



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zur Zulässigkeit eines Parlamentsvorbehaltes für „Strategien“ der Bundesregierung

Zur Zulässigkeit eines Parlamentsvorbehaltes für „Strategien“ der Bundesregierung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 087/24
Abschluss der Arbeit: 22. August 2024 (zugleich letzter Abruf der Links)
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.	Fragestellung und Einleitung	4
2.	„Strategien der Bundesregierung“	4
3.	Verfassungsrechtliche Aspekte	4
3.1.	Kein umfassender Parlamentsvorbehalt	4
3.2.	Keine alleinige Kompetenz der Bundesregierung	5
3.3.	Für die Zulässigkeit von speziellen Parlamentsvorbehalten relevante Aspekte	6
3.3.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	6
3.3.2.	Besondere Vorgaben des GG zur Organkompetenz	6
3.3.3.	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	7
3.3.4.	Vorbehalt des Gesetzes	8

1. Fragestellung und Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, die Bundesregierung durch Gesetz zu verpflichten, die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu „Strategien“ der Bundesregierung einzuholen. Dabei soll insbesondere auf das Gewaltenteilungsprinzip eingegangen werden.

Der vorliegende Sachstand kann die Thematik wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit nicht umfassend ausleuchten, aber eine erste Orientierung bieten. Dabei wird insbesondere auf maßgebliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eingegangen.

2. „Strategien der Bundesregierung“

Mit „**Strategien der Bundesregierung**“ sind im Rahmen der vorliegenden Arbeit **politische Planungen** der Bundesregierung wie etwa der Nationalen Verteidigungsstrategie¹ oder der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie² gemeint. Diese sind vielgestaltig und können etwa **Zielvorgaben für die Umsetzung von nationalem Recht oder auch Unions- und Völkerrecht** und **Planungen konkreter Umsetzungsmaßnahmen** enthalten. Ferner können **auch Ankündigungen von Initiativen der Bundesregierung für die Schaffung oder Änderung von Gesetzen oder Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union oder auf völkerrechtlicher Ebene** Teil von Strategien der Bundesregierung sein. Von der Erarbeitung von Strategien durch die Bundesregierung und der Abstimmung über diese ist deren konkrete Umsetzung zu unterscheiden. So gilt insbesondere für mit der Umsetzung verbundene Grundrechtseingriffe der Vorbehalt des Gesetzes (dazu unter 3.3.4.).

3. Verfassungsrechtliche Aspekte

Das Verhältnis von Bundesregierung und Bundestag ist vom **Grundsatz der Gewaltenteilung** geprägt (Art. 20 Abs. 2 GG). Danach obliegt der Erlass der Gesetze der Legislative. Die Exekutive ist wiederum an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG); ihr obliegt die Ausführung der Gesetze.

Im Folgenden wird näher auf das Verhältnis von Bundesregierung und Bundestag im Bereich der politischen Planung eingegangen.

3.1. Kein umfassender Parlamentsvorbehalt

Das **Grundgesetz** enthält **keine ausdrücklichen Bestimmungen, die politische Planungen der Bundesregierung** einem **generellen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages** unterwerfen würde.

1 Vgl. die Unterrichtung der Bundesregierung auf BT-Drs. [20/7220](#).

2 Vgl. Bundesregierung, Nachhaltigkeitsstrategie vom 10. März 2021, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846>.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat zu der Frage, wie stark der Gesetzgeber das Handeln anderer Staatsorgane wie insbesondere der Bundesregierung mitsteuern darf, ausgeführt:

Das Grundgesetz spricht dem **Parlament nicht** einen **allumfassenden Vorrang bei grundlegenden Entscheidungen** zu. Es setzt durch die gewaltenteilende Kompetenzzuordnung seinen Befugnissen Grenzen. Weitreichende - gerade auch politische - Entscheidungen gibt es der Kompetenz anderer oberster Staatsorgane anheim, wie zum Beispiel die **Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Bundeskanzler** (Art. 65 Satz 1 GG), die Auflösung des Bundestages (Art. 68 GG), die Erklärung des Gesetzgebungsnotstands (Art. 81 GG) oder **wichtige außenpolitische Entscheidungen**, wie etwa über die Aufnahme oder den Abbruch diplomatischer Beziehungen. Dem Bundestag, der solche Entscheidungen mißbilligt, verbleiben seine Kontrollbefugnisse; er kann gegebenenfalls einen neuen Bundeskanzler wählen und damit den Sturz der bisherigen Bundesregierung bewirken; er kann von seinen Haushaltskompetenzen Gebrauch machen - nicht aber erkennt ihm das Grundgesetz eine Entscheidungskompetenz in diesen Fragen zu. Die konkrete Ordnung der Verteilung und des Ausgleichs staatlicher Macht, die das Grundgesetz gewahrt wissen will, darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden. Aus dem **Umstand, daß allein die Mitglieder des Parlaments unmittelbar vom Volk gewählt werden, folgt nicht, daß andere Institutionen und Funktionen der Staatsgewalt der demokratischen Legitimation entbehren** [...]. Das aber schließt es aus, aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie einen Vorrang des Parlaments und seiner Entscheidungen gegenüber den anderen Gewalten als einen alle konkreten Kompetenzzuordnungen überspielenden Auslegungsgrundsatz herzuleiten. Auch die Tatsache, daß eine Frage politisch umstritten ist, vermag die von der Verfassung zugeordneten Entscheidungskompetenzen nicht zu verschieben.³

In einer weiteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ergänzt:

Zu berücksichtigen ist im übrigen auch, daß die in Art. 20 Abs. 2 GG als Grundsatz normierte organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten auch darauf zielt, daß staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt **von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen**. Dieses Ziel darf nicht durch einen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden [...].⁴

3.2. Keine alleinige Kompetenz der Bundesregierung

Umgekehrt kann dem **Grundgesetz nicht** entnommen werden, dass **allein** die **Bundesregierung** über die **Kompetenz für politische Planung** verfügt. **Art. 65 GG** bestimmt zwar, dass der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür die Verantwortung trägt. Diese Regelung bezieht sich nach herrschender Ansicht auf das **Kompetenz- und Verantwortungsgefüge**

3 BVerfGE 49, 89 (124 ff.) – Hervorhebungen nur hier.

4 BVerfGE 98, 218 (251 f.) – Hervorhebungen nur hier.

innerhalb der Bundesregierung, nicht aber auf das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung.⁵ Herzog beschreibt das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung in Bezug auf politische Grundsatzfragen wie folgt:

Sie beide sind **je nach der verfassungsrechtlichen Regelung** des einzelnen Problems **entweder nebeneinander oder zur gesamten Hand** im Besitz der politischen Führungs- oder Leitungskompetenz und es ist nicht eine Frage der verfassungsrechtlichen Regelung, sondern eine **Frage der tatsächlichen Gewichte Verteilung**; welches der beiden Organe in Fragen von großer politischer Tragweite letztlich das Heft in der Hand hat.⁶

3.3. Für die Zulässigkeit von speziellen Parlamentsvorbehalten relevante Aspekte

Ob ein **Parlamentsvorbehalt** für bestimmte Maßnahmen der Regierung **im Einzelfall** verfassungsrechtlich vorgeschrieben oder zumindest zulässig ist, richtet sich nach der **Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im konkreten Fall.**⁷

3.3.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Grundvoraussetzungen für Regelungen des Bundesgesetzgebers ist dabei zunächst, dass überhaupt eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** (insbesondere gemäß Art. 73 ff. GG) besteht.

3.3.2. Besondere Vorgaben des GG zur Organkompetenz

Darüber hinaus sind dem Grundgesetz für bestimmte Regelungs- und Handlungsbereiche ausdrücklich oder im Wege der Auslegung auch **besondere Bestimmungen zur Organkompetenz** innerhalb des Bundes zu entnehmen, auf die hier nur beispielhaft eingegangen werden kann.

Im Zusammenhang mit politischen Planungen der Bundesregierung ist insbesondere **Art. 110 GG** von Bedeutung. Dieser verbürgt das **Budgetrecht des Parlaments**. Die **Regierung** erarbeitet im ersten Schritt die politische Planung der Ein- und Ausgaben des Bundes und stellt diese in einen **Haushaltsplan** ein (Art. 110 Abs. 1 GG). Dieser wird dann durch das Parlament in Form eines **Haushaltsgesetzes** festgestellt (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG).

5 Ausführlich Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 65 Rn. 29 ff. und 81 ff.; vgl. auch Hermes, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 22.

6 Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 65 Rn. 35.

7 Vgl. schon BVerfGE 49, 89 (126).

Besondere Regelungen enthält auch Art. 59 GG. Dieser weist in Abs. 1 Satz 2 den Abschluss **völkerrechtlicher Verträge** der Bundesregierung zu und bestimmt in Abs. 2, wann diese die Zustimmung des Bundestages erfordern.⁸

Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht einen **ungeschriebenen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages** für Auslandseinsätze der Bundeswehr anerkannt.⁹

3.3.3. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Als weiterer relevanter Verfassungsgrundsatz ist der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Schutz des **Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung** zu nennen. Dieser schließt einen

grundsätzlich **nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung** ein. 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.¹⁰

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist daher zum einen die Kontrolle des Regierungshandelns durch das Parlament auf abgeschlossene Vorgänge beschränkt. Zum anderen ist ein „**Mitregieren**“ Dritter bei Entscheidungen **ausgeschlossen**, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht betonte im Rahmen einer Entscheidung zu Art. 59 Abs. 2 GG:

Auch der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus [...]. Die Demokratie, die das Grundgesetz verfaßt hat, ist eine *rechtsstaatliche* Demokratie, und das bedeutet im Verhältnis der Staatsorgane zueinander vor allem eine *gewaltenteilende* Demokratie.¹²

Das Bundesverfassungsgericht zählt beispielsweise die „Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat“ zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.¹³ Zu weiteren Einzelheiten zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wird auf die Ausführungen im Sachstand „Verträge mit einem Finanzvolumen von über 25 Millionen Euro im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, Zur inhaltlichen Reichweite der diesbezüglichen Vorlagepflicht

8 Vgl. eingehend zur Verteilung der Organkompetenz gemäß Art. 59 GG BVerfGE 68, 1 (86 ff.); 90, 286.

9 BVerfGE 90, 286 (387 ff.); 121, 135.

10 Vgl. BVerfGE 37, 100 (139) – Hervorhebungen nur hier.

11 BVerfGE 165, 167, 187.

12 BVerfGE 68, 1, 87 – Hervorhebungen im Original.

13 BVerfGE 137, 185.

gegenüber dem Haushaltsausschuss“ vom 28. Juni 2024, [WD 3 - 3000 - 067/24](#), [WD 4 - 3000 - 042/24](#), S. 12 f. verwiesen.

3.3.4. Vorbehalt des Gesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits mehrfach mit gesetzlichen Ermächtigungen der Bundesregierung zum Erlass von **Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundestages** befasst. Das Grundgesetz ordnet den Bereich der Rechtssetzung grundsätzlich der Legislative zu. Zwar betrifft die hiesige Fragestellung nicht den Erlass von Rechtsverordnungen, sondern Absichtserklärungen der Regierung. Allerdings muss die Regierung auch bei der Planung und Umsetzung von Strategien den **Grundsatz des allgemeinen Vorbehalts des Gesetzes** beachten. Dieser wird aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet und besagt, dass **Akte der Exekutive, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers wesentlich betreffen**, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.¹⁴ In Bezug auf einen Zustimmungsvorbehalt des Bundestages für eine Rechtsverordnung der Bundesregierung entschied das Bundesverfassungsgericht Folgendes:

In welchen Bereichen danach staatliches Handeln einer Rechtsgrundlage im förmlichen Gesetz bedarf, läßt sich nur im Blick auf den **jeweiligen Sachbereich und die Intensität der geplanten oder getroffenen Regelung** ermitteln. Die verfassungsrechtlichen Wertungskriterien sind dabei in erster Linie den tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere den vom Grundgesetz anerkannten und verbürgten Grundrechten zu entnehmen.

Nach den gleichen Maßstäben beurteilt sich, ob der **Gesetzgeber**, wie der verfassungsrechtliche Gesetzesvorbehalt weiter fordert [...], mit der zur Prüfung vorgelegten Norm **die wesentlichen normativen Grundlagen** des zu regelnden Rechtsbereichs **selbst festgelegt und dies nicht dem Handeln etwa der Verwaltung überlassen hat**.¹⁵

Der **Gesetzgeber** kann sich bei seinen eigenen gesetzgeberischen Entscheidungen auch **an Plänen und Strategien der Bundesregierung orientieren** und sich diese **zu eigen machen**.

14 Vgl. etwa BVerfGE 49, 89, 126.

15 BVerfGE 49, 89, 126 – Hervorhebungen nur hier.

Bereits erfolgte Grundrechtseingriffe können allerdings aus Gründen der verfassungsrechtlichen Gebote der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes **nicht rückwirkend durch eine nachträgliche Zustimmung des Bundestages legitimiert** werden.¹⁶

Hat der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst durch Gesetz getroffen, **folgt aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes** indes gerade **kein weitergehender Zustimmungsvorbehalt des Parlaments für die konkrete Umsetzung der Regelungen durch die Regierung**.

Sofern die Bundesregierung durch einfaches Gesetz verpflichtet werden würde, die Zustimmung des Bundestages zu bestimmten Strategien der Bundesregierung einzuholen, würde sich die Versagung dieser Zustimmung zudem nicht automatisch auf die Rechtmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen auswirken. Entscheidend wäre insoweit, ob das jeweilige Fachrecht insbesondere für grundrechtsrelevante Maßnahmen ebenfalls die Zustimmung des Bundestages erfordert¹⁷ und ob dieses Erfordernis seinerseits mit der Kompetenzzuordnung und den weiteren Grundsätzen der Verfassung vereinbar ist.

16 Verbot der sog. echten Rückwirkung, vgl. dazu instruktiv Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Einschränkung von Boni und Sonderzahlungen, [WD 3 - 3000 - 044/23](#), Sachstand vom 28.04.2023, S. 10. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine Beteiligung des Deutschen Bundestags zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr bei Gefahr im Verzug ausnahmsweise nachträglich erfolgen könne, betrifft nicht den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorbehalt des Gesetzes, sondern allein die Auslegung der Sonderregelungen von Art. 59 Abs. 2 GG, die den Gesetzgebungsorganen lediglich ein Mitwirkungsrecht im gemäß Art. 59 Abs. 1 GG der Exekutive zugewiesenen Bereich der Außenpolitik zuweist, vgl. BVerfGE 90, 286, 357.

17 Vgl. etwa § 54 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung, nach dem bestimmte Verträge der Bundesregierung bis zur Billigung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages schwebend unwirksam sind, vgl. dazu eingehend Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand „Verträge mit einem Finanzvolumen von über 25 Millionen Euro im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, Zur inhaltlichen Reichweite der diesbezüglichen Vorlagepflicht gegenüber dem Haushaltsausschuss“, [WD 3 - 3000 - 067/24](#), [WD 4 - 3000 - 042/24](#).