regierungserklärung. Damit zusammen hängt dann der thematische Bereich, in dem wir sind: die auswärtige Gewalt. Dass die Bundeskanzlerin durch das Gesetz adressiert und verpflichtet wird, ist erst einmal ungewöhnlich, aber das macht es natürlich nicht verfassungsrechtlich unzulässig. Artikel 43 Absatz 1 Grundgesetz, wie auch immer man ihn versteht, zeigt ja, dass es nicht von vorherein ausgeschlossen ist, dass wir Zugriff auf die Bundeskanzlerin haben und dass es nicht immer nur um die Bundesregierung als solche gehen muss. Was die Form der Regierungserklärung angeht, so hat sich in der Diskussion und auch schon in den schriftlichen Stellungnahmen gezeigt, dass es gar nicht so einfach ist, den Begriff oder das Verständnis von Regierungserklärungen auf den Punkt zu bringen. Je nachdem, was man darunter versteht, wird man wohl auch die verfassungsrechtliche Würdigung anders sehen. Nach meinem Verständnis geht eine Regierungserklärung doch darüber hinaus, was man mit einem Informationsanspruch von der Bundesregierung verlangen könnte, und es geht auch über eine Berichtspflicht hinaus. Herr Schneider



hatte darauf hingewiesen, dass wir eine gewisse Diskrepanz zwischen dem Gesetzestext und der Gesetzesbegründung haben, die auf die Lage, Themen und Ziele der Bundesregierung abzielt. Nach meinem Verständnis wird daher doch ein bisschen mehr verlangt, als nur irgendwelche Formen von Auskünften. Ich würde das Format Regierungserklärung, auch wenn es natürlich kein rechtlicher Begriff ist, so verstehen, dass es ein politisches Instrument ist, womit eine gewisse politische Symbolik einhergeht. Daher finde ich diesen Bereich grundsätzlich besonders sensibel, wenn die Bundeskanzlerin dazu verpflichtet wird und nicht mehr eigenverantwortlich darüber entscheiden kann, ob, wann und in welchem Kontext sie dazu spricht. Gerade in dem sensiblen Bereich im Vorfeld von internationalen Treffen, wo eine gewisse Erwartungshaltung besteht, dass etwas gesagt wird. Und durch die Nachbereitungsdebatte wird Druck ausgeübt wird, dass man sie dann auch daran misst. Herzlichen Dank!

SV Dr. Paul Glauben:

Vielen Dank! Herr Schnieder hatte gefragt, ob es gewichtige sachliche Gründe für diesen Eingriff in die Parlamentsautonomie gibt. Die Frage kann ich eindeutig beantworten: Die sehe ich hier nicht. Herr Schnieder hat zurecht den Blick auf das gelenkt, was da geregelt werden soll, etwa die Debattendauer. Das ist sicherlich ein Kernstück einer Selbstbestimmung des Bundestages. Gleichermaßen gilt für die Frage, wo eine Diskussion mit der Bundesregierung stattfindet: Ob sie in einer Plenardebatte stattfinden soll – das wird nun vorgegeben – oder ob man in einem Fachausschuss darüber verhandeln will. Das sind Punkte, die letztlich das Parlament für sich beantworten muss, auch die Fraktionen des Parlaments: Wo erwarten sie die Auskünfte, die ihnen mehr helfen? Eben ist zurecht darauf hingewiesen worden, dass man in einer öffentlichen Debatte möglicherweise sehr zurückhaltend ist und auch sein muss, wenn man als Bundesregierung seine Verhandlungsposition nicht verschlechtern will. Man kann in einem Fachausschuss in einer nichtöffentlichen Sitzung ganz anders argumentieren und auch ganz anders re-

den. Deshalb glaube ich, ist das schon ein sehr gravierender Eingriff, und dafür gibt es aus meiner Sicht keine Rechtfertigungsgründe. Zumal ich auch der Begründung des Gesetzentwurfs nicht entnehmen kann – das wurde eben auch schon angedeutet –, ob es tatsächlich dieses Defizit in der Information des Parlaments gibt.

Die Frage von Herrn Maier kann ich klar beantworten. Natürlich ist es ein Problem der Diskontinuität. Dieses Gesetz unterliegt nicht der Diskontinuität. Der nachfolgende Bundestag wird zunächst einmal gebunden, wenn er das Gesetz nicht ausdrücklich aufhebt. Aber er muss es in einem formellen Gesetzgebungsverfahren aufheben. Auch das ist ein Aspekt, der natürlich zu bedenken ist und der die Autonomie des Parlaments in dem Sinne einschränkt, dass es in eigenen Angelegenheiten an das, was das Parlament der vorherigen Wahlperiode entschieden hat, gebunden ist.

SV Dr. Michael Fuchs:

Danke, Herr Vorsitzender. Herr Dr. Buschmann, Sie haben vollkommen zurecht den Begriff der auswärtigen Gewalt angesprochen. Punkt eins: Den Begriff gibt es in keinem anderen Land als in der Bundesrepublik. Den Begriff gibt es übrigens auch im Grundgesetz nicht. Das Grundgesetz hat einen Flickenteppich an Bestimmungen, die sich mit auswärtigen Beziehungen befassen, die sich mit Verfassungsorganen befassen, die Außenpolitik betreiben. Das geht vom Bundestag über die Bundesregierung über den Bundesrat bis zum Bundespräsidenten, nicht ohne das Bundesverfassungsgericht zu vergessen. Der Begriff ist diffus und mitnichten so klar, wie vielerorts in der Literatur der Eindruck erweckt wird.

Punkt zwei: Verschwimmende Grenzen zwischen Außenpolitik und Innenpolitik. Es ist in der Tat so, dass neue, moderne, globale Entwicklungen und mit ihnen verbundene Legitimationsanforderungen an exekutiv agierende Politik auf die nationalen Systeme treffen und treffen müssen. Sie müssen deswegen auf die nationalen Systeme treffen, weil das Völkerrecht, die internationale Governance nichts Vergleichbares bereithält. Es gibt keine qualifizierten internationalen Strukturen. Das Völkerrecht kennt



keine parlamentarischen Strukturen. Deswegen treffen diese modernen Entwicklungen, die das Grundgesetz, der Parlamentarische Rat, noch gar nicht kennen konnte, auf die nationalen Systeme, und das heißt konkret bei uns, auf die traditionelle Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative. Ich möchte noch einmal betonen: In Stein gemeißelt ist der exekutive Kernbereich im Bereich der Außenpolitik nun wirklich nicht. Es haben sich vielmehr unter maßgeblicher Anleitung auch durch das Bundesverfassungsgericht und die jeweilige parlamentarische Opposition eine Reihe von parlamentarischen Mitwirkungssystemen entwickelt, z. B. im Bereich der Außenpolitik, im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Frau Abgeordnete Brugger, Sie haben das vollkommen richtig erwähnt –, wo nach dem Bundesverfassungsgericht Bundesregierung und Bundestag im Entscheidungsverbund agieren, nicht die Exekutive allein. Die kann sich im Bereich des Auslandseinsatzes von Soldaten nicht auf den Kernbereich der Exekutive berufen. Wir dürfen auch den Bereich der Europapolitik nicht vergessen. Da haben wir wiederum unterschiedliche Systeme: Einmal der Bereich der allgemeinen Europapolitik, dann der Bereich der finanziellen Europapolitik und – nicht zu vergessen – der Bereich der GASP. Mit anderen Worten: Es hat sich hier im Laufe der Zeit etwas getan und die Frage ist, ob unser existierendes, traditionelles System nicht an diese Entwicklungen ganz bescheiden, leicht angepasst werden muss.

Dritter und letzter Punkt, daran liegt mir nun doch wirklich: Es kann sein, Herr Vorsitzender, dass wir schon am nächsten Dienstag, 12 Uhr, wenn das Bundesverfassungsgericht sein CETA-Urteil verkündet, über diesen Gesetzentwurf und diese Anhörung ganz anders denken werden. Denn es ist zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung Wegweisendes sagen wird, und zwar weit über den Bereich des Europarechts hinaus. So ging die mündliche Verhandlung zur neuen Gewaltenteilung, zu den Funktionsbedingungen des modernen Parlamentarismus, zum Gestaltungsspielraum des Parlaments und zu den institutionellen, strukturellen und personellen Voraussetzungen, die

dieses Parlament hat – alles unser Thema. Also: Große Spannung, abwarten, einfach mal in sich gehen, das Urteil konkret durchlesen, auf sich wirken lassen und dann auch eventuell diese Anhörung noch einmal Revue passieren lassen. Vielen Dank!

SVe Prof. Dr. Jelena von Achenbach:

Vielen Dank für die hochinteressanten Fragen! Ich versuche, sie alle in der Kürze der Zeit zu beantworten. Herr Dr. Buschmann, ich teile Ihre Skepsis, die ich herausgehört habe, bezüglich der Unterscheidung von Innen und Außen unter den Bedingungen der Globalisierung. Ich habe es ja in der Einleitung zu meinem Statement schon gesagt: Wir haben keinen geschlossenen Nationalstaat mehr, das wurde hier in der Diskussion bereits angesprochen. Beispiele hierfür sind Klimaziele oder die Verteilung von Covid-19 Impfstoffen, die jetzt vermehrt auch im internationalen Bereich ausgehandelt wird. Wir haben von dem COVAX-Mechanismus gehört, der etabliert wird. Wir haben also sehr relevante Entscheidungen, die stark in die innerstaatlichen Verhältnisse hineinwirken. Zugleich läuft Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz dort oft leer, weil diese Sachverhalte nicht in formaler völkerrechtlicher Form ausgehandelt werden, sondern als Public-Private-Partnerships, softlaw etc. Dagegen ist der Staat nicht abgeschottet, aber er hat eben auch nicht die entsprechenden Formen des Artikel 59 Grundgesetz, um das parlamentarisch aufzufangen. Soviel nur dazu, ich teile diese Skepsis.

Frau Brugger, Ihre erste Frage war: Geschäftsordnung oder Gesetz? Ich glaube, man könnte das Ganze auch in der Geschäftsordnung regeln. Ich bin da eher progressiv und meine, die Bundesregierung kann auch durch Geschäftsordnungsrecht verpflichtet werden. Ich weiß, das sehen viele anders. Aber hier denke ich, dass die Rechtsform des Gesetzes eine angemessene, zweckmäßige ist, gerade auch, weil das Gesetz nicht der Diskontinuität unterliegt. Das erlaubt, diese parlamentarische Verantwortung der Regierung längerfristig auszugestalten und damit auch die Etablierung von Praktiken, von Übungen, von Abstimmungsverhältnissen. Das funktioniert ja nicht alles einseitig, dass das Gesetz regelt



und die Bundesregierung dann einseitig folgen muss. Vielmehr finden Abstimmungsprozesse statt. Ich glaube, dass das Gesetz als Handlungsform die stabilere Grundlage ist, um diese Aushandlungsprozesse zwischen Regierung und Parlament zu der Frage: „Wie wollen wir das in der auswärtigen Gewalt wahrnehmen?“ zu gestalten.

Ich möchte noch einmal betonen: Die Regierungserklärung als Format ist etwas ganz Offenes. Da ist kein spezifisches Informationsrecht hinterlegt und deshalb ist das durchaus ein offenes, für die Regierung gestaltbares Format. Unter Umständen greifen da auch Ausnahmegründe für Informationen, die nicht im Rahmen einer Debatte gegeben werden sollen. Insofern halte ich das für ein sehr gutes Format, um der Regierung weitreichende Freiheiten einzuräumen, was sie genau erklären will und wie sie sich der Debatte stellen will.

Ganz kurz auf zum Vorbildcharakter der Europapolitik: Ich glaube tatsächlich, dass das ein Ansatz der wirklichkeitsnahen, realitätsadäquaten Fortentwicklung des Parlamentarismus ist. Dies gilt gerade für das Modell der begleitenden Befassung des Parlaments, weil Rechtssetzungs- oder Politikprozesse auf überstaatlicher Ebene diese starke politische, normative Relevanz im Staat, in der Bundesrepublik haben. Ich glaube, dass die Europapolitik mit Artikel 23 Grundgesetz und dem EUZBBG jetzt eins zu eins übertragen werden muss. Das kann man kontextbezogen für andere Aspekte der Außenpolitik anpassen, aber man kann dieses Modell fortschreiben. Ich glaube, dass das in der Tat ein Ansatz ist um hier weiterzukommen, ungeachtet seiner Probleme in der Praxis.

Zur Frage von Herrn Straetmanns und dem, was Herr Schönberger dazu schon gesagt hat, will ich mich ganz kurz fassen: Sie hatten speziell danach gefragt, wie es mit der Informationsbasis des Bundestages im Bereich der völkerrechtlichen Verträge ist, weil immer nur nachträglich ratifiziert wird. Wenn ich das richtig verstanden habe, zielte das darauf, dass die Informationslage im Verhandlungsprozess relativ schwach ist. Ich würde dem Parlament einmal zur Selbstbehauptung raten: Es muss nicht ratifizieren, es kann auch mal „Nein!“ sagen.

Es gibt Beispiele dafür, dass man sein Veto-Recht dafür einsetzt, um institutionelle Interessen auszutesten, auszureißen und auch durchzusetzen. Unabhängig davon glaube ich, dass die Bundesregierung gut beraten ist, ein Ohr am Parlament zu haben, wenn sie nicht im Nachhinein Probleme mit der innerstaatlichen Umsetzung von außenpolitisch verhandelten Verträgen haben will. Insofern würde ich sagen: Das ist bislang nicht entschieden worden, aber es gibt gute verfassungspolitische Gründe, hier die Informationsbasis zu stärken, auch nach dem Muster der Europapolitik.

Herr Maier, zur Diskontinuität hatte ich meine Ansicht bereits ganz kurz angedeutet: Ich halte die kontinuierliche Geltung des Gesetzes hier gerade für einen Vorteil, um die Verantwortlichkeitsverhältnisse auszugestalten, weil man eine längerfristige Perspektive schafft. Wir haben das auch mit dem PUAG, dem EUZBBG, dem Parlamentsbeteiligungsgezetz. Möglicherweise kommen dann auch wieder Reformdebatten in Gang. Wir haben Rechtsprechung aus Karlsruhe, die hilft, das in Streitfällen weiter auszugestalten und das ist auch etwas anderes als eine Geschäftsordnung. Es ist eine längerfristige Perspektive und ich glaube, dass der Parlamentarismus und das Verhältnis zur Regierung auch in längerfristigen Übungen entwickelt werden muss. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank für die stringente Beantwortung der vielen Fragen. Den Satz, dass die Regierung gut daran tut, ein Ohr am Parlament zu haben, den unterstreichen Opposition wie Koalition. Das sollte eine Regierung immer tun und das Parlament ernst nehmen. Wir kommen direkt zur zweiten Frage runde, wenn sie noch alle Kraft und Energie haben.

Abg. Patrick Schnieder (CDU/CSU):

Vielen Dank! Meine erste Frage geht an Herrn Professor Schneider: Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme und haben das vorhin noch einmal ausgeführt von der Inflexibilisierung der parlamentarischen Tagesordnung und der Vertypung der Parlamentsöffentlichkeit. Das ist zum einen der Einfluss



externer Ereignisse auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages und zum zweiten die Festlegung des Formats der Debattendauer und ähnliches. Sehen Sie darin ein verfassungsrechtliches Problem? Wenn ja, in welcher Form? Oder ist es eher ein verfassungspolitisches Problem?

Die zweite Frage geht an Professor Schwarz: Korrespondierend zum Zitierrecht hat die Bundesregierung nach Artikel 43 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz das Recht, jederzeit gegenüber dem Bundestag über eine Regierungserklärung gehört zu werden. Sie entscheidet aber selbst, wann, zu welchem Thema und wie lange sie dazu redet. Die Regierung soll sich also jederzeit vor dem Parlament erklären können und dieses nach freiem Ermessen informieren dürfen. Widerspricht dieser Wertung eine einfachgesetzliche Regelung? Wenn man das so möchte, müsste es dann nicht auch zwingend auf der Ebene des Verfassungsrechts geregelt werden?

Abg. Dr. Marco Buschmann (FDP):

Vielen Dank! Meine Damen und Herren, in der zweiten Fragerunde will ich noch einmal die Skepsis, die diesem Gesetzentwurf entgegenschlägt, ein Stück weit hinterfragen. Es gibt hier drei Sachverständige, die sagen: Das geht! Es gibt einen vierten Sachverständigen, der sagt: Das geht!, auch wenn er es nicht für besonders klug hält. Und jetzt gibt es – und dahin geht meine erste Frage, Herr Professor Schneider – mit Ihnen jemanden, der sagt: Das ist verfassungskonform anwendbar. Das habe ich auch Ihren schriftlichen Ausführungen entnommen. Sie haben nur ein bisschen Sorge beim Thema „Mitprägung“ in der Begründung. Deshalb frage ich, damit es nicht an diesem Verb scheitert: Ist eine Mitprägung nicht legitim möglich, beispielsweise indem der Bundestag eine aktuelle Stunde zu „Nord Stream 2“ oder zu „Navalny“ durchführt? Ist eine Mitprägung nicht eindeutig legitim möglich, indem eine Debatte zu einem europapolitischen, außenpolitischen, geopolitischen, sicherheitspolitischen Thema geführt wird? Ist das nicht alles ein Beispiel für eindeutig legitime und verfassungsrechtlich völlig unproblematische Versuche, das nicht nur als Selbstvergewisserung zu

betreiben, sondern mit all unserem Tun im Parlament selbstverständlich auch auf die Prägung der Wirklichkeit und der außenpolitischen Angelegenheiten – natürlich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung – hinzuwirken? Könnten Sie hier sagen: Bei diesem Verständnis ist eine verfassungskonforme Anwendung auch ohne diesen formulierten Zweifel möglich? So dass sie zu dem Ergebnis kämen, dass hier zumindest keine Verfassungswidrigkeit vorläge? Das ist die erste Frage an Professor Schneider.

Vorsitzender:

Das ist ja schon fast eine Formulierungshilfe, würde man von Seiten der Bundesregierung sagen. Also lassen Sie sich nicht beeinflussen. Sie sind hier als Experten geladen und die zweite Frage klappt sicherlich auch noch in der Zeit.

Abg. Dr. Marco Buschmann (FDP):

Die zweite Frage kann ich etwas kompakter machen. Herr Dr. Glauben, Sie haben deutlich dazu ausgeführt, ob Debattenlängen und so weiter nicht eher in die Geschäftsordnung gehören. Jetzt machen wir einmal ein Gedankenexperiment: Ein Kern dieses Gesetzentwurfs und ein Grund, warum man sich zu dieser Handlungsform entschlossen hat, ist ja, dass nach herrschender Meinung die Verpflichtung der Bundeskanzlerin durch die Geschäftsordnung unmöglich wäre, auch wenn wir hier auch eine andere Meinung gehört haben. Jetzt wollen wir etwas tun, was möglich ist. Wir schichten einmal ab: Würden wir den Gesetzentwurf auf die Verpflichtung der Bundeskanzlerin im Parlament zu reden reduzieren und würden dann beispielsweise die Debattenlänge in einer Geschäftsordnungsregel anlegen, dann ist ja klar, dass wir die Verpflichtung der Bundeskanzlerin nicht per Geschäftsordnungsrecht machen können. Wenn wir etwas dort nicht tun können, kann das Geschäftsordnungsrecht aber keine Sperrwirkung gegenüber einer gesetzlichen Regelung entfallen, weil ja klar ist, dass die Geschäftsordnung die Verpflichtung der Bundeskanzlerin gar nicht regeln kann. Etwas, was die Geschäftsordnung nicht regeln kann, kann auch durch sie nicht gesperrt sein. Und



wäre der Gesetzentwurf auf die Verpflichtung der Bundeskanzlerin fokussiert, kämen Sie dann zu dem Ergebnis, dass das verfassungsrechtlich zulässig wäre?

Abg. Dr. Matthias Bartke (SPD):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich habe zwei Fragen. Die erste geht an Herrn Professor Payandeh und betrifft auch wieder das Verhältnis von Geschäftsordnung und Diskontinuität. Bisher sind Regierungserklärungen ja in der Geschäftsordnung geregelt. Die Geschäftsordnung unterliegt der Diskontinuität, wir haben das eben diskutiert. Grund dafür ist, dass der neue Bundestag über seine Angelegenheiten selber entscheiden soll. Herr Professor Payandeh, wie bewerten Sie diesen Paradigmenwechsel, dass nun zwei gesetzlich vorgeschriebene Debatten stattfinden sollen? Frau Professorin von Achenbach hat das ja gerade als Vorteil beschrieben. Aber nun kann weder der Bundestag noch die Bundesregierung darauf verzichten, darüber zu reden. Dazu würde mich Ihre Bewertung interessieren.

Meine Frage an Professor Witteck geht in eine ähnliche Richtung: Ist es zulässig und sinnvoll, dass eine Mindestdauer für eine parlamentarische Debatte gesetzlich festgeschrieben wird?

Abg. Agnieszka Brugger (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch an unsere Sachverständigen für die wieder einmal sehr interessante Antwortrunde. Ich knüpfte ein bisschen an die erste Frage des Kollegen Dr. Buschmann an: Sie haben gerade in der Antwortrunde immer wieder darauf Bezug genommen, ob die Form der Regierungserklärung und der breiten parlamentarischen Debatte an der Stelle auf der einen Seite legitim ist und auf der andere Seite auch ein sinnvolles Ziel verfolgt. Ich würde versuchen, es so zu fassen – es ist ja auch in vielen Stellungnahmen angeklungen –, dass es sich hier auch um eine Ausgestaltung des Demokratieprinzips in Zeiten der Globalisierung, die immer weiter voranschreitet, handelt. Die bisherigen Instrumente, die das Parlament hat, sind nicht

mehr ausreichend. Man kann nicht sagen, dass hinter den verschlossenen Türen des Auswärtigen Ausschusses alle Fragen der Gesundheitspolitik, der Landwirtschaftspolitik ohne Einbindung der Öffentlichkeit geklärt werden können. Gerade angesichts der fortschreitenden Globalisierung stellt sich doch die Frage, inwiefern nicht eigentlich eine breite, öffentliche, parlamentarische Debatte, die adäquate Idee ist, um das Demokratieprinzip weiterzuverfolgen und hier eine Aushandlung zu ermöglichen. Die Frage würde ich gerne an Frau Professorin von Achenbach und an Herrn Dr. Fuchs stellen. Und an Sie beide, weil Sie das entweder in ihren Ausführungen erwähnt oder aber in der Stellungnahme noch einmal geschildert haben, noch eine Frage zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Natürlich hat es den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gerade im Bereich der Außenpolitik sehr weit definiert und trotzdem in seinen Entscheidungen immer wieder zu parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten Stellung bezogen. Wie bewerten Sie die Urteile des Bundesverfassungsgerichts im Verhältnis zu dem vorliegenden Gesetzentwurf? Vielen Dank!

Abg. Friedrich Straetmanns (DIE LINKE.):

Vielen Dank! Insgesamt kreist die Debatte unausgesprochen immer auch darum, welchen Anteil die Opposition an der politischen Debatte im Plenum haben darf und wie man an Informationen für die weitere politische Debatte kommt. Darum die erste Frage an Professor Schönberger: Unterfallen nach Ihrer Auffassung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die in dem Gesetzentwurf angesprochenen außenpolitischen Fragen auch dem parlamentarischen Fragerrecht? Oder eben nicht? Schließen wir mit diesem Entwurf eine Lücke? Und die zweite Frage, die sich auch um die Belebung des Parlamentarismus dreht, geht an Herrn Dr. Fuchs: In der 18. Wahlperiode waren ja nur zwei Oppositionsfaktionen im Parlament vertreten, die zusammen übrigens nicht 25% der Mitglieder des Bundestages stellten. Insoweit wäre für mich Folgendes interessant zu wissen: Wenn man den Gesetzentwurf anpassen würde und diese Grenze von 25 % auf 5 %



der Mitglieder des Bundestages oder als Antragsrecht einer Fraktion ausgestalten würde, würden Sie da verfassungsrechtliche Probleme sehen, oder wäre das nicht im Sinne der Debatte eher zu begrüßen? Danke!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Weitere Wortmeldung sehe ich nicht. Damit kommen wir zur zweiten Antwortrunde und würden jetzt wieder vom Beginn des Alphabets anfangen. Frau Professorin von Achenbach, Sie dürfen beginnen.

SVe Prof. Dr. Jelena von Achenbach:

Das Demokratieprinzip ist tatsächlich der allgemeine Hintergrund, darüber besteht ja auch kein wirklicher Streit. Aber die Frage ist: Wie gestaltet man das aus? Und was ist eigentlich die Forderung, die Parlamentarismus und Demokratie in diesem Kontext entfalten? Ich würde in der Tat sagen, die Öffentlichkeitswirksamkeit oder die Öffentlichkeit, die eine solche Debatte mit der Regierung über internationale Gipfeltreffen herstellen kann, ist schon etwas Besonderes und auch etwas anderes, als das, was Auswärtiger Ausschuss, Verteidigungsausschuss oder andere Ausschüsse leisten können. Gerade diese zugespitzte Konfrontation zwischen dem Regierungspersonal, zwischen der Kanzlerin und den Akteuren aus dem Parlament, insbesondere auch der Opposition, das ist gut für die Presse geeignet, es ist interessant, darüber zu berichten. Wir haben, wenn ich das richtig verstehе, bereits eine Praxis, dass vor großen Gipfeltreffen zum Teil Regierungserklärungen abgegeben werden. Es ist gar nicht so, dass das noch nicht passiert. Insofern besteht seitens der Regierung offensichtlich auch der Bedarf, der Wunsch, das zu tun. Das Parlament greift das jetzt auf und verstetigt auch diese Praxis, um zu zeigen, dass es ein Akteur der auswärtigen Politik ist und dass das Parlament nicht nur ein Seitenrandspieler ist. Ich glaube, dass sich das auch in der Rechtsprechung verankern lässt. Die Bedeutung der Opposition, die Bedeutung der öffentlichen Plenardebatte, das haben wir ja auch in der Rechtsprechung zur Europapolitik, zum ESM, auch zu den

Haushaltsverpflichtungen, die in den Bereich greifen, und zur Haushaltsautonomie. Das Bundesverfassungsgericht betont ja gerade, dass es keine Bereichsausnahme für die auswärtige Politik von den allgemeinen Kontrollrechten gibt. Und dazu zählen das Zitierrecht, die Fragerechte etc. Insofern gibt es gar keine Rechtsprechung, die verbietet, das Ganze zu parlamentarisieren. Im Gegenteil: Das Gericht betont immer gerade dort, wo das Parlament nicht mitentscheidet, also keine formalen Entscheidungsbefugnisse hat, ist die Ausübung von parlamentarischer Kontrolle mit der letzten Sanktion des Missbrauensvotums von Bedeutung, um eine demokratische Politisierung der auswärtigen Gewalt zu gewährleisten.

SV Dr. Michael Fuchs:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Im Auswärtigen Ausschuss, Frau Abgeordnete Brugger, gibt es nicht nur auf dem Gebiet der Außenpolitik den Kernbereich der Exekutive zu berücksichtigen, sondern auch die besondere Geheimhaltungsbedürftigkeit. Wenn dort der BND-Präsident ist und zu Interna, nachrichtendienstlichen Ermittlungen vorträgt, spricht das nicht unbedingt dafür, dass man so eine Sitzung öffentlich macht. Gleichwohl besteht natürlich auch in diesem Ausschuss das Bedürfnis, Öffentlichkeit, Demokratie herzustellen. Und – Sie werden das besser beobachten können als ich – es gibt die Praxis nicht erst seit dieser Legislaturperiode, dass die vier Unterausschüsse des Auswärtigen Ausschusses vermehrt – ich will sogar sagen: fast ausschließlich – ihre Sitzungen aus unterschiedlichen Gründen öffentlich abhalten. Wir haben dort Öffentlichkeit. Aber eine Öffentlichkeit, die über das Plenum hergestellt wird, kann über die Ausschüsse meines Erachtens nicht erreicht werden. Der zweite Punkt, Herr Abgeordneter Straetmanns, das ist eine interessante Frage. Ich habe das, was sie sagen, noch nicht ganz durchdacht, aber so prima facie würde ich im Moment keine schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken erkennen können. Wenn mir im Laufe des Tages noch welche einfallen, würde ich mir erlauben, die Ihnen einfach zu kommunizieren.



SV Dr. Paul Glauben:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Dr. Buschmann, wenn ich die Frage richtig verstanden habe, würde das Gesetz praktisch so aussehen: Die Bundeskanzlerin hat eine Regierungserklärung abzugeben. Nichts Weiteres würde geregelt, auch nicht die Frage einer Debatte. Denn wenn das der Fall wäre, wäre das natürlich schon wieder etwas, was dem Parlament vorgegeben würde. Ich unterstelle einmal, dass Sie davon ausgehen, die Regelung im Gesetz wäre: Die Bundeskanzlerin wird verpflichtet vor diesen internationalen Treffen eine Regierungserklärung abzugeben. Dann haben wir sicherlich keinen unmittelbaren Eingriff in die parlamentarische Geschäftsordnung, in die Parlamentsautonomie. Es sei denn, man sagt, der Bundestag wird jetzt verpflichtet, sich das anzuhören. Viel wichtiger in dem Zusammenhang scheint mir der zweite Punkt zu sein, nämlich die Wertung, die Artikel 43 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz vornimmt. Letztlich steht es im Ermessen der Bundesregierung, ob sie eine Regierungserklärung zu einer Thematik abgibt oder nicht. Da sehe ich durchaus ein Spannungsverhältnis. Wenn ich Artikel 43 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz als eine solche verfassungsrechtliche Vorgabe sehe, stellt sich die Frage, ob es möglicherweise auf Ebene der Verfassung Gründe gibt, die eine Einschränkung rechtfertigen würden. Die sehe ich nur dann, wenn man dezidiert sagen könnte, die Kontrollinstrumente, die das Parlament sonst hat, die reichen nicht aus, um auch im Bereich der auswärtigen Gewalt eine effektive parlamentarische Kontrolle wahrnehmen zu können.

SV Prof. Dr. Mehrdad Payandeh:

Herzlichen Dank! Die Nachfrage zielte ja auf den Paradigmenwechsel, der damit verbunden ist, dass wir jetzt gesetzlich vorgeschriebene Erklärungen der Bundeskanzlerin haben und wie sich das zur Geschäftsordnungsautonomie und zu der besonderen Dimension der Diskontinuität verhält. Darin liegt erst einmal kein Problem im Hinblick auf die Gewaltenteilung mit Blick auf die Bundesregierung. Wenn man davon ausgeht, dass die Geschäftsordnung die

Bundesregierung nicht binden kann, dann muss insofern ja sogar die Gesetzesform gewählt werden. Es ist aber gegebenenfalls ein Problem mit Blick auf die Parlamentsautonomie, weil wir eine Selbstbindung haben im Hinblick auf die Behandlung eines bestimmten Themas zu einem bestimmten Zeitpunkt und eine gewisse Mindestdauer. Die Folge, dass das im Gesetz geregelt wird, ist, dass das Parlament sich selbst die Flexibilität nimmt. Von einem Gesetz kann der Bundestag nicht mehr abweichen, anders als eben im Rahmen des Geschäftsordnungsrechts. Eine zusätzliche Besonderheit besteht in dem Vorschlag des Gesetzentwurfs bezüglich der Nachbereitungsdebatte, weil hier die Entscheidung über die Frage, ob eine solche Debatte durchgeführt wird, in die Hände der parlamentarischen Minderheit gelegt wird.

Die Diskontinuität vertieft das Problem, weil man immer noch mit Blick auf den derzeitigen Bundestag sagen könnte: „Der Bundestag ist nicht das alleinige Organ, das über das Gesetz entscheidet, aber das maßgebliche.“ Wir haben also eine Zustimmung vom Parlament. Aufgrund der Kontinuität des Gesetzes kann man das dann für den nachfolgenden Bundestag nicht mehr sagen. Das Problem wird selbstverständlich dadurch abgeschwächt, dass der nachfolgende Bundestag auch wieder das Zugriffsrecht auf dieses Gesetz hätte, aber natürlich braucht es dann den politischen Impetus, das abzuändern. Angreifbar wird das Ganze dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht sagt: „Ja, der Bundestag oder der Gesetzgeber kann auch innerparlamentarische Abläufe regeln, aber er braucht eben gewichtige sachliche Gründe.“ Und die sehe ich, jedenfalls mit Blick auf die Details, was die Debatte angeht, vor allen Dingen auf die Mindestdauer der Debatte, so nicht. Vielen Dank!

SV Prof. Dr. Karsten Schneider:

Vielen Dank! Ich beginne mit Herrn Schnieder, der auf das doppelte Begriffspaar der Inflexibilisierung einging. Gemeint ist, dass wir die zeitlich verbindliche Untergrenze von 120 Minuten, die nach oben anpassbar ist, einführen und gleichzeitig das bekom-



men, was ich in meiner Stellungnahme als Vertypung bezeichnet habe. Damit ist gemeint, dass ein Katalog von bestimmten Materien eingeführt werden ist, die abstrakt eine gewisse Wertigkeit bekommen. Das ist ein rechtlicher Aspekt und ein politischer Aspekt – Sie haben das ja beides angesprochen –, den man in beiden Zusammenhängen sehr genau zur Kenntnis nehmen muss, weil er in beiden Fällen zweischneidig ist. Die offensichtliche politische Frage ist, ob das jetzt eine sachgerechte Inflexibilisierung ist. Der Bundestag hat bisher schon die Möglichkeit, Debatten anzusetzen und er beschränkt jetzt seine Möglichkeit, zukünftig die Debatten auch kürzer als 120 Minuten zu führen. Das ist eine Frage der Zweckmäßigkeit, die aber gleichzeitig die Relevanz dieses neuen Mechanismus unterstreicht. Es ist praktisch die Pointe, dass man diesen Schwerpunkt mit 120 Minuten setzt. Die Frage der politischen Sachgerechtigkeit lässt sich bei Gleichheitsüberlegung immer dahingehend richten, ob die Gleichbehandlungen der europäischen Zusammenhänge und der internationalen Zusammenhänge, die beide 120 Minuten bekommen, sachgerecht ist. Das drängt sich nicht auf, weil die europäische Supranationalität vielleicht die größere Bedeutung für die Gewaltenteilung hat. Ich habe das in der Stellungnahme damit erklärt, dass man den Schwerpunkt auch länger setzen kann. Dass das rechtlich möglich ist, steht außer Frage. Die Typisierung durch Gesetz ist eine eingeführte Form. Das heißt, die Sachverhalte können typischerweise gleich behandelt werden, das ist hier der Aspekt, der diesen Mechanismus begründet. Die rechtliche Folge, die man im Blick behalten muss und die ich für besonders bedenkenswert halte, ist, dass man diesen Katalog einführt, der die alte Frage, ob es abstrakte Wichtigkeiten gibt, jetzt erstmals eindeutig parlamentarisch entscheiden würde. Dabei muss man sehen, dass die Praxis des Parlaments gerade, wenn das in der Stellungnahme und der Begründung so deutlich gesagt wird und dieser Schwerpunkt gesetzt werden muss, Auswirkungen haben muss. Möglicherweise wird die Rechtsprechung dann die Auslegung der Verfassungsbestimmungen in diese Richtung weiterentwickeln. Das ist heikel, weil man Bindungen für die

Zukunft produzieren kann. Also: Rechtlich gesehen ist das möglich, aber es hat rechtliche Wirkungen jenseits der Fragen der politischen Zweckmäßigkeit, weil man – auch da habe ich kurz drauf hingewiesen – möglicherweise das Verfassungsgericht einlädt, auch in diese Richtung Rechtsprechungstätigkeit zu entwickeln, die etwas in der Luft liegt. Das ist das Problem insbesondere in Bereichen, wo das Parlament in eigener Sache entscheidet. Das sollte man im Blick behalten.

Zur Frage von Herrn Dr. Buschmann: Ich habe das Gesetz vor allen Dingen unter dem Aspekt der aus meiner Sicht bestehenden Unterschiede zwischen Begründung und Wortlaut interessant gefunden. Ein Verfassungswidrigkeitsurteil bekommen Sie von mir nicht bei diesem Wortlaut. Der Wortlaut ist in jeder Weise handhabbar. Man kann ihn bis zur Zahnlosigkeit, das haben auch die anderen Sachverständigen ja schon herausgearbeitet, verstehen. Selbst die Regierungserklärung kann man zu einer kurzen Nichtaussage verkürzen und die Aussprache zum Austausch von gegenseitigen Standpunkten. Wenn das alles so entwässert und verkürzt werden sollte, ist das natürlich keine verfassungswidrige Gesetzgebung. Der Begriff der Mitprägung, der in der Begründung auffällt und der das Ambitionierte dieses Entwurfs darstellt, den haben Sie noch einmal aufgegriffen und versucht, ihn in einem größeren Kontext der Demokratie zu stellen und positiv aufzuladen. Das trage ich auf jeden Fall mit. Die Parlamentsrechte sind natürlich wichtig. Der entscheidende Aspekt ist, wie versteht man das und was ist das für ein Rechtsbegriff? Wenn damit gemeint ist, dass das Parlament Verantwortung für die exekutiven Entscheidungen übernimmt – das ist das, was im Kern in Rede steht, das haben auch die anderen Sachverständigen herausgearbeitet –, wo die Demokratie nachgeführt werden soll, wo es um echte Verantwortungszuweisung gehen soll, dann wäre dieser Begriff unabhängig davon, ob man ihn sympathisch oder nicht sympathisch findet, verfassungsrechtlich sehr relevant. Denn dann führt man Verbundentscheidungen ein, die Parlament und Regierung gemeinsam Verantwortung zuweisen. Das ist ein Bereich, in dem das Grundgesetz sehr vorsichtig ist



und das Verfassungsgericht noch vorsichtiger. Denn Verbundentscheidungen, bei denen alle gemeinsam Verantwortung tragen, sind nicht unbedingt besser. Sie sind erst einmal nur anders und sie haben den Nachteil, dass Verantwortungen weniger klar zugewiesen werden können: Ist das jetzt die Bundesregierung oder ist das jetzt das Parlament oder ist nachher niemand Schuld? Das ist auch rechtlich etwas, das nicht wünschenswert ist, vor allen Dingen dem Bürger gegenüber. Das heißt, der Gedanke dieser klaren, manchmal etwas deutschdogmatisch klingenden Rechtsprechung vor allem des zweiten Senats, der diese Zuweisungen von echter Verantwortlichkeit so vorsichtig behandelt, ist dem Umstand geschuldet, dass man damit die Transparenz hochhalten möchte und dass man vor allen Dingen diese Abweichungen in der bestehenden Verantwortungsstruktur einer verfassungsrechtlichen Grundlage zuführen möchte. Es ist allen klar, dass das im Bereich der Streitkräfte im Ausland kaum an die Verfassung angebunden ist. Das ist Richterrecht. Aber im Grundsatz ist das etwas, wo man vorsichtig ist. Der Begriff, den Sie in der Begründung verwenden, ist einer, der zu diesen Verbundentscheidungen führen könnte, bei denen ich Probleme hätte, weil es, wenn es echte Verantwortung wäre, über die bloße Beteiligung des Parlaments hinaus ginge und dann problematisch wäre.

SV Prof. Dr. Christoph Schönberger:

Herr Straetmanns hat noch einmal die schon mehrfach diskutierte Frage anklingen lassen: Mit welchem parlamentarischen Format erreicht man was? Natürlich sind die Fragerichte auf etwas anderes ausgerichtet als die parlamentarische Plenardebatté. Das ist ein wichtiger Punkt. Zu den Fragerichten haben wir Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die sagt, bei nicht abgeschlossenen Vorgängen sind die Informationsansprüche vergleichsweise geringer. Das gilt jedenfalls bis jetzt. Mal sehen, wie das nach der CETA-Entscheidung weitergeht. Ich schließe nicht aus, dass die Rechtsprechung da weiterentwickelt wird. Die Plenardebatté kann diese zentrale Funktion nicht haben. Sie hat

nicht in erster Linie das Ziel, von der Bundesregierung konkrete Informationen durch Nachfragen zu bekommen. Vielmehr zielt die Plenardebatté in diesem Gesetzentwurf darauf ab, dass die Bundeskanzlerin darlegt, was sie in Hinblick auf ein bestimmtes Gipfeltreffen beabsichtigt. Sie wird in eine Situation gebracht, in der sie sich öffentlich dazu verhalten muss. Ich glaube, das ist ein ganz zentraler Punkt. Mir scheint auch wichtig zu sein, dass Artikel 43 Grundgesetz immer mit beiden Absätzen gelesen werden muss. Wir haben einerseits jederzeit das Rechte der Regierung im Bundestag. Und wir haben andererseits die Pflicht der Bundesregierung, jederzeit im Bundestag zu erscheinen und zu den Verhandlungsgegenständen Stellung zu nehmen. Artikel 43 Grundgesetz greift also von beiden Seiten. Der Gesetzentwurf aktualisiert die zweite Seite, nämlich die Verpflichtung der Bundesregierung, sich in dem Moment zu äußern, in dem der Bundestag das möchte. Hier wird das auf eine abstrakte Ebene gehoben: Immer dann, wenn ein internationaler Gipfel ansteht, dann wollen wir die Bundeskanzlerin hören. Dadurch wird, wie Sie alle wissen, eine Form von öffentlicher Aufmerksamkeit erzeugt, wie sie eine gewöhnliche Plenardebatté, erst recht unter Nichtbeteiligung des Bundeskanzlers, nicht erzielen könnte. Das ist das, was der Gesetzentwurf versucht. Wenn man das für ein sinnvolles Format für öffentliche Aufmerksamkeit hält, dann trägt der Gesetzentwurf dazu bei.

SV Prof. Dr. Kyrrill-Alexander Schwarz:

Herr Vorsitzender, Herr Abgeordneter Schnieder! Ich kann mich ganz kurz halten, da Herr Kollege Schönberger bereits etwas zum Verhältnis von Artikel 43 Absatz 1 Grundgesetz zu Artikel 43 Absatz 2 Grundgesetz gesagt hat, das verkürzt meine Antwort ein bisschen. Ich verstehe Artikel 43 Grundgesetz insoweit als ein System kommunizierender Röhren. Auf der einen Seite haben wir die Berechtigung des Bundestages, die in Artikel 43 Absatz 1 Grundgesetz genannt ist. Damit korrespondiert das Recht der Bundesregierung aus Artikel 43 Absatz 2 Grundgesetz. Wenn man sich dann die Interpretation des Artikel 43 Absatz 2 Grundgesetz anschaut, ist das ja vor



allem ein formales Recht, die Möglichkeit, dass die Bundesregierung in die Verteilung der Redezeit durch ihr eigenständiges Rederecht eingreifen und damit zu Verzerrungen innerhalb der Verteilungen der Redezeit führen kann, was dann entsprechende verfassungsrechtliche Folgeprobleme aufwirft. Um Ihre Frage, Herr Schnieder, zu beantworten: In der Tat, aktualisiert der Gesetzentwurf den einen Teil des Artikel 43 Grundgesetz und zwar insoweit, als hier tatsächlich für einen bestimmten Bereich eine unmittelbare Antwortpflicht begründen würde, die letzten Endes dem Rederecht aus Artikel 43 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz korrespondiert. Er ergänzt das um ein Recht des Bundestages, mehr verlangen zu können. Ich glaube, über die Sinnhaftigkeit dessen kann man lange diskutieren. Auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten, die sich gerade aus der Frage der Rechtsformwahl ergeben können, ist hinreichend im Rahmen der Debatte heute hingewiesen worden. Recht herzlichen Dank.

SV Prof. Dr. Fabian Wittreck:

Vielen Dank! Ich kann mich relativ kurz fassen, weil ich mich Herrn Payandeh weitgehend anschließen kann. Die Frage zielt darauf, ob es zulässig und sinnhaft ist. Jetzt ahnen Sie schon, dass mein Zweifel hier beim zweiten Punkt ansetzt. Möglicherweise kann man dafür ein Gesetz schreiben. Wir haben zahlreiche Gesetze, die de facto Geschäftsordnungsrecht regeln, und solange sie vom Bundestag erlassen werden, kann man im Einzelfall immer darüber streiten. Die Frage ist doch eher, ob es insofern sinnhaft ist, als wir bisher ein Problem haben, dass die Organe des Parlaments nicht in der Lage wären, eine der Bedeutung einer Angelegenheit angemessene Redezeit zu vereinbaren. Nun vielleicht eine böse Frage – da kommt jetzt der praktisch denkende Westfale durch: Was machen Sie denn, wenn nach 90 Minuten keiner mehr etwas sagen will? Wir schaffen da ein Korsett, das im Grunde kein praktisches Problem löst. Von daher: Möglicherweise zulässig, sicherlich nicht sinnhaft. Vielen Dank!

Vorsitzender:

Ganz herzlichen Dank! Ich weiß nicht, ob Sie uns

sehen konnten, zumindest haben Sie mich als Südwestfalen zum Schmunzeln gebracht. Wir sind am Schluss der Anhörung – einer exzellenten Anhörung, wie ich den Eindruck hatte. Ich darf mich bei Ihnen, verehrte Sachverständige, ganz herzlich für Ihre Diskussionsfreudigkeit, für Ihre vielen Anregungen bedanken. Ich habe mal irgendwann, als ich in den Bundestag kam, gehört: „Na ja, die Sachverständigenanhörungen, die werden halt gemacht, aber daraus wird im Endeffekt oft nichts.“ Ich sehe das ganz anders, bei den vielen Anhörungen, die ich jetzt mitgemacht habe, habe ich den Eindruck, es sind ganz tolle Anregungen, die die Arbeit im Deutschen Bundestag sehr vielfältig befürworten. Ich bin mir sicher, Sie haben heute wieder dazu beigetragen, dass wir jetzt eine spannende Diskussion führen werden und es eine spannende Beratung gerade im Lichte der Anhörung geben wird. Normalerweise würde ich sagen, ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg. Nun wünsche ich das nur dem Berliner. Insgesamt wünsche ich Ihnen allen aber einen schönen Abend! Danke, dass Sie bei uns waren! Die Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 17.25 Uhr

Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB
Vorsitzender

Anlagen:

Stellungnahmen der Sachverständigen

1.	Prof. Dr. Jelena von Achenbach	Justus-Liebig-Universität Gießen
2.	Dr. Michael Fuchs	Ministerialrat a.D.
3.	Dr. Paul Glauben	Landtag Rheinland-Pfalz, Abteilungsleiter Parlament und Leiter Wissenschaftlicher Dienst
4.	Prof. Dr. Mehrdad Payandeh	Bucerius Law School, Hamburg
5.	Prof. Dr. Karsten Schneider	Johannes Gutenberg Universität Mainz
6.	Prof. Dr. Christoph Schönberger	Universität zu Köln
7.	Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz	Universität Würzburg



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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung



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 trагfähig 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 Fragerrecht 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 Ziterrecht 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 Voraussetzunglosigkeit: Die Regierungsmitsglieder haben nach Abs. 2 uneingeschränkt Zutritt zu den Parlamentssitzungen und ein uneingeschränktes Rederecht. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich entschieden, dass die Redebefugnis der Regierungsmitsglieder 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 auszustalten. 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 auszustalten 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 auszustalten, 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 auszustalten 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* Kompetenzanmaßung 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.

schafft 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 Oppositionsfraktionen 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 zugesetzten 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 Ausnahmemodell 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 Unterrichtungsanspruchs 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 Unterrichtungspflichten 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.

Stellungnahme

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

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

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

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

Vorgelegt von

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

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

BERLIN, 22. FEBRUAR 2021

INHALT

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

I. Zusammenfassung

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

II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

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

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das Recht der auswärtigen Beziehungen wird in Deutschland², im Gegensatz zum angelsächsischen Raum³ extrem eingeengt, nämlich nahezu ausschließlich im Hinblick auf den organschaftlichen Aspekt behandelt. Daraus wird eine weitgehende Prärogative der Exekutive auf dem Gebiet der Außenpolitik abgeleitet, inklusive eines Kernbereichs, in den keine andere Gewalt ohne Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip eingreifen dürfe. Auch der vorliegende Gesetzentwurf setzt, insoweit systemkonform hier an. Es wäre zwar sinnwidrig, wenn ausgerechnet ein der Sicherung der Gewaltenteilung dienender Gesetzentwurf sich eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung schuldig machen würde. Gleichwohl muss dies angesichts der Existenz zahlreicher vom BVerfG für verfassungswidrig erklärter Gesetze geprüft werden.

a) Fehlen eines kohärenten außenpolitischen Rechtsregimes

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

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

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

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

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

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

b) Außenpolitischer Arkanbereich der Exekutive

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

3. Außenpolitisches parlamentarisches Mitwirkungsregime

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

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

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

⁶ Vgl. Schorkopf, Staatsrecht (Fn.2), S.312 Rn.72.

⁷ Art.24 Abs.1 GG soll hier außer Betracht bleiben.

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

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

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

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

⁹ Ausführlich: *Fuchs* in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, HdB-ParlR §28.

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

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

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

4. Verbot des Mitregierens

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

¹² Ausführlich: Fuchs (Fn 9), Rn 2.

¹³ BVerfGE 140, 160.

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

¹⁵ Vgl. BVerfGE 67,100 (139).

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

5. Legalisiertes parlamentarisches Informationsrecht

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

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

¹⁷ Dazu: Meinel, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S.242.

¹⁸ Zutreffend: Teubner, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S.175.

¹⁹ Teubner (Fn 17), S.178.

²⁰ Teubner (Fn 17), S.181.

Exekutive entspricht, wird es Zeit und durch den Gesetzentwurf ermöglicht, die Dinge vom Kopf auf die Füße zu stellen und aus der informatorischen Holschuld des Parlaments eine informatorische Bringschuld der Regierung zu machen. Schließlich: wenn das Parlament schon von Verfassungs wegen das Recht besitzt, den Bundeskanzler zu zitieren²¹, darf es ihn auch durch Gesetz zur Abgabe einer Regierungserklärung verpflichten.

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

III. Verfassungspolitische Erwünschtheit

1. Neues Verständnis von Gewaltenteilung

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

²¹ Art.43 Abs.1 GG, §§42, 68 GO-BT.

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

²³ Vgl. BVerfG-Pressemittelung Nr.5 v. 19.1.2021.

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

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

2. Systemkohärenz zwischen Europa- und Außenpolitik

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

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

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

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

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

IV. Außenpolitisches Erfordernis

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

²⁸ Ausführlich: *Fuchs* (Fn 4), S.10 ff.

²⁹ Dazu: *Fuchs* (Fn 4), S.13 ff.

³⁰ *Schorkopf*, Staatsrecht (Fn 2), S.312 Rn 71.

³¹ Ausführlich dazu: *Fuchs* (Fn 4), S.3 ff.

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

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

Committee“ reichte.³⁴ Die unmittelbare Folge der Rückbindung an die nationalen Parlamente wiederum ist eine zunehmende Parlamentarisierung der Außenpolitik, mit der zwangsläufig eine zunehmende Aufweichung des Arkanbereichs der Regierung einhergeht.³⁵ Die Parlamentarisierung ist mit anderen Worten nichts anderes als eine Folge der Globalisierung. Unter Parlamentarisierung der Außenpolitik ist dabei aber nicht nur die klassische Einschaltung von Parlamenten in das Vertragsschlussverfahren zu verstehen. Weltweit gibt es zwischenzeitlich nahezu 90 Verfassungen, die dies ausdrücklich vorsehen.³⁶ Gemeint sind vielmehr die vielen untergesetzlichen, etwa auch im Gesetzentwurf adressierten parlamentarischen Mitwirkungsinstrumente, mit deren Hilfe versucht werden soll, den global agierenden Exekutiven auf den Fersen zu bleiben. Es dürfte auf der Hand liegen, dass dieser Trend nicht nur zu einer Verbreiterung des außenpolitischen Diskurses, sondern auch zu seiner Repolitisierung und insgesamt zur Demokratisierung der Außenpolitik führen kann. Ein Blick in andere Länder, etwa unser Nachbarland Schweiz zeigt, wie weit man mit der Parlamentarisierung der Außenpolitik voranschreiten kann. Dort ist sie nicht nur in der Verfassung niedergelegt, sondern auch einfachgesetzlich ausgeformt. Art.184 Abs.1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft³⁷ bestimmt, dass der Bundesrat die auswärtigen Angelegenheiten besorgt, aber „unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung.“ Art.166 Abs.1 geht noch weiter, wenn er bestimmt, dass sich die Bundesversammlung „an der Gestaltung der Außenpolitik (beteiligt)“ und „die Pflege der Beziehungen zum Ausland (beaufsichtigt)“. Dazu muss sie natürlich erst in die Lage versetzt werden, was ein eigenes Gesetz über die Bundesversammlung unternimmt.³⁸ Nach diesem Gesetz wirkt die Bundesversammlung sogar „bei der Willensbildung über wichtige außenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide (mit).“³⁹ Detaillierte Vorschriften über die weitgehenden Rechte und Befugnisse der für Außenpolitik zuständigen Ausschüsse, etwa bei internationalen Verhandlungen und sogar bei Veränderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im

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

³⁵ Zum Ganzen: *Finchs* (Fn 4), S.4.

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

³⁷ Vom 18.4.1999 (AS 1999 2556).

³⁸ ParlG v. 13.12.2002 (AS 2002 3543).

³⁹ Vgl. Art.24 ParlG

Ausland⁴⁰ ergänzen ein parlamentarisches Mitwirkungsregime, das seinesgleichen suchen dürfte.

⁴⁰ Vgl. Art.152 Abs.3 und 4 ParlG.

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

Mit der von den Ländern vorgeschlagenen, 2017 mit Geltung ab 2020 in Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG (2017) getroffenen Neuregelung sind zwei weitere – in ihrer Berechtigung sehr umstrittene⁹⁶ Ergänzungszuweisungstypen hinzugekommen, nämlich

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

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

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

III. Geltungsdauer

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

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

96 Henneke (Fußn. 2), S. 201 ff.

Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz?

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

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

I. Einführung

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

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

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

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

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

II. Problem

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

1) Globalisierung der Demokratie

Der Bertelsmann Transformation Index (BTI) 2018³ stellt zwar eine weltweit steigende Konfliktintensität fest, sowie eine steigende Zahl populistischer Strömungen, welche die Demokratien »unter Druck« setzten. Er konstatiert aber gleichzeitig eine ungebrochene Attraktivität und steigende Anzahl demokratischer Systeme. Trotz vielfältiger Einschränkungen und Rückschläge kann nicht davon gesprochen werden, dass sich die Demokratie auf dem Rückzug befindet. Im Gegenteil: die Globalisierung der Demokratie ist weit fortgeschritten.⁴

2) Demokratisierung der Globalisierung

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

3) Fehlen eines kohärenten außenpolitischen Rechtsregimes

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

4) Fehlen eines kohärenten parlamentarischen Mitwirkungsregimes

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

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

5) Zwischenergebnis

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

III. Lösung

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

3 www.bertelsmann-stiftung.de/transformation-index-bti-2018.

4 Fuchs (Fußn. 2), S. 3.

5 Fuchs (Fußn. 2), S. 4.

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

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

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

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

1) Kontrollobjekt

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

2) Kontrollsubjekt

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

3) Kontrollinstrument

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

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

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

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

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

4) Zwischenergebnis

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

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

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

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

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

14 § 3a (neu) Abs. 1 EUZBBG.

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

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

IV. Würdigung

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

1) Regelungsbedürfnis?

Die Frage nach dem Bedürfnis einer Regelung des hier zugrundeliegenden Sachverhalts ist vor allem eine Frage danach, ob es bisher nicht möglich gewesen ist, Gipfeltreffen von Staats- und Regierungschefs parlamentarisch zu begleiten¹⁶ und eine Frage danach, ob es Alternativen zu der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Lösung gibt. Die erste Frage ist klar zu verneinen. Auch bisher schon hat nahezu keines der erwähnten Gipfeltreffen stattgefunden, ohne dass eine wie auch immer geartete parlamentarische Befassung damit stattgefunden hätte. Das ist so offenkundig, dass hier auf weitere Nachweise verzichtet werden kann. Der Bundestag hat dies in allen Fällen mit dem ihm bisher zur Verfügung stehenden Instrumentarium geschafft. Sei es, dass die erwähnten Gipfeltreffen Gegenstand Kleiner oder Großer Anfragen oder mündlicher Anfragen im Bundestag gewesen sind, oder sei es, dass diese Gipfeltreffen Gegenstand von Berichtsbegehren des Plenums oder der jeweils zuständigen Ausschüsse gewesen sind. Alle diese Ausschüsse konnten und können sich auf jeden Fall im Wege ihres Selbstbefassungsrechts nach § 62 Abs. 1 Satz 3 GO-BT mit den diesbezüglichen Sachverhalten befassen. Was mit dem bisherigen parlamentarischen Instrumentarium, auch auf dem Gebiet der Europapolitik, nicht möglich gewesen ist, ist, die Bundesregierung zur Abgabe einer Regierungserklärung anlässlich eines Gipfeltreffens zu zwingen. Hierin könnte man eine Lücke erblicken, die ein Bedürfnis nach einer Regelung auslöst. Auf jeden Fall wird mit einer rechtlichen Regelung klargestellt, dass die Abgabe einer Regierungserklärung nicht mehr im Belieben der Regierung steht, sondern das Parlament einen rechtlichen Anspruch darauf hat. Wer somit erreichen will, dass das Parlament nicht mehr eine Holschuld, sondern die Regierung eine Bringschuld im Zusammenhang mit Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs hat, kann zu dem Ergebnis kommen, dass diesem Bedürfnis, und sei es nur im Wege der Klarstellung, mit einer rechtlichen Regelung abgeholfen werden muss. Eine Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Gesetz würde damit Schluss machen mit einer Parlamentarisierung der Außenpolitik durch Richterspruch oder durch lediglich konkludentes tatsächliches parlamentarisches Verhalten.

2) Regelungsgeeignetheit?

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

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

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

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

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

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

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

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

3) Regelungsgrenzen?

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

4) Verrechtlichung des politischen Prozesses?

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

5) Realisierungsaussichten?

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

6) Große oder kleine Lösung?

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

V. Zusammenfassung

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

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

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

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

24 Vgl. Morlok, DVBl 2017, 995.

25 Vgl. BVerfGE 62, 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

von Dr. Stephan Danzer, Bad Neuenahr-Ahrweiler*

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

1. Gesetzgebungskompetenz

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

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

Umstritten ist, ob die Bundesstatistik auch Länderbelange erfüllen kann. Das Bundesverfassungsgericht² hat dies vor dem Hintergrund der Staatspraxis bejaht. Dies begründet sich in der vielfältigen Überschneidung von Gesetzes-, Verwaltungs- und Planungsaufgaben bei Bund und Ländern. Etwas zurückhaltender ist das Gericht in seiner neuesten Entscheidung zum »Zensus 2021« geworden.³ Hier betont es die Verantwortung der Länder, für ihre eigene Verwaltungszwecke mit den eingerichteten Statistikämtern gesonderte Erhebungen vorzunehmen. Gleichzeitig konstatiert das Gericht jedoch die Praxis, dass die Länder angesichts des hohen Aufwandes sowie der fachlichen und grundrechtlichen Hürden für eigene Angelegenheiten auf die vom Bund er-

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

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

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

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

² BVerfGE 65, 39 (Fußn. 1).

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

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

⁵ BVerfGE 65, 44 (Fußn. 1).

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen (BT-Drs. 19/11151)

A. Gegenstand der Stellungnahme

Die Fraktion der FDP und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben im Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen eingebracht.¹ Im Kern verfolgt der Gesetzentwurf das Ziel, die parlamentarische Kontrolle auch bei überregionalen Entscheidungsprozessen sicherzustellen.² Namentlich geht es darum, die Bundesregierung zu einer rechtzeitigen Berichterstattung im Plenum des Parlaments über ihr Handeln in europäischen und internationalen Gremien zu verpflichten. Dem Parlament solle auf diesem Wege die Möglichkeit eingeräumt werden, die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen. So solle die aus dem Demokratiegebot abzuleitende Aufsichtsfunktion des Parlaments sichergestellt und eine Aushebelung der Gewaltenteilung verhindert werden.³

Konkret sieht der Gesetzentwurf eine Vorbereitungsdebatte im Form einer Regierungserklärung und einer anschließenden Aussprache von mindestens 120 Minuten vor internationalen Treffen vor.⁴ Nach den gleichen Grundsätzen soll sich nach den internationalen Treffen eine Nachbereitungsdebatte anschließen, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages dies verlangt.⁵

Eine vergleichbare Verpflichtung sieht der Gesetzentwurf in Angelegenheiten der Europäischen Union vor. Auch hier wird eine Regierungserklärung mit anschließender mindestens 120 Minuten dauernden Aussprache gesetzlich festgeschrieben.⁶ Wiederum als Minderheitenrecht ist die Forderung nach einer Nachbereitungsdebatte ausgestaltet.⁷

*Der Verfasser ist Leiter der Abteilung Parlament und des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags Rheinland-Pfalz. Die Stellungnahme gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

¹ BT-Drucks. 19/11151.

² S. i. E. Artikel 1 § 1 des Gesetzentwurfs.

³ BT-Drucks. 19/11151, S. 1 f.

⁴ Vgl. i. E. Artikel 1 § 1 des Gesetzentwurfs.

⁵ Vgl. Artikel 1 § 2 des Gesetzentwurfs.

⁶ Vgl. Artikel 2 § 3a Abs. 1 des Gesetzentwurfs.

⁷ Vgl. Artikel 2 § 3a Abs. 2 des Gesetzentwurfs.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Der vorstehend beschriebene Gesetzentwurf gibt weniger Anlass zu verfassungsrechtlichen Fragen Stellung zu nehmen als vielmehr unter verfassungspolitischen Aspekten auf die Bedeutung der Parlamentsautonomie, namentlich der Geschäftsordnungsautonomie einzugehen. Daneben stellt sich die Frage des Umgangs von Verfassungsorganen miteinander, auch hier eine eher verfassungspolitische Fragestellung. Dennoch sind die Grenzen zu verfassungsrechtlichen Aspekten fließend.

II. Parlaments- und Geschäftsordnungsautonomie

1. Parlamentsautonomie

Das Parlament verfügt über das verfassungsgesetzlich in Artikel 40 GG verbrieftes Recht, seine inneren Angelegenheiten selbst und unabhängig von anderen Staatsgewalten, insbesondere der Exekutive, zu regeln.⁸ Artikel 40 GG garantiert mithin dem Parlament einen „Kernbereich parlamentarischer Eigengestaltung“. Dieser schützt das Parlament vor Einwirkungen und Übergriffen anderer Staatsgewalten.⁹ Kernpunkte der Parlamentsautonomie sind die Organisations- und Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments.¹⁰ Allerdings ist der Umfang der Parlamentsautonomie nicht statisch, sondern „fließend und entwicklungsabhängig“.¹¹

Darüber hinaus vollzieht sich die Selbstorganisation des Parlaments nicht ausschließlich durch geschriebenes Recht. Vielmehr kommt auch den in der Praxis zahlreichen informellen Regeln und dem rechtlich unverbindlichen Parlamentsbrauch sowie dem rechtsverbindlichen parlamentarischen Gewohnheitsrecht Bedeutung zu.¹²

Artikel 40 GG gibt dem Parlament aber nicht nur ein verfassungskräftig garantiertes Recht, sondern legt ihm zugleich die Verpflichtung auf, diese Autonomie auch wahrzunehmen, also sie auszuüben.¹³ Das Parlament ist mithin zur Aufrechterhaltung und Verteidigung seiner Selbstbestimmtheit verpflichtet.¹⁴

⁸ BVerfGE 104, 310, 332; 80, 188, 219; Brocker, in: Epping/Hilgruber, Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 2020, Art. 40 Rn. 1 (zit. Epping/Hillgruber).

⁹ BVerfGE 102, 224, 235 f.; Morlok in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 52 (zit. Morlok/Schliesky/Wiefelspütz).

¹⁰ Zu weiteren Parlamentsschutznormen s. Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 1.

¹¹ H. H. Klein in Maunz-Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Art. 40 Rn. 47 (Bearbeitung November 2018; zit. MD).

¹² Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 1.2 mwN.; Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 114 ff. (zit. Austermann/Waldhoff).

¹³ VerfGH RP, NVwZ 2003, 75, 76.

¹⁴ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 2.

2. Geschäftsordnungsautonomie

a) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

Die Geschäftsordnungsautonomie ist als zentraler Bestandteil der Parlamentsautonomie ausdrücklich in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG verankert.¹⁵ Die Norm überlässt es nicht der Entscheidung des Parlaments, ob es sich eine Geschäftsordnung gibt, sondern formuliert einen verbindlichen Auftrag.¹⁶ Dem hat der Deutsche Bundestag mit dem Erlass seiner Geschäftsordnung entsprochen.

Ein prägender Bestandteil des Demokratieprinzips ist das Mehrheitsprinzips. Daher wird sowohl der Erlass der Geschäftsordnung als auch eine Änderung mit einfacher Mehrheit beschlossen.¹⁷ Mit anderen Worten, die Mehrheit im Bundestag bestimmt den Inhalt der Geschäftsordnung.¹⁸

Unbeschadet dessen sind der Gestaltungsmacht der Mehrheit Grenzen gesetzt. Zu diesen verfassungsrechtlichen Grenzen und damit zu einer zwingenden Vorgabe bei der Ausgestaltung der Geschäftsordnung zählt das Gebot der innerparlamentarischen Chancengleichheit.¹⁹ Konkret muss es der parlamentarischen Minderheit ermöglicht werden, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen.²⁰ Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht jedoch nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren.²¹ Dies widerspräche auch Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 GG. Denn letztlich muss es im Interesse der Funktions- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments gewährleistet sein, dass sich die Mehrheit durchsetzen kann.²²

Die Parlamentsautonomie und damit auch das Geschäftsordnungsrecht als deren Ausfluss, ist im Wesentlichen traditionsgebunden.²³ So spielen parlamentarische Tradition und Praxis bei der Auslegung eine große Rolle. Die Geschäftsordnung ist realitäts-, funktions- und sachgerecht auszulegen.²⁴ Die Auslegung hat daher insgesamt im Kontext zur parlamentarischen Praxis zu erfolgen, um der Autonomie des Parlaments Genüge zu tun.²⁵ Aus der Parlamentsautonomie erwächst die Befugnis des Bundestages, die Regelungen des Geschäftsordnungsrechts anwendungsorientiert und vor allem flexibel auszulegen.²⁶

¹⁵ Morlok, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 3 Rn. 53; Groh, in v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 2 (zit. v. Münch/Kunig); Austermann/Waldhoff, Rn. 88.

¹⁶ BVerfGE 60, 374, 379; 44, 308, 314; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 37; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl., 2014, Art. 40 Rn. 36 (zit. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke).

¹⁷ BVerfGE 1, 299, 315; 5, 85, 140.

¹⁸ BVerfGE 112, 118, 140; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 24.

¹⁹ BVerfGE 96, 264, 279; StGH Bremen, NVwZ 2005, 929, 931 m. Anm. Brocker/Messer, NVwZ 2005, 895 ff.; VerfGH Saarl., DÖV 2006, 428, 429; Brocker in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 40 Rn. 120 (Bearbeitung September 2019, zit: BK).

²⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 25 mwN.

²¹ BVerfGE 70, 324 ff. Ls. 7.

²² BVerfGE 112, 118, 140 f.

²³ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 77; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 6; Glauben, NVwZ 2020, 348, 349.

²⁴ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 78.

²⁵ Glauben, NVwZ 2020, 348, 349 mwN.

²⁶ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 79.

Schließlich stellt das Geschäftsordnungsrecht als eigene, autonome Angelegenheit des Bundestages „Intraorganrecht“, also Innenrecht des Bundestages dar.²⁷ Die Geschäftsordnung bindet daher nur die Mitglieder des Bundestages selbst.²⁸ Eine Dritt-wirkung, namentlich gegenüber der Bundesregierung, kann die Geschäftsordnung nur in eng umrissenen Grenzen und nur in dem Umfang entfalten, wie sie sich auf eine spezielle Verfassungsermächtigung stützen kann.²⁹

b) Gesetzliche Regelungen als materielles Geschäftsordnungsrecht

Die Rechtsnatur der Geschäftsordnung ist weiterhin umstritten. Sicher muss sie sich als ein die Verfassung konkretisierendes Recht an dieser messen lassen und steht selbstredend im Rang unter der Verfassung.³⁰ Im Verhältnis zu Gesetzen und Rechtsverordnungen ist die Geschäftsordnung nicht nach-, sondern grundsätzlich gleichrangig.³¹ Letztlich dürfte dieser Frage aber keine große praktische Bedeutung zukommen, da die Geschäftsordnung, wie dargelegt, prinzipiell nur nach innen in den Bereich des Parlaments, das Gesetz jedoch nach außen wirkt.³²

Für die hier in Rede stehende Fragestellung hat dies ohnehin keine unmittelbare Bedeutung. Denn im Mittelpunkt steht die Frage, ob und inwieweit das Parlament Regelungen nicht in der Geschäftsordnung trifft, sondern in Gesetzesform. Die Bestimmungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf regeln parlamentarisches Verfahrensrecht, sind mithin unabhängig von der Rechtsform materielles Geschäftsordnungsrecht,³³ zumindest steht es ihm nahe.³⁴ Geht man von einer Gleichrangigkeit zwischen Geschäftsordnung und Gesetz aus, so deckt sich dies mit dem Grundsatz, dass es dem Parlament grundsätzlich freisteht, ob es sein autonomes Innenrecht im Wege der Geschäftsordnung oder als Organisations- und Verfahrensgesetz regelt.³⁵ Das Parlament hat mithin hinsichtlich seiner Regelungsform grundsätzlich die Wahlfreiheit, sofern nicht ein verfassungsrechtlicher Gesetzesvorbehalt besteht.³⁶

Dennoch besteht diese Wahlfreiheit nicht grenzenlos.³⁷ Wie dargestellt, liegt der Sinn und Zweck der Zuweisung der Geschäftsordnungsautonomie in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG in erster Linie darin, das Parlament gegenüber Einwirkungen anderer

²⁷ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 29; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 40 Rn. 38.

²⁸ BVerfGE 1, 144, 148; Magiera in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 (zit. Sachs).

²⁹ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 30; Magiera, in: Sachs, Art. 40 Rn. 22; Austermann/Waldhoff, Rn. 91.

³⁰ So schon BVerfGE 1, 144, 148; s. a. BVerfG, Beschl. v. 10. Mai 1977 – 2 BvR 705/75 - juris Rn 25.

³¹ Schliesky, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 (zit. v. Mangoldt/Klein/Starck); Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 256 ff.; a. A. Groh in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 18.

³² Austermann/Waldhoff, Rn. 100.

³³ BbgVerfG; NVwZ-RR 2003, 798, 800; Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 126; Glauben, NVwZ 2020, 348, 349.

³⁴ BVerfGE 118, 277, 359.

³⁵ Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 40 Rn. 22; Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 40 Rn. 36; Austermann/Waldhoff, Rn. 102.

³⁶ S. dazu BVerfGE 70, 324, 362; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 75; Lang, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Art. 40 Rn. 25 (Stand 2007, zit. Berliner Kommentar).

³⁷ Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 17.

Staatsorgane zu schützen. Die Wahl der Gesetzesform führt jedoch dazu, dass Mitwirkungsrechte anderer Verfassungsorgane ausgelöst werden können.³⁸ Der Bundestag läuft somit Gefahr, nicht mehr „Herr im eigenen Hause“ zu sein.³⁹ Das Bundesverfassungsgericht sieht daher jedenfalls dann Bedenken, wenn ein solches Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bzw. der Mitwirkung anderer Verfassungsorgane bedürfte⁴⁰ oder der Kern der Geschäftsordnungsautonomie berührt wird und außerdem gewichtige Gründe für ein Gesetz sprechen.⁴¹

Darüber hinaus wird durch „Gesetzes-Geschäftsordnungsrecht“ der Diskontinuitätsgrundatz ausgehebelt und ein nachfolgender Bundestag zumindest zunächst an die in Gesetzesform beschlossenen Verfahrensregelungen gebunden.⁴² Daher ist es grundsätzlich systemwidrig, das parlamentarische Verfahren in Gesetzesform zu ordnen. Es spricht viel dafür, die Regelung in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG teleologisch so zu verstehen, dass sie nicht nur eine Befugnis begründet, sondern eine grundsätzliche Exklusivität für die Regelungsform der Geschäftsordnung statuiert.⁴³

c) Kriterien für Geschäftsordnungsrecht in Gesetzesform

In welchen Fällen der Deutsche Bundestag von dem so eingeschränkten Wahlrecht Gebrauch macht, ist in erster Linie zwar eine politische Frage,⁴⁴ gleichwohl sollte das Parlament kritisch prüfen, ob die vorstehend beschriebenen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts vorliegen.⁴⁵

Für das hier in Rede stehende Gesetz dürfte es in erster Linie auf die Frage ankommen, ob hier gewichtige sachliche Gründe für eine Regelung durch Gesetz sprechen. Hilfreich für die Beurteilung könnten Beispiele Fälle sein, in denen sich der Bundestag in der Vergangenheit für „Gesetzes-Geschäftsordnungsrecht“ entschieden hat.

Als materielles Geschäftsordnungsrecht gilt beispielsweise das Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (PUAG).⁴⁶ Das Motiv, diese Regelungen in Gesetzesform zu treffen, war maßgeblich die Erreichung der Drittverbindlichkeit, insbesondere auch gegenüber Zeugen und von der Untersuchung betroffenen Personen.⁴⁷ Die vom Bundesverfassungsgericht geforder-

³⁸ Austermann/Waldhoff, Rn. 101.

³⁹ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 261; Dreier, JZ 1990, 310, 314 f.

⁴⁰ Der Bundespräsident ist immer beteiligt, da nur er das Gesetz ausfertigen kann; s. a. Austermann/Waldhoff, Rn. 101.

⁴¹ BVerfGE 130, 318, 350; 70, 324, 361; 60, 374, 379; H. H. Klein, in MD, Art. 40 Rn. 78; Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 17.

⁴² Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 261; Dreier, JZ 1990, 310, 315, Pietzcker, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 14 (zit.: Schneider/Zeh).

⁴³ Dreier, JZ 1990, 310, 315; Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 261; Risse/Witt in Hömig/Wolff, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 12. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 3; a. A. BbgVerfG, NVwZ-RR 2003, 798, 799; Lang, in: Berliner Kommentar, Art. 40 Rn. 24.

⁴⁴ Brocker, in BK, Art. 40 Rn. 262.

⁴⁵ Beispiele s. bei Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 40 Rn. 17.

⁴⁶ Brocker, BK, Art. 40 Rn. 126; Gärditz, DVBL 2010, 1314, 1317; Glauben, NVwZ 2020, 348, 349.

⁴⁷ S. dazu i. E. Roßbach, in: Waldhoff/Gärditz, PUAG, Kommentar, 2015, Vorbem. B Rn. 8; Brocker, in: Glauben/Brocker, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, 3. Aufl., 2016, Kommentar zum PUAG, Einleitung Rn. 3 f.; Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschussgesetz, 2003, S. 100; Peters, Untersuchungsausschussrecht, 2. Aufl., 2020, Rn. 42 ff.

ten gewichtigen sachlichen Gründe dürften im Hinblick auf die Sicherung der Effektivität des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegeben sein. Hinzu kommt die nach dem Rechtsstaatsprinzip zwingende gebotene gesetzliche Grundlage für grundrechtsrelevante Regelungen.⁴⁸

Letzteres gilt beispielsweise auch für das Abgeordnetengesetz (AbG). In dem Gesetz werden Regelungen getroffen, die eine Grundrechtsrelevanz aufweisen und Abgeordnete nicht allein in ihrem parlamentarischen Statusrecht treffen.⁴⁹ Vielmehr geht es um Regelungen der „Außenseite“ des Abgeordneten, die der Gesellschaft zugewandt ist.⁵⁰ Dies gilt beispielsweise für die Verhaltensregeln, die ihre Grundlage nicht in der Geschäftsordnung, sondern in § 44 b AbG haben, auch wenn sie in der § 18 GOBT ausdrücklich zum Bestandteil der Geschäftsordnung erklärt werden.⁵¹

Mit Blick auf die besonderen Anforderungen in Artikel 23 Abs. 2 Satz 2 GG hat sich der Bundestag dazu entschieden, die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union in Gesetzesform zu treffen. Nach einer Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht⁵² zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Qualität, Quantität, Aktualität und Verwertbarkeit der Unterrichtung der Bundesregierung für den Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, hat sich der Deutsche Bundestag für eine Neufassung der gesetzlichen Regelung entschlossen.⁵³ Auch hier dürften gewichtige sachliche Gründe für eine Regelung durch Gesetz sprechen.

3. Gesetzentwurf zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

Mit den hier in Rede stehenden Bestimmungen in Gesetzesform bindet sich der Bundestag in besonderem Maße hinsichtlich des parlamentarischen Ablaufs. Dies gilt naturnlich für die Dauer und Form der Debatte sowie für den Zeitpunkt. Wie dargelegt, ist der Bundestag in diesen Fällen nicht mehr „Herr im eigenen Haus“. Es ist nicht ersichtlich, wieso die vorhandenen geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen für eine effektive parlamentarische Kontrolle nicht ausreichen. Daher ist fraglich, ob die vom Bundesverfassungsgericht verlangten „gewichtigen Gründe“ vorliegen.

a) Zitierrecht nach Artikel 43 Abs. 1 GG

Nach Artikel 43 Abs. 1 GG ist jedes Mitglied der Bundesregierung verpflichtet, auf Verlangen des Bundestages oder seiner Ausschüsse zu erscheinen und sich zur Sache zu äußern hat. Der Beschluss nach Artikel 43 Abs. 1 GG löst die Pflicht des Herbeigerufenen aus, persönlich zu erscheinen. Diese Anwesenheitspflicht erschöpft sich jedoch nicht in der bloßen Anwesenheit, sondern umfasst die Pflicht, Rede und Antwort zu stehen.⁵⁴ Wollte man das Zitierrecht auf die Pflicht des „bloßen stummen Dabeisitzens“ reduzieren, liefe eine wesentliche Funktion dieses Rechts leer, nämlich

⁴⁸ Austermann/Waldhoff, Rn. 101.

⁴⁹ Vgl. BT-Drucks. 7/5525.

⁵⁰ Rau, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 2016, § 44b Rn. 7.

⁵¹ Cancik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 9 Rn. 41.

⁵² BVerfGE 131, 152 ff.

⁵³ Vgl. BT-Drucks. 17/12816.

⁵⁴ Zur Frage der Rede- und Antwortpflicht im Rahmen der Regierungsbefragung s. von Achenbach, Der Staat 58 (2019), 325, 326 ff.; Gärditz, DVBl. 2019, 1298, 1301; Austermann/Waldhoff, Rn. 542.

die Herstellung des Kontakts zwischen Parlament und Regierung mit dem Ziel eines Dialogs.⁵⁵ Selbstverständlich ist das Parlament oder der Fachausschuss nicht verpflichtet, dem herbeizitierten Regierungsmitglied eine Frage zu stellen. Anlass vom Zitierrecht Gebrauch zu machen, kann auch sein, dass das Regierungsmitglied die Diskussion und die Meinungsbildung in den parlamentarischen Gremien unmittelbar erfährt.⁵⁶

Zwar ist dieses Verlangen nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet.⁵⁷ Auch findet es nicht allzu oft Anwendung,⁵⁸ da in der Praxis regelmäßig eine Verständigung über die Anwesenheit des Regierungsmitglieds erzielt wird. Gleichwohl kommt ihm eine besondere Bedeutung zu, da es durch sein Vorhandensein seine Anwendung überflüssig macht.⁵⁹

b) Sondersitzungen des Parlaments und der Fachausschüsse

Daneben stellt sich auch die Frage der praktischen Notwendigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung. So ist beispielsweise nach Artikel 39 Abs. 2 Satz 3 GG der Bundestagspräsident verpflichtet, den Bundestag einzuberufen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Parlaments es verlangt. Wenn auch die Terminbestimmung in seinem Ermessen liegt⁶⁰ und er an den Terminvorschlag der Antragsteller nicht gebunden ist, so ist er doch aufgrund seiner neutralen Stellung verpflichtet, sein entsprechendes Ermessen sachgerecht auszuüben und nur bei begründetem Anlass vom Terminvorschlag der Antragsteller abzuweichen. Keinesfalls darf er die Einberufung bewusst und ohne sachlichen Grund hinauszögern.

Auch hinsichtlich des Beratungspunktes darf der Bundestagspräsident nicht vom Begehrn der Antragsteller abweichen und ihn auch nicht politisch bewerten.⁶¹ Zwar wird die Auffassung vertreten, das Plenum des Bundestages habe das Recht, den Punkt nicht zu behandeln, also ihn sofort wieder abzusetzen oder sich gleich wieder zu vertragen.⁶² Fraglich ist, ob damit nicht das Minderheitenrecht in der Sache leerläuft.⁶³ Jedenfalls darf der Punkt nicht willkürlich, also missbräuchlich wieder abgesetzt werden.⁶⁴ Dagegen wird das Minderheitenrecht nicht tangiert, wenn unter Beibehaltung des beantragten Beratungsgegenstandes weitere Punkte auf die Tagesordnung gesetzt werden.⁶⁵

⁵⁵ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 43 Rn. 9 mwN.; Hummrich in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 89 Rn. 12.

⁵⁶ Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 14. Februar 2021, S. 1 „Als die AfD mit den Grünen stimmte“. Nach dem Bericht wurde Finanzminister Olaf Scholz zwar in den Bundestag zitiert, sagte aber nichts.

⁵⁷ Zu den Bedenken einer Ausgestaltung als Minderheitenrecht s. H. H. Klein, in MD Art. 43 Rn. 44 f.

⁵⁸ Allerdings beispielsweise am 10. Februar 2021 mit Erfolg, als Bundesfinanzminister Olaf Scholz in das Plenum des Bundestages zitiert wurde.

⁵⁹ So zutreffend H. H. Klein, in MD, Art. 43 Rn. 40.

⁶⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 39 Rn. 28; Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 39 Rn. 44.

⁶¹ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27.

⁶² Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27; H. H. Klein in MD, Art. 39 Rn. 72.

⁶³ Zutr. Winkelmann, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Loseblattsammlung, § 21 GO BT S. 6 f. (Bearbeitung Dezember 2004).

⁶⁴ Groh, in: v. Münch/Kunig, Art. 39 Rn. 44; Brocker in Epping/Hillgruber, Art. 39 Rn. 27.

⁶⁵ Schliesky, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 39 Rn. 43.

Nach den vorstehenden Kriterien dürfte auch die Einberufung der Sitzungen der Fachausschüsse auf Verlangen einer Fraktion oder eines Drittels der Mitglieder des Ausschusses nach Maßgabe des § 60 Abs. 2 GO-BT zu bewerten sein. Aus den Worten „unter Angabe der Tagesordnung“ kann auch hier geschlossen werden, dass das Einberufungsrecht zugleich das Recht beinhaltet, dass der Punkt, der Anlass für das Verlangen gegeben hat, auf die Tagesordnung der Sitzung gesetzt wird.⁶⁶ In jedem Fall darf auch hier die Absetzung nicht willkürlich erfolgen.

c) Interorganfreundlicher Umgang

Zu bedenken ist darüber hinaus, ob eine solche gesetzliche Festschreibung dem interorganfreundlichen Umgang dient.⁶⁷ So finden sich in den Landesverfassungen häufig Regelungen, wonach die Einzelheiten der Unterrichtung der Landesparlamente durch die jeweilige Landesregierung durch eine Vereinbarung geregelt werden.⁶⁸ Zwar findet sich eine solche Regelung nicht im Grundgesetz. Gleichwohl sollte daraus nicht der Umkehrschluss gezogen werden, das Gesetz sei allein wegen der fehlenden Drittbindung der Geschäftsordnung der zu favorisierende Weg zur Regelung des Verhältnisses von Parlament und Regierung.

d) Pflege der auswärtigen Beziehungen

Artikel 32 Abs. 1 GG weist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten dem Bund zu. Ging der Verfassungsgeber ursprünglich von den Staaten als vorrangige Akteure der internationalen Beziehungen aus, so entspricht dies nur noch partiell der politischen Wirklichkeit. Denn heute spielen insbesondere die Internationalen Organisationen, um die es auch in erster Linie in dem Gesetzentwurf geht, eine den Staaten durchaus vergleichbare Rolle.⁶⁹

Hier ist durchaus auch der Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung in den Blick zu nehmen. Die funktionsgerechte und organadäquate Aufgabenwahrnehmung ist verfassungsrechtlich geschützt.⁷⁰ Die gegenseitige Kontrolle der Gewalten soll nicht dazu führen, dass eine der Gewalten ihre Aufgaben überhaupt nicht mehr oder nicht mehr effektiv wahrnehmen kann.⁷¹ Die Gründe können vielfältig sein und bedürfen letztlich der Abwägung im Wege der praktischen Konkordanz.⁷² Dabei dürfte dem Schutz außenpolitischer Interessen⁷³ sicher ein höherer Stellenwert zukommen, als dem Hinweis auf enge personelle Ressourcen.⁷⁴

⁶⁶ Zutr. Winkelmann, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Loseblattsammlung, § 60 GO BT S. 2.1 (Bearbeitung September 2013).

⁶⁷ Vgl. Edinger in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 89b Rn. 3 (zit. Brocker/Droege/Jutzi); Gebauer, FS König, 2004, S. 352.

⁶⁸ Edinger, in: Brocker/Droege/Jutzi, Art. 89b Rn. 6 m. Fn. 24.

⁶⁹ Heintschel von Heinegg/Frau in: Epping/Hillgruber, Art. 32 Rn. 2.

⁷⁰ BVerfGE 143 101 (149 ff. Rn. 158 ff.; VerfGH NRW, NWVBl. 2016, 371, 375; Glauben, DVBl. 2018, 751 756.

⁷¹ VerfG Hmb, NVwZ 2014, 135, 136; VerfGH Bay., NVwZ-RR 2011, 841, 843; StGH Brem, NordÖR 2017, 225, 228; Risse, JZ 2018, 71, 767; Glauben, DVBl. 2018, 751, 756.

⁷² Glauben, DVBl. 2018, 751, 756.

⁷³ S. dazu BVerfGE 143, 101, 149 Rn. 158 ff.

⁷⁴ Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht der Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 125 f.

In diesem Zusammenhang gilt es zu bedenken, dass es insbesondere in internationalen Verhandlungen, einem zentralen Feld regierungsamtlichen Handelns⁷⁵, den Erfolg gefährden kann, über Zwischenstände oder eigene (Vor-)Festlegungen zu berichten. Hier sollte der Bundesregierung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu stehen, wann sie das Parlament, vor allem in öffentlicher Sitzung, informiert. Auch dies sollte ein bedenkenswerter Aspekt sein, bevor man den Weg der gesetzlichen Verpflichtung wählt und damit den eigenen Handlungsspielraum deutlich einschränkt.

e) Rederecht der Bundesregierung nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG

Nach Artikel 43 Abs. 2 Satz 2 GG müssen u. a. die Mitglieder der Bundesregierung jederzeit in den Sitzungen des Bundestages und seiner Fachausschüsse gehört werden. Daraus folgt, dass nach der Wertung der Verfassung die Bundesregierung grundsätzlich selbst entscheidet, wann, wie lange und zu welchem Thema sie eine Regierungserklärung abgibt.⁷⁶ Die Regierung soll sich jederzeit vor dem Parlament erklären können und dieses – unbeschadet der Informationsrechte des Parlaments – nach freiem Ermessen informieren dürfen.⁷⁷ Darunter fällt auch die Abgabe förmlicher Regierungserklärungen.⁷⁸ Dieser Wertung widerspricht eine einfach-gesetzliche Regelung, die das Verhältnis umkehrt und die Regierung zu einer Erklärung zu einem bestimmten Thema und zu einer bestimmten Zeit verpflichtet. Dies zeigt sich auch daran, dass bisher allein die gegenteilige Fragestellung, nämlich ein möglicher Missbrauch dieses Rechts, Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen⁷⁹ und Stellungnahmen in der Rechtsliteratur⁸⁰ war. Zumindest sollte dieser Aspekt verfassungspolitisch in die Bewertung einbezogen werden.

III. Fazit

Artikel 40 GG sichert die Parlamentsautonomie. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der in Artikel 40 Abs. 1 Satz 2 GG noch einmal ausdrücklich verankerten Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments zu. Diese soll sicherstellen, dass das Parlament seine „inneren Abläufe“ eigenständig und ohne Beeinflussung von außen, namentlich durch die Exekutive regeln kann. Das Grundgesetz gibt dem Parlament nicht nur die Befugnis zum Erlass einer Geschäftsordnung, sondern begründet darüber hinaus eine verfassungsrechtliche Pflicht dazu. Allerdings hat der Bundestag grundsätzlich ein (begrenztes) Wahlrecht, sich statt einer geschäftsordnungsrechtlichen für eine gesetzliche Regelung zu entscheiden. Letzteres sollte indes immer nur die sachlich besonders begründete Ausnahme sein. Denn mit der Wahl des Gesetzes als Regelungsform der eigenen Angelegenheiten gibt der Bundestag ein Stück Flexibilität aus der Hand und schränkt seine Stellung als „Herr im eigenen Hause“

⁷⁵ Nettesheim, in MD, Art. 59 Rn. 75 (Bearbeitung Februar 2020).

⁷⁶ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 43 Rn. 26 f.; Schliesky, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rn. 61 ff.; H. H. Klein, in MD, Artikel 43 Rn. 147 f.; Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 35 Rn. 24 ff.

⁷⁷ Lorz/Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, § 35 Rn. 22.

⁷⁸ Winkelmann, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Loseblattsammlung, § 43 GO BT S. 7 (Bearbeitung Dezember 1997).

⁷⁹ BVerfGE 45, 1, 39; 10, 4, 18

⁸⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, Art. 43 Rn. 31 f.; Schliesky, in: v. Manoldt/Klein/Starck, Art. 43 Rn. 64; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Art. 43 Rn. 30; H. H. Klein, in MD, Art. 43 Rn. 150.

ein. Nach dem Instrument des „Gesetzes-Geschäftsordnungsrechts“ sollte daher erst gegriffen werden, wenn die herkömmlichen geschäftsordnungsrechtlichen Möglichkeiten erkennbar für eine effektive parlamentarische Kontrolle nicht mehr ausreichen.

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

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

Professor Dr. Mehrdad Payandeh
Lehrstuhl für Internationales Recht,
Europarecht und Öffentliches Recht
Tel.: +49(0)40 3 07 06 – 201
mehrdad.payandeh@law-school.de
Sekr.:+49(0)40 3 07 06 – 194
Fax: +49(0)40 3 07 06 – 235
claudia.adelmann@law-school.de

Hamburg, den 22.2.2021

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes

zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen

(BT-Drs. 19/11151)

Öffentliche Anhörung am 25. Februar 2021

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

I. Die vorgeschlagenen Neuregelungen im Überblick

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

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

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

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

II. Fehlen einer spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage

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

1. Keine Grundlage im Zitierrecht des Bundestags

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

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

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

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

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

a) Keine antizipative Ausübung des Zitierrechts durch Gesetz

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Keine Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung

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

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

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

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

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

2. Keine Grundlage im parlamentarischen Informations- und Fragerecht

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

a) Keine Verpflichtung der Bundeskanzlerin

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

b) Keine Bringschuld

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

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

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

¹⁵ BVerfGE 137, 185 (230 f.).

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

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

c) Keine Verpflichtung zur Abgabe von Regierungserklärungen

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

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

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

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

a) Reichweite von Unterrichtungspflicht und Stellungnahmerecht

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

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

b) Form und Inhalt der Beteiligung

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ BVerfGE 131, 152 (213 f.).

c) Würdigung

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

4. Zwischenergebnis

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

III. Vorgaben aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung

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

1. Möglichkeit zur gesetzlichen Regelung des Interorganverhältnisses

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

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

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

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

2. Grenzen aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung

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

a) Eigenständigkeit und politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung

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

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

²⁹ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86);

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

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

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

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

b) Handlungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Bundesregierung

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

c) Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Beziehungen

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

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

³⁴ Vgl. BVerfGE 68, 1 (87).

³⁵ BVerfGE 137, 185 (234).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Würdigung des Gesetzentwurfs

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

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

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 143, 101 (153).

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

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

a) Die Bundeskanzlerin als Adressatin

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

b) Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit

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

c) Pflicht zur Abgabe einer Regierungserklärung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Abweichung von der Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt

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

4. Zwischenergebnis

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

⁵⁴ BVerfGE 131, 152 (195).

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 110, 199 (214 f.).

⁵⁶ BVerfGE 131, 152 (196).

IV. Selbstbindung des Bundestags durch Parlamentsgesetz

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

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

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

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

⁵⁹ BVerfGE 130, 318 (348 f.).

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

⁶¹ BVerfGE 70, 324 (361).

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

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

V. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

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

Hamburg, den 22. Februar 2021

gez. Prof. Dr. Mehrdad Payandeh

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 Trittmann, 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-, Unterrichtungs- 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

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

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

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 Architektur¹ und derjenigen Mechanismen, die bisher die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union und sonstiger internationaler Beziehungen („internationale Entscheidungsprozesse“²) 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 notamment:

- Zustimmungs- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages,³
- Informations- bzw. Unterrichtungsrechte des Deutschen Bundestages,⁴
- Informations- bzw. Unterrichtungspflichten der Bundesregierung,⁵
- Anforderungen an Verfahren und Form der Information bzw. Unterrichtung (einschließlich des Grundsatzes der Schriftlichkeit der Unterrichtung),⁶
- der Grundsatz der Gewaltenteilung als Grenze der Informations- und Unterrichtungspflicht (einschließlich des Schutzes vor informatorischen Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung⁷),⁸

¹ Vgl. den Begriff in BVerfGE 131, 152 (198).

² Vgl. den Begriff im Titel des Gesetzentwurfs.

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

⁴ Vgl. BVerfGE 131, 152 (198).

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

⁶ Vgl. BVerfGE 131, 152 (213 ff.).

⁷ Vgl. BVerfGE 137, 186 (234 f.).

⁸ 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,⁹
- Integrität des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung,¹⁰
- Integrität der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung,¹¹
- Grundsatz der Nichtexistenz eines aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten allumfassenden Parlamentsvorbehalts,¹²
- Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit als Ausprägung des Demokratieprinzips,¹³
- Integrität der Kontrollfunktion des Parlaments (als Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung),¹⁴
- Grundsatz der Begrenzung der Kontrollkompetenz des Deutschen Bundestages auf bereits abgeschlossene Vorgänge,¹⁵
- Prinzip der Unterscheidung zwischen parlamentarischer Mitwirkung einerseits und parlamentarischer Kontrolle andererseits,¹⁶
- Grundsatz der Begrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte auf verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Rechte (als Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung),¹⁷

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

⁹ Vgl. BVerfGE 137, 185 (233).

¹⁰ Vgl. BVerfGE 131, 152 (206); 137, 185 (234).

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

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

¹³ Vgl. Vgl. BVerfGE 131, 152 (204 ff.).

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

¹⁵ Vgl. BVerfGE 137, 185 (234 f.).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 137, 185 (236).

¹⁷ 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**¹⁸ 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 Zwillingssidee 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 interesserweise 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

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

Kontrollfunktion des Parlaments ebenfalls den Grundsatz der Gewaltenteilung.¹⁹ 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 exekutiver Verantwortung dient. Die parlamentarische Kontrolle exekutiver 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**.²⁰ Die parlamentarische Öffentlichkeit dient dem Demokratieprinzip bereits dann, wenn sich die parlamentarische Beratung, sei es **mitwirkend oder kontrollierend**, auf das Entscheidungsverhalten der Bundesregierung bezieht.²¹

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.²² Dieses öffentliche Verhandeln von Argument und Gegenargument öffnet Diskursräume für öffentliche Debatte und

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

²⁰ Vgl. BVerfGE 131, 152 (204 ff.).

²¹ Vgl. BVerfGE 131, 152 (205).

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

öffentliche Diskussion, mithin für wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.²³ 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.²⁴ Namentlich im europäischen – aber auch im übrigen internationalen – Kontext stärkt die öffentliche parlamentarische Willensbildung die Responsivität exekutiver Entscheidungen für die Interessen und Überzeugungen der Bürger.²⁵

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.**²⁶

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

²³ Vgl. BVerfGE 131, 152 (204 f.).

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

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

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

Demokratieprinzip impliziert nicht, dass möglichst weitgehende parlamentarische Mitwirkungsrechte eingeräumt werden müssen.²⁷

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.²⁸ Im Anwendungsbereich von **Art. 23 GG** sieht dessen **Absatz 3 Satz 3** ausdrücklich eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Regeln durch einfaches Gesetz vor.²⁹ 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“.³⁰

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

²⁷ Dazu bereits oben I. 5.

²⁸ 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“.

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

³⁰ Vgl. BVerfGE 70, 324 (361); 130, 318 (349 f.).

Verfassungsänderung und die **verfassungsprozessualen Konsequenzen** einfache gesetzlicher Konkretisierungen.

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

4. Der Problemkreis 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 Grundgesetzmänderung). Insbesondere die Kreation neuer, echter³¹ parlamentarischer Mitwirkungsrechte modifiziert die grundgesetzliche Kompetenzordnung und setzt deshalb formelle Verfassungsänderungen voraus (Grundsatz der Begrenzung parlamentarischer Mitwirkungsrechte auf verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Rechte).³² 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 einfache gesetzlich geregelt ist – ihren Grund jeweils im Verfassungsrecht haben muss.³³ Kompetenzeinschränkende Regelungen einfache gesetzlicher 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 **Justizierbarkeit** 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

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

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

³³ 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 insbesondere³⁴ 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.³⁵ 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“³⁶ 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 Organstreitverfahren, 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.³⁷

³⁴ Vgl. daneben noch EUZBLG, IntVG, StabMechG und ESMFinG.

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

³⁶ 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.“

³⁷ 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 Gesetzentwurfs

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.³⁸ 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 Konzeptes³⁹ – jedenfalls nicht ohne nähere Begründung gesprochen werden.

Insbesondere das – ausweislich seiner Begründung – Hauptanliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs, nämlich die **Aufsichtsfunktion** des Parlaments zu stärken,⁴⁰ 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**

³⁸ BT-Drucks. 19/11151, S. 1.

³⁹ Dazu oben I. 3.-5.

⁴⁰ 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. Unterrichtungsrechte 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 Unterrichtungsrechte, 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 Formulierung ist die Frage, ob – gegebenenfalls – auch Fraktionen das Recht zusteht, die Abgabe von Regierungserklärungen, respektive eine „Aussprache von mindestens 120 Minuten“ zu verlangen.⁴¹

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. Unterrichtungsrecht.

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

⁴¹ 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 Enqueterechts zum Rechtssubjekt.⁴² Eine Übertragung dieser Überlegungen zum Enqueterecht dürften schon deshalb ausscheiden, weil sich ein etwaiges Informations- bzw. Unterrichtungsrecht nicht auf das Verhältnis zwischen Antragsminderheit und Bundeskanzler beziehen kann, so weit eine „Regierungserklärung“ im Plenum des Deutschen Bundestag geschuldet ist.

Die übrigen Bedenken gegen die Deutung als Informations- und Unterrichtungsrecht 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.⁴³ 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

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

⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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“,⁴⁶ die Formulierung „wirkt mit“⁴⁷ und namentlich auch auf verbindliche Bestimmungen dazu, in welcher Weise die Bundesregierung mit

⁴⁴ 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.

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

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

⁴⁷ Vgl. Art. 23 Abs. 2 GG; § 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG

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

4. Wenn der Wortlaut der beiden Paragraphen eine Einordnung als Informations- und Unterrichtungsrecht 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“**⁴⁹ 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. Unterrichtungsrechte 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“,⁵⁰
- dass die Regelungen überdies sicherstellen werden, dass die „Regierung das Parlament aktiv und frühzeitig über die Lage innerhalb der europäischen und internationalen

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

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

⁵⁰ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1 f.

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

- 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“,⁵²
- dass die „Aufsichtsfunktion des Parlaments“ umgangen werde, wenn die Bundesregierung „die Positionen, welche sie vertritt, [nicht erkläre und] zur Diskussion [stelle]“,⁵³
- 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“.⁵⁴

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.⁵⁵

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“.⁵⁶ Die Problematik der „aktiven“ und „frühzeitigen“ Aufklärung wird ausdrücklich als „Problem“⁵⁷ genannt, dessen „Lösung“⁵⁸ der Gesetzentwurf dienen soll. Perspektivisch

⁵¹ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

⁵² Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1 f.

⁵³ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

⁵⁴ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 137, 185 (234 f.).

⁵⁶ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

⁵⁷ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 1.

⁵⁸ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

wird der Entwurf damit **sehr nah an Informations- und Unterrichtungsrechte 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“.⁵⁹ 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**“.⁶⁰ 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 vorangegangen „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

⁵⁹ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 2.

⁶⁰ 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.⁶¹

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 erklärungswenn nicht sogar rechtfertigungsbedürftig, legt es nahe, den Entwurf auch unter „**Nudging**“-Gesichtspunkten zu betrachten.⁶² Die verfassungsrechtlich entscheidende Frage lautet dann, ob normativ stabilisierte und institutionell verfestigte **pseudo-„Rechtfertigungsformate“** unterhalb der Schwelle echter Berücksigungspflichten, 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.⁶³

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

⁶¹ 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.

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

⁶³ Vgl. Lüdemann, Edukatorisches 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“**⁶⁴ 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 Unterrichtungsrechte (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.⁶⁵ 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).⁶⁶

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 131, 152 (213 ff.).

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 137, 185 (234 f.).

⁶⁶ 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 Unterrichtungsrechte einfachgesetzlich ausgebaut werden sollen, lässt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang offen, ob und in welchem Umfange 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 Unterrichtungspflichten treffen, die in den Bereich der vorausgehenden Vertragsverhandlungen hineinreichen, ist nicht grundsätzlich geklärt.⁶⁷
- 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.⁶⁸

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.⁶⁹

1. Insbesondere die wenig konkreten Anknüpfungspunkte im Wortlaut der beiden Bestimmungen legen es wiederum nicht nahe, von der Schaffung neuer Informations- bzw. Unterrichtungsrechte 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 Discrepanz 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

⁶⁷ 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.

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

⁶⁹ Dazu oben III. b).

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

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.⁷¹ 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]⁷² 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).“⁷³

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

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

⁷¹ Vgl. BT-Drucks. 19/11151, S. 7.

⁷² Das Wort „von“ dürfte an dieser Stelle ein Redaktionsverssehen sein.

⁷³ 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 Gesetzentwurfs 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 prioritisierte 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.⁷⁴

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

⁷⁴ 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.⁷⁵

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 Geschäftsordnungsausschuss 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 Geschäftsordnungsausschuss der Mehrheit einen sehr großzügig bemessenen Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zugebilligt.⁷⁶

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 durchgeföhrten Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass der Deutsche Bundestag im konkreten Gesetzgebungsverfahren eine nach Auffassung der Antragstellerin

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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 Regelungsmaterien⁷⁷). 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

⁷⁷ 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.



Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik

Prof. Dr. Christoph Schönberger

**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.

Gesetzestehnisch 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 verstößen 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 innerorganisatorischen 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.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

Der Vorsitzende des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Herr Professor Dr. Patrick Sensburg, MdB

per Mail

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

Würzburg, den 18.2.2021

Sachverständige Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen“

BT-Drs. 19/11151 vom 25.6.2019

Mit Schreiben vom 25. Januar 2021 hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages den Unterzeichner um eine sachverständige Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen gebeten. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

I. Vorbemerkung

Der fraktionsübergreifende Gesetzentwurf greift ein auch - im fachwissenschaftlichen Schrifttum geteiltes – politisches Unbehagen an der bisherigen Informationsvermittlung der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag bei Sachverhalten mit internationalem Kontext auf und sieht hier die Gefahr einer (faktischen) Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gewaltenteilung durch die Internationalisierung und will dieser Gefahr mit einer gesetzlichen Verpflichtung zu einer Vor- und einer Nachbereitungsdebatte mit einer Aussprache von mindestens 120 Minuten durch ein Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Rahmen der internationalen Beziehungen (IntZBBG) begegnen. Zudem soll ein vergleichbarer Mechanismus im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG) implementiert werden.

Dieser Gesetzentwurf wirft – jenseits der politikwissenschaftlich zu beantwortenden Frage nach der Sinnhaftigkeit einer verpflichtenden Debatte zu einem Thema unter dem Aspekt der Politikverdrossenheit – eine Vielzahl von Fragen auf. Dies betrifft zum einen die Frage nach der Handlungsform des Gesetzes zur Regelung von Fragen, die materiell die Parlamentsautonomie betreffen. Zudem muss der Entwurf sich aber auch an der Frage messen lassen, inwieweit der Bundestag befugt ist, gerade im Rahmen der Auswärtigen Gewalt eine verfahrensrechtliche Bindung der Exekutive durch entsprechende Berichtspflichten und korrespondierende Ausspracheregelungen vorzunehmen. Das Gesetz greift damit in das verfassungsrechtlich determinierte Verhältnis von Exekutive und dem zur Kontrolle berufenen Parlament ein.

II. Bewertung des Antrags im Einzelnen

Unstreitig sind für eine wirksame Kontrolle exekutivischen Handelns entsprechende Informationen erforderlich, „*Ohne Beteiligung am Wissen der Regierung kann das Parlament sein Kontrollrecht gegenüber der Regierung nicht ausüben.*“

- vgl. *BVerfGE* 137, 185 (231); 146, 1 (39) -

Dementsprechend sieht auch das Grundgesetz ein allgemeines Frage- und Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung vor, dem auch eine grundsätzliche Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert.

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 13, 123 (125); 57, 1 (5, 8); 67, 100 (129); 80, 188 (218); 105, 252 (270); 105, 279 (306); 124, 161 (188); 137, 185 (230 f.); 139, 194 (223); 146, 1 (38) -

Die Regierung ist daher verpflichtet, den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen.

- dazu zuletzt *BVerfGE* 147, 50 (126) – std. Rspr. -

Mit diesen Ausführungen sind aber bereits die entscheidenden verfassungsrechtlichen Parameter für die Prüfung der Frage bestimmt, ob eine solche Verpflichtung, die aber zugleich auch die (Selbst-)Verpflichtung zu einer entsprechenden parlamentarischen Aussprache begründet, überhaupt im Wege einer gesetzlichen Regelung zulässig ist (dazu sogleich unter 1) und ob die Inpflichtnahme der Bundesregierung im Bereich internationaler Beziehungen nicht einen unzulässigen Übergriff in einen der Exekutive vorbehalteten Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung

- vgl. insoweit aus der Rechtsprechung nur *BVerfGE* 67, 100 (139); 110, 199 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 146, 1 (42); 147, 50 (138 f.) -

darstellt (dazu unter 2).

1. Begrenzung der Parlamentsautonomie durch Gesetz?

a) Die Bedeutung der Parlamentsautonomie

Das Geschäftsordnungsrecht hat seine verfassungsrechtliche Grundlage in der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments (Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG); die Volksvertretung darf und muss ihren Geschäftsgang grundsätzlich autonom und ohne die Einschaltung anderer Verfassungsgänge bestimmen.

- dazu aus dem Schrifttum *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 89; *Brocke* in: BeckOK, GG, Art. 40 Rn. 2; *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 32; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 14; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 1; siehe ferner noch *BVerfGE* 80, 188 (218 f.); 102, 224 (235); 104, 310 (332) -

Dabei hat das Parlament bei der Entscheidung darüber, welche Regelungen es zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Geschäftsganges benötigt, einen weiten Gestaltungsspielraum.

- vgl. *BVerfGE* 80, 188 (220); 130, 318 (349) -

Nach allgemeiner Ansicht erstreckt sich diese Befugnis nur auf den Innenbereich des Parlaments; eine Verpflichtung anderer Verfassungsorgane ist grundsätzlich nicht im Wege des Geschäftsordnungsrechts möglich.

- *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 91; *Magiera*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 -

Zudem darf sich die Geschäftsordnung weder zu den ausdrücklichen Regelungen des Grundgesetzes, noch zu den allgemeinen Verfassungsprinzipien und den der Verfassung immanenten Wertentscheidungen in Widerspruch setzen.

- *BVerfGE* 44, 308 (314); 142, 25 (55 ff.) -

b) Berichtspflichten der Regierung

Das Grundgesetz kennt nur wenige Berichtspflichten der Bundesregierung: So ist die Bundesregierung nach Art. 53 Satz 3 GG verpflichtet, den Bundesrat über die Führung ihrer Geschäfte zu unterrichten.

- vgl. dazu auch *Bauer*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 53 Rn. 13; *Korioth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 53 Rn. 11 ff.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87; *Müller-Terpitz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 53 Rn. 24 ff.; *de Wall*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 53 Rn. 14 -

Nach Art. 53a Abs. 2 Satz 1 GG ist sie zudem verpflichtet, den Gemeinsamen Ausschuss über ihre Planung für den Verteidigungsfall zu informieren.

- vgl. nur *Fink*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 53a Rn. 29 f.; *Grzeszick*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 53a Rn. 11; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 53a Rn. 14; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 53a Rn. 78 ff.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87 -

Art. 114 Abs. 1 GG verpflichtet den Bundesminister der Finanzen u.a. zur Rechnungslegungspflicht gegenüber Bundestag.

- dazu auch im Schrifttum *Heun/Thiele*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2018, Art. 114 Rn. 12 ff.; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 17 ff.; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 114 Rn. 20 ff., 33 -

Schließlich verpflichtet Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG wegen des Informationsvorsprungs der Bundesregierung bei supranationalen Regelungsgegenständen die Bundesregierung zu einer frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung über Angelegenheiten der Europäischen Union.

- siehe insoweit auch *Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 23 Rn. 74 ff.; *Hobe*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 23 Rn. 62; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefel-spütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 87; *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 23 Rn. 119 ff. -

Neben diesen verfassungsrechtlichen Verpflichtungen, die im Übrigen auch einfachgesetzlich konkretisiert sind, besteht die Möglichkeit der freiwilligen Berichterstattung der Bundesregierung zu bestimmten Themen. Allerdings besteht hier anders als bei den durch Verfassung oder Gesetz geregelten Informationsverpflichtungen keine Rechtspflicht der Bundesregierung, einem entsprechenden, durch schlichten Parlamentsbeschluss geäußerten Wunsch des Bundestages nachzukommen.

- dazu auch *Hölscheidt*, DÖV 1993, 593 (598 f.); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 43 Rn. 116; *Lorz/Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefel-spütz, Parlamentsrecht, 2016, § 35 Rn. 90 -

Insgesamt wird damit aber zunächst auch deutlich, dass das Grundgesetz mit Blick auf Informationspflichten der Bundesregierung im Verhältnis zum Bundestag sehr zurückhaltend ist und damit auch den Bundestag bei der Frage von entsprechenden Kontrollmöglichkeiten – jenseits der Möglichkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse – auf die Instrumente der „Großen Anfragen“ nach Maßgabe der §§ 100 ff. GO-BT und der „Kleinen Anfrage“ nach § 104 GO-BT sowie die allgemeine Fragestunde nach § 105 GO-BT und die Regierungsbefragung nach Art. 106 Abs. 2 GO-BT verweist.

c) Formenwahlrecht des Parlaments bei Geschäftsordnungsfragen?

Die entscheidende Frage ist indes, ob der Bundestag bei der Regelung von Geschäftsordnungsfragen wie beispielsweise der Verpflichtung zu einer Vor- und einer Nachbereitungsdebatte dies auch – wie vorliegend – in der Form eines Gesetzes regeln kann, oder ob dies – wie zumindest der strikte Wortlaut von Art. 40 GG bei einer unbefangenen Exegese nahelegen kann – exklusiv der Geschäftsordnung vorbehalten ist.

Für diesen Gedanken kann man anführen, dass bei einer gesetzlichen Regelung von Geschäftsordnungsfragen die grundlegende Autonomie des Bundestages nicht mehr gewahrt wäre, da dann auch anderen Verfassungsorgane an der Entscheidung über das Zustandekommen des Gesetzes beteiligt wären.

- so auch das Sondervotum *Böckenförde* in *BVerfGE* 70, 324 (388) -

Nach einer Auffassung wäre dann eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung durch das Grundgesetz zwingende Voraussetzung dafür, dass eine Geschäftsordnungsfrage gesetzlich geregelt werden kann.

- vgl. nur Sondervotum *Mahrenholz* in: *BVerfGE* 70, 324 (366, 376 f.); Sondervotum *Böckenförde* in: *BVerfGE* 70, 324 (380, 386 ff.); siehe ferner aus dem Schrifttum *Dreier*, JZ 1990, 310 (315); *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgesetzgeber, 1998, S. 46 ff.; *Troßmann*, Jör 1979, 1 (45); ähnlich wohl auch *Magiera*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22 -

Das Grundgesetz kennt eine Vielzahl entsprechender verfassungsrechtlicher Ermächtigungen für gesetzliche Regelungen, die zum Erlass von Geschäftsordnungsrecht berechtigen, wie beispielsweise in Art. 10 Abs. 2 GG für das G-10, in Art. 23 Abs. 7 GG für das EuZBBG, in Art. 41 Abs.

3 GG für das WahlPrüfG, in Art. 45b Satz 2 GG für das WBeauftrG und in Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG für das AbgG.

- ausführliche Auflistung bei *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 75, der zu Recht darauf verweist, dass die Geschäftsordnungsautonomie durch verfassungsgesetzliche Ermächtigung des Gesetzgebers beschränkt werden kann -

Ähnlich ist die im Schrifttum vertretene Position, wonach eine gesetzliche Regelung zum einen auf einer grundgesetzlichen Ermächtigung beruht und wenn durch die Regelung auch andere Rechtssubjekte verpflichtet werden sollen.

- so *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., 2019, Rn. 752; ähnlich auch wegen dieser sog. „Inter-Organwirkung“ *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 25, 30 -

Nach anderer Ansicht habe der Bundestag ein freies Formenwahlrecht; entscheidend sei nicht die gewählte Rechtsform, sondern vielmehr die Frage, ob die beabsichtigte Regelung – gerade mit Blick auf mögliche Drittewirkungen – inhaltlich mit den Vorgaben der Verfassung übereinstimme.

- so beispielsweise *Bücker*, ZParl 17 (1986), S. 324 (332 f.); *Kretschmer*, ZParl 17 (1986), 334 (339); ähnlich auch *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 102 -

Die Rechtsprechung und die überwiegende Meinung im Schrifttum sprechen sich dafür aus, dass der Bundestag jedenfalls dann seine Organisation und sein Verfahren auch durch Gesetz regeln dürfe, wenn erstens der Bundesregierung keine ins Gewicht fallenden Einwirkungsmöglichkeiten auf das Verfahren und die Willensbildung des Bundestages eröffnet würden, wenn zweitens weder das Gesetz noch dessen Aufhebung der Zustimmung des Bundesrates bedürften, wenn drittens der Kern der Geschäftsordnungsautonomie unberührt bleibe und wenn viertens gewichtige Gründe für die Wahl der Gesetzesform sprächen.

- vgl. *BVerfGE* 70, 324 (361); *BVerfGE* 130, 318 (348 ff.); *Brocke*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, Art. 40 Rn. 225; *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 17; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 40 Rn. 79 ff.; *Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2016, Art. 40 Rn. 16; *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 60; *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 40 Rn. 24 -

In der Tat spricht vieles für ein Wahlrecht zwischen der Handlungsform „Geschäftsordnung“ oder „Gesetz“, da beiden Ansätzen Vor- und Nachteile eigen sind und die Antwort letzten Endes nur unter Berücksichtigung des Inhalts der jeweiligen Regelungsmaterie gegeben werden kann. So ist zunächst unstreitig, dass eine gesetzliche Regelung den Bundestag deutlich stärker bindet als eine bloße Geschäftsordnungsregelung; bei einer gesetzlichen Regelung ist zum einen die Abweichung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit nach § 126 GO-BT nicht möglich; auch besteht keine Möglichkeit einer authentischen Interpretation nach § 127 GO-BT. Zudem unterliegt das Gesetz nicht dem Grundsatz der Diskontinuität.

Vor diesem Hintergrund lassen sich – gerade für das hier in Rede stehende Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung – auch gute Gründe für eine Ausgestaltung der Beziehungen in der Form eines Gesetzes finden: So werden durch das IntZBBG zum einen Regelungen nach außen im Verhältnis zur Bundesregierung begründet; zum anderen können durch eine gesetzliche Regelung diese Rechtsbeziehungen auch auf eine verlässliche, die Wahlperiode überdauernde Grundlage gestellt werden.

- so wie hier auch *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 102; *Bücker*, ZParl 17 (1986), 324 (331); *Groh*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 40 Rn. 17; *Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, 1995, S. 51; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 40 Rn. 79 ff. -

Im Ergebnis begegnet daher die Wahl eines Gesetzes jedenfalls unter dem Aspekt der Formenwahl keinen durchgreifenden Bedenken; ob die gesetzliche Festlegung der Debattendauer den Kern der Geschäftsordnungsautonomie berührt, wenn eigentlich die Rededauer nach § 35 GO-BT auf Vorschlag des Ältestenrates vom Bundestag festgelegt werden, darf bezweifelt werden, da der Bundestag zumindest – auf der Ebene des Geschäftsordnungsrechts – die Möglichkeit hat, die Aussprache nach § 25 Abs. 2 Satz 1 GO-BT zu schließen.

- auch wenn sich damit die Frage nach dem Verhältnis einer gesetzlich normierten Mindestdebattendauer zu den Regelungen über den Schluss der Aussprache in einer Geschäftsordnung stellt – die Frage ist umstritten, vgl. zum Streitstand nur *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, § 3 Rn. 100; *Brocke*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter*, GG, Art. 40 Rn. 220 ff.; *Dreier*, JZ 1980, 310 (313); *Schliesky*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 40 Rn. 22; *Schmidt*, AÖR 128 (2003), 608 (637, 641) – so kommt es im Ergebnis nicht darauf an, da – wie sogleich zu zeigen ist, die Regelung aus anderen Gründen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet -

2. Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung?

Der Gesetzentwurf zielt ausweislich seiner Begründung auf die Beseitigung struktureller Defizite in der Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion im Bereich der auswärtigen Gewalt und will dem Bundestag – neben der Kontrolle des Regierungshandelns – auch die Möglichkeit einräumen, „...die Verhandlungslinie Deutschlands mitzuprägen“.

- so die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Gewaltenteilung bei internationalen Entscheidungsprozessen, BT-Drs. 19/11151, S. 2-

So berechtigt die verfassungsrechtliche Kontrollaufgabe des Parlaments der Regierung gegenüber ist, so sehr muss sich diese Kontrolle auch indes in den durch die Verfassung vorgezeichneten Grenzen bewegen.

Zu diesen Grenzen gehört als spezielle Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips auch der sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsspielraum einschließt und auch die politische Willensbildung innerhalb der Regierung umfasst. Die Kontrolle berechtigt nicht dazu, in laufende Verhandlungen oder Entscheidungsprozesse einzugreifen.

- vgl. insoweit nur aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *BVerfGE* 67, 100 (139); 110, 199 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 146, 1 (42); 147, 50 (138 f.); grundlegend zur Begriffsprägung im Schrifttum: *Scholz*, AÖR 105 (1980), 564 (598); kritisch zur Figur des Kernbereichs der Exekutive *Morlok*, in: *Dreier*, GG, 3. Aufl., 2015, Art. 44 Rn. 27 -

Insgesamt soll ein Mitregieren des Parlaments in Bereichen ausgeschlossen werden, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Regierung fallen.

- so auch *BVerfGE* 110, 199 (214 f.); 124, 78 (120 f.); 137, 185 (234 f.); 143, 101 (137) -

Im Ergebnis begegnet daher der Gesetzentwurf aber schon grundsätzlichen Bedenken, soweit er durch die Zielsetzung der „Mitprägung der Außenpolitik“ gerade auf eine frühzeitige Einflussnahme und damit auf ein unzulässiges Mitregieren abzielt.

Daneben lässt sich aber auch noch ein kompetentielles Argument anführen: Wenn nach der Grundregel des Art. 32 GG die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist, so betrifft diese Bestimmung zwar zunächst nur die Verbandskompetenz und nimmt hier die Gesamtheit aller die auswärtigen Beziehungen betreffenden Zuständigkeiten und Funktionen staatlicher Organe in den Blick.

- dazu ausführlich und mit umfangreichen, weiteren Nachweisen: *Callies*, in: HStR IV, § 83 Rn. 2; *Fastenrath/Groh*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 32 Rn. 5; *Hailbronner*, VVDStRL 56 (1997); S. 7 (9); *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 32 Rn. 5; *Streinz*, in: Sachs, GG, 8. Aufl., 2018, Art. 32 Rn. 3; *Wolfrum*, VVDStRL 56 (1997), S. 38 (39); *Wollenschläger*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2016, Art. 32 Rn. 15 ff. -

Daneben begründet mit Blick auf die Organkompetenzen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zwar für den Bundestag ein substantielles Sachentscheidungsrecht durch den Zustimmungsvorbehalt zu völkerrechtlichen Verträgen.

- vgl. insoweit nur *Fastenrath/Groh*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 59 Rn. 52; *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 59 Rn. 31, ausführliche Darstellung der Funktionsteilung im Bereich der Auswärtigen Gewalt auch *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 24 ff. -

Ungeachtet dieser Kompetenzzuweisung ist aber in Ansehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon auszugehen, dass der geborene Träger der auswärtigen Gewalt die Bundesregierung ist und eine Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften eine eng zu interpretierende Durchbrechung des Grundsatzes der Gewaltenteilung darstellt.

- so die std. Rspr. seit *BVerfGE* 1, 351 (369); die Linien der Rechtsprechung nachzeichnend *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 29 f. -

Dass im Bereich der Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union ein durchaus weitreichendes Ausmaß an parlamentarischer Mitwirkung unter dem Stichwort der „Integrationsverantwortung“

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 134, 366 (394 ff.); 135, 317 (393 f.); 142, 123 (180) -

erreicht ist, bedeutet indes nicht, dass auch allgemein im Bereich internationaler Organisationen dem Bundestag gleiche Mitwirkungsrechte eröffnet wären. Gerade aus der Zusammenschau mit Art. 23 Abs. 2 GG wird deutlich, dass in diesem Bereich das Grundgesetz das Regierungshandeln einer engeren parlamentarischen Kontrolle unterwirft, damit aber zugleich andere Bereiche diesem Regime nicht unterstellen will.

- dazu auch *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 203 -

Insoweit beschränkt sich hier der Einfluss des Parlaments auf seine allgemeinen Kontroll- und Informationsrechte, die im Bereich der auswärtigen Gewalt durch den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Art. 45a GG) ausgeübt werden können.

- vgl. insoweit auch *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., 2016, Art. 45a Rn.. 5; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 203; *Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages

und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik, 2008, S. 123 f.; *Unger*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 45a Rn. 9 ff. -

Zudem bleibt es dem Bundestag unbenommen, auf der Grundlage seiner allgemeinen Kontrollinstrumente auf die Außenpolitik der Bundesregierung – auch und gerade im Bereich der Internationalisierung – Einfluss zu nehmen.

- ausführlich dazu *Kempen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 59 Rn. 38; *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 59 Rn. 208 ff., der indes auch auf die begrenzte Effektivität dieser Kontrollmittel hinweist; ähnlich auch *Pilz*, Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik, 2008, S. 112 f.; siehe ferner auch *BVerfGE* 36, 1 (13); 90, 286 (357) -

Im Ergebnis wäre daher eine einfachgesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung zur Abgabe von Erklärungen im internationalen Kontext eine unzulässige Beeinträchtigung eines genuin der Regierung vorbehaltenden Bereichs. Es bleibt dem (verfassungsändernden) Gesetzgeber indes unbenommen, sich der Problematik einer – angeblich – unzureichenden parlamentarischen Kontrolle in diesem Bereich durch eine entsprechende Verfassungsänderung anzunehmen.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*