



Ausarbeitung

**Zur Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der
Bundesregierung**
Gleichbehandlung der Fraktionen

Zur Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der Bundesregierung
Gleichbehandlung der Fraktionen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 053/23
Abschluss der Arbeit: 12.06.2023 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Kompetenzen von Bundesregierung und Bundestag im Bereich der auswärtigen Beziehungen	4
3.	Teilnahme von Mitgliedern des Bundestages an Auslandsreisen der Bundesregierung	6
3.1.	Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen und der Spiegelbildlichkeit	6
3.2.	Geltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen und der Spiegelbildlichkeit für die Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der Bundesregierung	7
3.2.1.	Kommunalrechtliche Rechtsprechung	7
3.2.2.	Position der Bundesregierung	8
3.2.3.	Sächsischer Verfassungsgerichtshof zu eigenen Reisen des Parlaments	9
3.2.4.	Hinweise in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	10
3.3.	Gleichbehandlungsansprüche aus anderen Rechtsgrundlagen	14

1. Einleitung

Die Bundesregierung führt zur Pflege der internationalen Beziehungen auch Auslandsreisen durch. Dabei wird sie in der Regel von einer Reisedelegation begleitet, die neben Vertretern etwa aus Wirtschaft und Presse häufig auch Mitglieder des Deutschen Bundestages umfasst.¹

Die Ausarbeitung geht der Frage nach, ob der in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz² (im Folgenden: GG) verankerte Gleichbehandlungsanspruch der Fraktionen, insbesondere der daraus abgeleitete Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, bei der Auswahl der Abgeordneten beachtet werden muss, die an Auslandsreisen der Bundesregierung teilnehmen. Anschließend wird kurz auf andere Rechtsgrundlagen für etwaige Gleichbehandlungsansprüche der Fraktionen eingegangen.

2. Kompetenzen von Bundesregierung und Bundestag im Bereich der auswärtigen Beziehungen

Zur Einordnung der Thematik der Auslandsreisen von Staatsorganen wird zunächst kurz auf die Kompetenzen von Bundesregierung und Bundestag im Bereich der auswärtigen Beziehungen eingegangen.

Die **Pflege der Beziehungen zu ausländischen Staaten** ist Sache des Bundes (Art. 32 Abs. 1 GG). Ihm steht auch die Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten zu (Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG). Damit liegt die Verbandskompetenz für die Pflege der Beziehungen zu ausländischen Staaten grundsätzlich beim **Bund**. Unter die „Pflege der Beziehungen“ (Art. 32 Abs. 1 GG) fallen **auch nichtförmliche Aktivitäten**, wie Besuche, Grußbotschaften oder Reden im Ausland, sofern dadurch Deutschland offiziell repräsentiert wird.³

Für die Unterhaltung diplomatischer Beziehungen zu anderen Staaten ist auf Bundesebene grundsätzlich die **Bundesregierung** zuständig.⁴ Diese handelt insbesondere die völkerrechtlichen Verträge der Bundesrepublik Deutschland aus.

Das GG sieht allerdings in mehrfacher Hinsicht im Bereich auswärtige Gewalt auch die **Einbindung des Bundestages** vor:

- Art. 23 GG (Mitwirkung des Bundestages im Bereich von Angelegenheiten der Europäischen Union)

1 Bericht über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages. Berichtszeitraum: 1. Oktober 2019 bis 30. September 2021, [BT-Drs. 19/32680](#), S. 25.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in der im Bundesgesetzblatt Teil I, Gliederungsnummer 54, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 82 Gesetz vom 19.12.2022 (BGBl. I 2022 S. 2478).

3 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 32 Rn. 12.

4 Streinz, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 59 Rn. 24; vgl. aber zur weiterhin strittigen Frage der Organkompetenz auch den Überblick bei Heun, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 59 Rn. 14 ff. und Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 59 Rn. 28 ff.

- Art. 115a GG (Feststellung des Verteidigungsfalles durch das Parlament) sowie
- Art. 59 Abs. 2 GG (Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes bei bestimmten völkerrechtlichen Verträgen).

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht schon 1994 unter Hinweis auf die Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr angenommen,⁵ den der Gesetzgeber später einfachgesetzlich ausgestaltet hat.⁶

2001 hat das **Bundesverfassungsgericht** schließlich geurteilt, dass Art. 59 Abs. 2 GG dem **Bundestag** ein „**Mitentscheidungsrecht**“ beziehungsweise ein „Recht auf Teilhabe“ **im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten** überträgt.⁷ Die Verfassung sehe insoweit vor, dass Regierung und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt zusammenwirken.⁸ Insofern wird in der Rechtswissenschaft allgemein eine „Parlamentarisierung“⁹ der auswärtigen Gewalt konstatiert, wenngleich die Einzelheiten hinsichtlich der Kompetenzen von Bundesregierung und Bundestag strittig sind.¹⁰

In der **Praxis** werden die auswärtigen Beziehungen weiterhin maßgeblich durch die Bundesregierung gestaltet.¹¹ Der Bundestag übt im Bereich auswärtige Gewalt die o.g. Befugnisse sowie parlamentarische Kontrollrechte hinsichtlich des Regierungshandelns aus. Darüber hinaus berührt die parlamentarische Willensbildung in vielfältiger Hinsicht internationale Zusammenhänge und erfordert internationale Zusammenarbeit.¹² In gewisser Weise kann der Bundestag damit eine eigenständige, wenngleich völkerrechtlich nicht rechtsverbindliche Außenpolitik im Sinne einer „parlamentarischen Diplomatie“ betreiben.¹³

Insbesondere haben die Abgeordneten das Recht, sich mit allen außenpolitischen Fragestellungen zu befassen und von ihrem parlamentarischen Fragerecht gegenüber der Regierung Gebrauch zu

5 BVerfGE 90, 286.

6 Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18.03.2005 (BGBl. I S. 775).

7 BVerfGE 104, 151 (Ls. 4 und S. 194, 209).

8 BVerfGE 104, 151 (210).

9 Vgl. zu dieser Bezeichnung und Bewertung beispielsweise Starski, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 59 Rn. 43 m.w.N.

10 Eingehend Heun, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 59 Rn. 14 ff.; Nettessheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 59 Rn. 28 ff.

11 Nettessheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 59 Rn. 30.

12 Eingehend dazu Bericht über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages, [BT-Drs. 16/7841](#), S. 2 ff.; vgl. auch den letzten Bericht über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages. Berichtszeitraum: 1. Oktober 2019 bis 30. September 2021, [BT-Drs. 19/32680](#), S. 2.

13 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Rolle des Bundestags im Bereich der auswärtigen Gewalt, [WD 2 - 3000 - 032/17](#), Sachstand vom 25. April 2017.

machen; der Bundestag kann außenpolitisch relevante Beschlüsse fassen oder etwa im Rahmen einer Aktuellen Stunde über außenpolitische Themen debattieren. Zu den außenpolitisch besonders wichtigen parlamentarischen Foren gehören die vom Grundgesetz vorgeschriebenen Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten, für Verteidigung und für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45, 45a GG). Zudem kann das Parlament über das Budgetrecht (Art. 110 GG) Einfluss auf außenpolitische Schwerpunktsetzungen nehmen. Überdies sind Abgeordnete in internationalen parlamentarischen Versammlungen (z.B. des Europarats, der NATO oder der OSZE) aktiv, diskutieren dort mit ausländischen Parlamentariern und sorgen für eine Rückkopplung von außenpolitischen Themen in die nationalen Parlamente.¹⁴ Auch kann der Bundestag ausländische Staats- und Regierungschefs einladen, im Plenum zu sprechen. Ferner können Äußerungen von Abgeordneten oder Mitgliedern von Organen und Gremien des Bundestages außenpolitische Wirkung entfalten. Die Mitglieder des Bundestages führen im Rahmen der geschilderten parlamentarischen Aufgaben ferner auch Auslandsreisen durch. Neben Reisen des Parlaments und seiner Gremien **begleiten Abgeordnete auch andere Verfassungsorgane wie insbesondere die Bundesregierung ins Ausland.**¹⁵

3. Teilnahme von Mitgliedern des Bundestages an Auslandsreisen der Bundesregierung

Als möglicherweise bei der Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der Bundesregierung zu berücksichtigender Aspekt kommt der sog. **Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen** in Betracht, aus dem auch der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit abgeleitet wird.

3.1. Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen und der Spiegelbildlichkeit

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen wurde vom Bundesverfassungsgericht entwickelt.

Fraktionen im Deutschen Bundestag sind Zusammenschlüsse von Abgeordneten, deren Rechtsstellung – ebenso wie der Status der Abgeordneten – aus Art. 38 Abs. 1 GG abzuleiten ist [...]. Dementsprechend haben die Fraktionen ein aus **Art. 38 Abs. 1 GG** abgeleitetes Recht auf gleiche Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung [...]; es gilt der **Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen** [...].¹⁶

Als **konkrete Ausprägung** der Verpflichtung der Gleichbehandlung der Fraktionen hat das Bundesverfassungsgericht zudem den sog. **Grundsatz der Spiegelbildlichkeit** geformt:

Die gleichberechtigte Mitwirkung der Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung wird unter anderem durch den verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Spiegelbildlichkeit** abgesichert, der dann zum Tragen kommt, wenn der Bundestag seine verfassungsrechtliche Stellung als Repräsentationsorgan nicht durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder wahrnimmt [...]. Nach

14 [BT-Drs. 16/7841](#), S. 2; [BT-Drs. 19/32680](#), S. 2.

15 [BT-Drs. 16/7841](#), S. 3 f., 32 ff.; [BT-Drs. 19/32680](#), S. 25.

16 BVerfGE 135, 317 (396) – Hervorhebungen nur hier.

dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit muss **jede Untergliederung des Bundestages ein verkleinertes Abbild des Plenums sein und in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums in seiner politischen Gewichtung widerspiegeln [...]**.¹⁷

Danach muss insbesondere jeder Ausschuss in seiner Zusammensetzung das **Stärkeverhältnis der Fraktionen im Plenum** widerspiegeln.¹⁸ Begründet wird dies damit, dass die Ausschüsse einen wesentlichen Teil der Arbeit des Bundestages leisten, durch ihre Vorbereitung der Beschlussfassung des Plenums einen Teil des Entscheidungsprozesses vorwegnehmen und einen wesentlichen Teil der parlamentarischen Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben wahrnehmen.¹⁹ Die Verpflichtung zur Spiegelbildlichkeit gilt aber nur, wenn es in der Untergliederung des Bundestages zur **inhaltlichen Vorformung der parlamentarischen Willensbildung** kommt,²⁰ wie etwa in Ausschüssen, Enquetekommissionen und im Parlamentarischen Kontrollgremium (Art. 45d GG).²¹ Sie gilt nicht für Gremien und Funktionen, die – wie etwa der Ältestenrat – nur organisatorischer Art sind und deshalb nicht dem Einfluss des Prinzips gleichberechtigter Teilnahme an den dem Bundestag nach dem Grundgesetz übertragenen Aufgaben unterliegen.²²

3.2. Geltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen und der Spiegelbildlichkeit für die Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der Bundesregierung

Ob der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen beziehungsweise der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit auch für die Teilnahme von Abgeordneten an Reisen der Bundesregierung gilt, war **bislang nicht Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder der Landesverfassungsgerichte**. Auch in der **Rechtswissenschaft** wurden diese konkreten Fragen soweit ersichtlich **bislang nicht untersucht**. Vor diesem Hintergrund ist **keine abschließende Bewertung** der Frage möglich. Im Folgenden wird schlaglichtartig auf **sachnahe Rechtsprechung** sowie auf die **Rechtsauffassung der Bundesregierung** eingegangen.

3.2.1. Kommunalrechtliche Rechtsprechung

Konkret mit der Teilnahme von **Mitgliedern einer kommunalen Volksvertretung an Reisen der Verwaltung** (Bürgermeister) haben sich das **VG Hannover** sowie das **VG Koblenz** auseinandergesetzt. Beide Gerichte haben die Geltung des **Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen einschließlich des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit** für solche Fälle **verneint**. Anders als die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gehen die Gerichte zwar grundsätzlich von

17 BVerfGE 135, 317 (396) – Hervorhebungen nur hier.

18 BVerfGE 154, 1 (12 Rn. 29).

19 BVerfGE 140, 115 (151 Rn. 93).

20 BVerfGE 140, 115 (152 Rn. 94).

21 Austermann/Waldhoff, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 262, 263.

22 BVerfGE 80, 188 (227); 140, 115 (151 f. Rn. 94).

der Geltung dieses Grundsatzes für kommunale Fraktionen aus, während das Bundesverwaltungsgericht auf Art. 21 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zurückgreift.²³ Es handele sich bei Reisen der Verwaltung aber weder um einen (formell) originär der Volksvertretung zugewiesenen Aufgabenbereich noch sei (materiell) die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung der Volksvertretung betroffen.²⁴ Das VG Hannover hat vor diesem Hintergrund ausgeführt:

Die **Besetzungsentscheidung** ist dann letztlich eine **rein politische – und nur politisch zu verantwortende – Entscheidung** der Vertretung, welche von einer bei der Abstimmung unterlegenen Fraktion hinzunehmen ist und diese nicht zugleich in eigenen wehrfähigen Innenrechten verletzt. Anhaltspunkte dafür, dass die Reise nach F. ausnahmsweise von Relevanz für die Willensbildung und Entscheidungsfindung wäre, sind weder vorgetragen, noch ersichtlich. Die Reise betrifft weder den Kern- noch den Randbereich der „parlamentarischen“ Aufgaben der Antragsgegnerin.²⁵

3.2.2. Position der Bundesregierung

Auch die **Bundesregierung lehnt** in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage eine **Rechtspflicht zur Beachtung der gleichen Teilhabe aller Abgeordneten hinsichtlich Veranstaltungen und Reisen der Bundesregierung ab**.²⁶ Anders als das VG Hannover und das VG Koblenz stellt sie dabei aber nicht die Relevanz einer solchen Teilnahme an einer Regierungsreise für die parlamentarische Willensbildung in Abrede.²⁷ Stattdessen führt die Bundesregierung zur Begründung aus:

Eine Rechtspflicht zur Gleichstellung aller Mitglieder des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung kann dem Grundgesetz allerdings nicht entnommen werden. Aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes folgt das **Recht aller Abgeordneten auf gleiche Teilhabe** am Prozess der parlamentarischen Willensbildung [...]. Dieser Anspruch **richtet sich gegen den Bundestag selbst**, beinhaltet aber **nicht** das Recht des einzelnen Abgeordneten auf gleiche Teilhabe an den **Aktivitäten der Bundesregierung** wie z. B. Reisen und Veranstaltungen.²⁸

Sie weist allerdings auch auf Folgendes hin:

23 BVerwGE 162, 284 (291 f.).

24 VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris Rn. 44; VG Koblenz, Beschluss vom 12.08.2019 – 3 L 735/19.KO, abrufbar unter: https://vgko.justiz.rlp.de/fileadmin/justiz/Gerichte/Fachgerichte/Verwaltungsgerichte/Koblenz/Dokumente/Entscheidungen/Nr_28-2019_VOE_3_L_0735-19_KO_Beschluss_vom_12-08-2019_4924.pdf.

25 VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris Rn. 44; kritisch dazu aber ohne nähere Begründung Heusch/Dickten, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2020, 358 (362).

26 [BT-Drs. 20/5863](#), S. 2.

27 [BT-Drs. 20/6559](#), S. 2.

28 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. – BT-Drs. 20/5654 – Bewegungsgipfel und die Einladungs politik der Bundesregierung, [BT-Drs. 20/5863](#), S. 2.

Alle Ressorts sind bestrebt, im Rahmen der bestehenden Kapazitäten und unter Berücksichtigung von fachlichen Gesichtspunkten, **Vertreterinnen und Vertreter von im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen bei Veranstaltungen bzw. Reisen angemessen zu berücksichtigen**. Die Bundesregierung informiert hierbei über ihre Planungen frühzeitig und möglichst umfassend.²⁹

3.2.3. Sächsischer Verfassungsgerichtshof zu eigenen Reisen des Parlaments

In Bezug auf **eigene Reisen des Parlaments** hat der **Sächsische Verfassungsgerichtshof** entschieden, dass der (auch in Art. 39 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Sachsens verankerte) Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen und Abgeordneten nicht nur im Kernbereich, sondern **auch im Randbereich parlamentarischer Aktivitäten** zu wahren ist, zu denen **Parlamentsreisen** gehören. Allerdings sei es bei der Bestimmung der Größe und Besetzung von Delegationen für Parlamentsreisen **regelmäßig nicht erforderlich**, die **Mehrheitsverhältnisse** im Plenum (also das Verhältnis der Größe der einzelnen Fraktionen) **genau abzubilden**.³⁰ **Ferner** seien in diesem Randbereich **Abweichungen von der strengen formalen Gleichbehandlung der Fraktionen aus sachlichen, willkürfreien und tragfähigen Gründen** zulässig, die nach Art und Gewicht eine Beschränkung des Gebots der chancengleichen Teilhabe aller Fraktionen rechtfertigen.

Das **Recht auf Gleichbehandlung von Fraktionen oder Abgeordneten** im Landtag und die Gewährleistung, ihre Rechte bei der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben in formal gleicher Weise auszuüben, sind von **fundamentaler Bedeutung**. Sie können deshalb nicht eng ausgelegt werden, sondern erfassen vielmehr auch die **Mitwirkungsbefugnis an Aufgaben des Parlaments, die jenseits seiner Kernaufgaben liegen**, also etwa jenseits des Bereichs der Gesetzgebungsfunktion, des Budgetrechts und der Ausübung der Kurations-, Informations- und Kontrollfunktionen [...]. Hierunter fallen grundsätzlich auch solche Veranstaltungen des Landtags, die zwar nicht zu den Parlamentssitzungen zählen, aber im weiteren Sinne der politischen Willensbildung dienen. Der Landtag hat für die Aktivitäten und Betätigungsformen, die er in diesem weiten Rahmen der politischen Willensbildung entfalten möchte, im Rahmen seiner Autonomie als Verfassungsorgan einen breiten Ausgestaltungsspielraum; er ist nicht auf die verfassungsrechtlich unabdingbaren Kernaufgaben beschränkt und kann auch Aufgaben mit repräsentativen Schwerpunkt wahrnehmen. Soweit er sich indes in parlamentarischen Angelegenheiten für eine bestimmte Form der Aufgabenwahrnehmung entscheidet, unterliegt er jenseits solcher reinen Repräsentationsaufgaben, die dem Präsidenten als Vertreter des Landtags obliegen [...], **auch in diesen nach Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung frei gestaltbaren Randbereichen parlamentarischer Aktivitäten den Bindungen des Art. 39 Abs. 3 SächsVerf und ist jeder Abgeordnete – und damit auch jede Fraktion – berechtigt, an seiner Arbeit teilzuhaben** [...].

Wird der Landtag bei derartigen parlamentarischen Angelegenheiten im weiteren Sinne durch eine Personenmehrheit repräsentiert, muss **daher grundsätzlich jede Fraktion an dieser Personenmehrheit beteiligt werden**. Allerdings ist es **regelmäßig nicht erforderlich**, darüber hinaus zu gewährleisten, **dass sich auch hier die Mehrheitsverhältnisse im Plenum in der Auswahl**

29 [BT-Drs. 20/5863](#), S. 2 – Hervorhebungen nur hier.

30 Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.03.2013, – Vf. 95-I-12, BeckRS 2013, 48577.

der Abgeordneten widerspiegeln. Denn dieses Gebot der Spiegelbildlichkeit gilt nur für Gremien, die wesentliche Aufgaben des Parlaments wahrnehmen [...].

Wie im Kernbereich der Parlamentstätigkeit gilt das Prinzip der Berücksichtigung aller im Parlament vertretenen Fraktionen auch bei der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten im weiteren Sinne nicht uneingeschränkt. Vielmehr sind aus **sachlichem, jedenfalls willkürfreiem Grund Abweichungen statthaft.** Im Randbereich der parlamentarischen Aufgaben muss die Abweichung zudem nicht zum Schutz anderer verfassungsrechtlich geschützter Positionen erforderlich sein [...], z. B. zur Sicherung der Funktionsfähigkeit und des Ablaufs der Parlamentsarbeit, zur Abwehr missbräuchlicher Ausnutzung parlamentarischer Rechte oder zum Schutze anderer vorrangiger Verfassungsgüter [...]. Hier reicht vielmehr jeder tragfähige Grund, der nach Art und Gewicht eine Beschränkung des Gebots der chancengleichen Teilhabe aller Fraktionen rechtfertigt. [Das Präsidium] ist mithin nicht auf verfassungsrechtlich verankerte Differenzierungsgründe beschränkt. Bei der Gewichtung der Gründe ist ihm zudem ein verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbarer Bewertungsspielraum zuzubilligen.³¹

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof weist damit zwar ausdrücklich darauf hin, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht eng ausgelegt werden soll und auch in Randbereichen der parlamentarischen Aktivität gilt. Zu diesen Aktivitäten könnte neben eigenen Reisen des Parlaments grundsätzlich auch die Begleitung von Reisen anderer Verfassungsorgane zählen. Allerdings betreffen die Erwägungen des Gerichts allein das Binnenverhältnis im Parlament, hier von Fraktionen und Präsidium. Die Entscheidung lässt allein keine belastbaren Rückschlüsse für einen Anspruch der Fraktionen auf Gleichbehandlung gegenüber der Regierung, insbesondere in Bezug auf Auslandsreisedelegationen, zu.

3.2.4. Hinweise in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Dem **Bundesverfassungsgericht** lag die konkrete Frage der Geltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen und des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit in Bezug auf die Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der Bundesregierung wie gesagt bislang nicht zur Entscheidung vor. Im Folgenden wird daher auf grundlegende Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zum aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Recht auf Gleichbehandlung der Fraktionen und Abgeordneten und dem Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung eingegangen.

In seiner Entscheidung aus dem Jahr 2022 zur Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages hat das Gericht seine grundlegenden Aussagen zur Reichweite der Gleichbehandlung der Fraktionen bekräftigt und konkretisiert.³² Danach haben

die Fraktionen gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ein Recht auf formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung [...]. Dieses Recht auf formale Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse betrifft **sämtliche Gegenstände der parlamentarischen Willensbildung** (vgl. umfassend BVerfGE 160, 368 [383 ff. Rn. 47ff.]). Es erstreckt sich nicht nur auf die

31 Sächsischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.03.2013, – Vf. 95-I-12, BeckRS 2013, 48577.

32 BVerfGE 160, 411.

Tätigkeit des Parlaments als Organ der **Gesetzgebung sowie der Kontrolle der Regierung** und damit auf den Bereich der **politisch-parlamentarischen Willensbildung im engeren Sinn**. Vielmehr umfasst die gleiche Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten und daraus abgeleitet der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG **auch Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Deutschen Bundestages** einschließlich der Festlegung und Besetzung von Untergliederungen und Leitungsgämtern [...].³³

Zur Reichweite des Schutzbereichs von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nimmt das Gericht ausdrücklich Bezug auf die Ausführungen in seiner unmittelbar vorangegangenen Entscheidung zur Gleichbehandlung der Abgeordneten in Bezug auf das Vorschlagsrecht zur Wahl der Vizepräsidenten. Mit einer im formellen und umfassenden Sinne verstandenen Gleichheit der Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten – und Fraktionen – ist danach

[...] eine **Engführung des Schutzbereichs von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG** auf die Erfüllung der Aufgaben des Parlaments mit Außenwirkung oder die politisch-parlamentarische Willensbildung im engeren Sinn **nicht zu vereinbaren**. Vielmehr erstreckt sich die gleiche Mitwirkungsbefugnis der Abgeordneten nicht nur auf die Tätigkeit des Parlaments als Organ der Gesetzgebung und der Kontrolle der Regierung, sondern auch auf **Entscheidungen über die innere Organisation und die Arbeitsabläufe des Deutschen Bundestages** einschließlich der Festlegung und Besetzung von Leitungsgämtern und Untergliederungen. **Auch diese Entscheidungen setzen einen Prozess der Willensbildung des Parlaments voraus, an dem mitzuwirken alle Abgeordneten gleichermaßen berufen sind**. Es ist nicht ersichtlich, warum der Status der Gleichheit der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG sich nicht auch auf **parlamentsinterne Gegenstände** beziehen und insoweit kein Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung bestehen sollte, zumal nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Entscheidungen im Einzelfall auf die politische Willensbildung des Parlaments zurückwirken.³⁴

Zwar stellt das Bundesverfassungsgericht für die Geltung des Anspruches auf Gleichbehandlung damit einerseits materiell das Kriterium der Relevanz für die Willensbildung des Parlaments in den Vordergrund. Die Teilnahme von Abgeordneten an Auslandsreisen der Bundesregierung kann laut den Berichten über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages eine solche Relevanz für die parlamentarische Willensbildung und Kontrolle des Regierungshandelns aufweisen.³⁵ Die Entscheidung bezog sich aber konkret auf die Mitwirkungsbefugnisse von Abgeordneten hinsichtlich „parlamentsinterner Gegenstände“.

Das Gericht erwähnt zu Beginn beider Entscheidungen ebenfalls, dass sich das Recht der Fraktionen und Abgeordneten auf formal gleiche Mitwirkung auch auf die Tätigkeit des Bundestages als Organ der **Kontrolle des Regierungshandelns** erstreckt. Diesbezüglich ist in der

33 BVerfGE 160, 411 (420 Rn. 28) – Hervorhebungen nur hier.

34 BVerfGE 160, 368 (383 f. Rn. 48 f.) – Hervorhebungen nur hier.

35 [BT-Drs. 16/7841](#), S. 3 f., 32 ff.; [BT-Drs. 19/32680](#), S. 25.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt [...], dass aus **Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG** ein **Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages** gegenüber der Bundesregierung folgt, **an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten** nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages **teilhaben** und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert [...].³⁶

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die **Fraktionen und Abgeordneten die Frage- und Informationsrechte** zur Kontrolle der Bundesregierung nicht nur prozessstandschaftlich als Rechte des Bundestages aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, sondern auch als **eigene Rechte** gegenüber der Bundesregierung geltend machen können.³⁷

Die Instrumente der parlamentarischen Kontrolle **berechtigen die Abgeordneten allerdings** nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts **nicht zur unmittelbaren Teilnahme am Regierungshandeln**. Vielmehr erfolgt die **parlamentarische Kontrolle zum Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung**³⁸ **grundsätzlich zeitlich nachgelagert**, insbesondere in Form der Ausübung des Fragerechts.

Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** voraus, der einen **grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich** einschließt. Dazu gehört zum Beispiel 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 [...]. Bei dem einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung handelt es sich um einen von verschiedenen innen- und außenpolitischen sowie innerorganschaftlichen 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** [...]. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist [...]. So könnte ein so wesentlicher Teil einer politischen Entscheidung wie die Bestimmung des Zeitpunkts, zu dem sie fallen soll, der Regierung weitgehend aus der Hand genommen werden, wenn das Parlament schon vor diesem Zeitpunkt auf den Stand der Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung zugreifen könnte [...].

36 BVerfGE 124, 161 (188) – Hervorhebungen nur hier.

37 BVerfGE 124, 161 (187); 139, 194 (221 Rn. 99).

38 Instrukтив dazu Brinktrine, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 62 Rn. 41 ff.; eingehend zur Belastbarkeit dieser Annahme einschließlich Kritik Schröder, in: Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Auflage 2005, § 64 Rn. 11 ff.

Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach **grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge**; sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen [...]. Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz vor informatorischen Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung erschöpft sich jedoch nicht in dieser Abschirmung gegen unmittelbare Eingriffe in die autonome Kompetenzzusübung der Regierung, sondern wirkt über den Zeitpunkt einer Entscheidung hinaus [...].³⁹

Konkret bezogen auf die **außenpolitische Kompetenzzusübung der Bundesregierung** führt das Bundesverfassungsgericht weiter aus:

Die Rüstungsexportkontrolle ist nicht wegen der außenpolitischen Bedeutung dieses Teilbereichs des Regierungshandelns von vornherein jeglicher parlamentarischen Kontrolle entzogen. 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** [...]. Eine erweiternde Auslegung der Zustimmung- oder Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages würde die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ungerechtfertigt beschneiden und auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinauslaufen.

Dies bedeutet aber nicht, dass wesentliche Entscheidungen am Bundestag vorbei getroffen werden könnten. Auch die der Bundesregierung anvertraute auswärtige Gewalt steht **keineswegs außerhalb parlamentarischer Kontrolle**. Dem Bundestag, der Entscheidungen der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten missbilligt, verbleiben jedoch auch in diesem Bereich seine parlamentarischen Kontrollbefugnisse [...]. 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 [...].⁴⁰

Insbesondere im Bereich der auswärtigen Gewalt ist laut Bundesverfassungsgericht zudem

[...] **zwischen parlamentarischer Mitwirkung einerseits und parlamentarischer Kontrolle andererseits zu unterscheiden**. Eine **Mitwirkung des Parlaments** bei der Ausübung von Staatsfunktionen kommt **nur dort** in Betracht, **wo sie durch das Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist**. Die Gewaltenteilung darf nicht unter Berufung auf das Demokratieprinzip durch Einräumung parlamentarischer Mitentscheidungsbefugnisse unterlaufen, die grundgesetzliche Kompetenzordnung nicht durch die Konstruktion eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts überlagert werden [...]. Daraus ist aber keine Einschränkung der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung zu folgern. In der Ausübung parlamentarischer Kontrolle liegt kein verfassungswidriger Einbruch in den Gestaltungsbereich der Exekutive. Sie kommt auch dort zum Tragen, wo das Grundgesetz eine ausschließliche Zuständigkeit der Regierung begründet. Unter

39 BVerfGE 137, 185 (234 f. Rn. 136 f.) – Hervorhebungen nur hier.

40 BVerfGE 137, 185 (235 Rn. 138 f.) – Hervorhebungen nur hier.

dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns **tritt die parlamentarische Kontrolle an die Stelle der in dem Bereich ausschließlicher Zuständigkeit der Regierung fehlenden sachlich-inhaltlichen Mitwirkungsrechte des Parlaments**. Die Zuständigkeitszuweisung des Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GG schafft somit für sich genommen keinen der parlamentarischen Verantwortung grundsätzlich entzogenen Raum gubernativen Entscheidens.⁴¹

Diese Erwägungen sprechen dafür, dass die **parlamentarische Kontrolle** einerseits den Bereich der **Auslandsreisen der Bundesregierung** umfasst. Andererseits dürfte es hier bei dem Grundsatz bleiben, dass diese Kontrolle sich auf **abgeschlossene Vorgänge** des Regierungshandelns bezieht und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG den einzelnen **Fraktionen und Abgeordneten kein Recht auf Mitwirkung vermittelt**. Dies dürfte jedenfalls gegen einen Anspruch der einzelnen Fraktionen oder Abgeordneten sprechen, an Reisen der Bundesregierung teilzunehmen.

Gehört die unmittelbare Teilnahme am Regierungshandeln im Bereich auswärtige Gewalt also nicht zu den originären Aufgaben des Parlaments einschließlich der Abgeordneten und Fraktionen, spricht dies auch gegen eine **Anwendbarkeit des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Fraktionen und Abgeordneten**, sofern sich die Bundesregierung selbst entscheidet, Abgeordnete zu Auslandsreisen einzuladen. Die Frage ist aber wie bereits eingangs erwähnt bislang weder in der Rechtsprechung noch in der Rechtswissenschaft eingehend untersucht worden und kann mithin im Rahmen der Ausarbeitung **nicht abschließend beurteilt werden**.

3.3. Gleichbehandlungsansprüche aus anderen Rechtsgrundlagen

Die Fraktionen sind rechtlich von den politischen Parteien zu unterscheiden. Allerdings können nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch faktische mittelbare Beeinträchtigungen des Wettbewerbs der Parteien am **Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien** (Art. 21 GG) zu messen sein, wenn ihre Wirkungen unmittelbaren und zielgerichteten Eingriffen gleichkommen.⁴² Ob auch bei der Entscheidung der Bundesregierung über die Teilnahme von Abgeordneten an Reisedelegationen die Gleichheit der Parteien zu berücksichtigen ist, wird soweit ersichtlich in der Rechtswissenschaft jedoch **nicht diskutiert**. Entsprechende **Gerichtsentscheidungen existieren ebenfalls nicht**.

Soweit das **Bundesverwaltungsgericht** bei **kommunalen Fraktionen** Art. 21 GG in Verbindung mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG für anwendbar hält,⁴³ dürften im Wesentlichen dieselben Erwägungen und Einwände (3.2.4, insbesondere S. 12 ff.) gelten, die bereits zur aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG abgeleiteten Gleichbehandlung der Fraktionen dargelegt wurden. Das Bundesverwaltungsgericht greift nur auf Art. 21 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zurück, weil es für die kommunalrechtliche Ebene eine strenge Pflicht zur formalen Gleichbehandlung der Fraktionen aus Art. 38 Abs. 1 GG ablehnt. In der Sache geht es aber ebenfalls von einem Grundsatz zur Gleichbehandlung aus.

41 BVerfGE 137, 185 (236 Rn. 140) – Hervorhebungen nur hier.

42 Zur Finanzierung der parteinahen Stiftungen BVerfG, [Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 –](#), Rn. 176.

43 BVerwGE 162, 284 (291 f.).

Auf **Bundesebene** können sich Abgeordnete⁴⁴ in ihrer Funktion als Mitglieder des Bundestages jedenfalls nicht auf Grundrechte berufen, weshalb der allgemeine Gleichheitssatz des **Art. 3 Abs. 1 GG nicht eingreift**.⁴⁵ Dies dürfte auch für die Fraktionen des Bundestages in ihrer Funktion als Zusammenschluss von Abgeordneten gelten.

* * *

44 BVerfGE 154, 354 (367 f. Rn. 44).

45 BVerfGE 154, 354 (367 f. Rn. 44).