



Kurzinformation

Zur Verbands- und Organkompetenz des Deutschen Bundestages im Bereich der auswärtigen Gewalt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Mitteilungen an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) durch den Deutschen Bundestag, Abgeordnete oder Fraktionen gefragt, die mit dem Ziel übermittelt werden, dass der IStGH nach Art. 13 Buchstabe c i.V.m. Art. 15 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-Statut) ein Verfahren einleitet.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Mitteilungen hängt zunächst davon, ob das Grundgesetz dem Bundestag (oder seinen Teilen) eine Kompetenz zur Vornahme dieser Handlung zubilligt. Gemäß Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes (zur Reichweite dieses Begriffs im vorliegenden Kontext, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfahrenseinleitung beim IStGH, Kurzinformation vom 4. September 2024, WD 2 - 3000 - 045/24, S. 3). Das bedeutet, dass dem Bund, und nicht den Bundesländern, in diesen Angelegenheiten die Verbandskompetenz zukommt. Jedoch trifft Art. 32 Abs. 1 GG keine Aussage über die Organkompetenz, d.h. zu der Frage, welches Organ im Einzelnen für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten zuständig ist und damit nach außen hin auftreten darf. Das Grundgesetz weist im Bereich der auswärtigen Gewalt mehreren Organen Kompetenzen zu: Art. 59 GG bestimmt neben Zuständigkeiten des Bundespräsidenten insbesondere in seinem Absatz 2 Satz 1, dass Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften, also des Bundestages und ggf. auch des Bundesrates, in der Form eines Bundesgesetzes bedürfen. In seinem Urteil vom 18. Dezember 1984 (2 BvE 13/83, BVerfGE 68, 1) entschied das Bundesverfassungsgericht, dass allerdings „Akte des auswärtigen Verkehrs“ maßgebend zum Kompetenzbereich der Exekutive zugeordnet werden. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG dürfe nicht „auf andere Akte als Vertragsabschlußerklärungen“ ausgedehnt werden:

Die Konzentration politischer Macht, die darin läge, dem Bundestag in auswärtigen Angelegenheiten - über die ihm im Grundgesetz zugeordneten Befugnisse hinaus - zentrale Entscheidungsbefugnisse exekutivischer Natur zuzuordnen, liefe dem derzeit vom Grundgesetz normierten Gefüge der Verteilung von Macht, Verantwortung und Kontrolle zuwider. Daran ändert es nichts, daß - auf der Ebene des Bundes - allein die Mitglieder des Bundestages unmittelbar vom Volk gewählt sind. 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 [...]. Auch der

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.

Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus [...].

Eine Erweiterung des sachlichen Anwendungsbereichs des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf nichtvertragliche Akte der Bundesregierung gegenüber fremden Völkerrechtssubjekten, auch insoweit diese Akte politische Beziehungen regeln, würde angesichts der überragenden Bedeutung, die heutzutage der Außenpolitik für den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zukommt, einen Einbruch in zentrale Gestaltungsbereiche der Exekutive darstellen; sie verlagerte in weitem Umfang politische Macht zu Lasten der Exekutive auf den Bundestag in einem Handlungsbereich, der funktionell betrachtet nicht Gesetzgebung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt. Denn die Vorname der hier in Rede stehenden Akte auf der Ebene des Völkerrechts vermag als solche grundsätzlich nicht schon innerstaatlich geltende Rechtssätze zu erzeugen. Die grundsätzliche Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive beruht auf der Annahme, daß institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen.

Auch in aktuelleren Entscheidungen scheint das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung als wesentliche Trägerin der auswärtigen Gewalt anzuerkennen, indem es dem Bundestag als Gesetzgebungs- und Kontrollorgan nur ein „Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten“ (BVerfG, Beschluss vom 17. September 2019 - [2 BvE 2/16](#), Rn. 31) oder ein „Recht auf Teilhabe“ (BVerfG, Urteil vom 22. November 2001 - [2 BvE 6/99](#), Rn. 152) zugesteht. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wird vertreten, dass den gesetzgebenden Organen kein „aktives Gestaltungsrecht“ oder „Initiativrecht“ eingeräumt werde, auch wenn den gesetzgebenden Organen einzelne Mitwirkungsrechte zustünden.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die wohl überwiegende Auffassung der Literatur sprechen dafür, dass „nichtvertragliche Akte“ und Handlungen im Bereich der auswärtigen Gewalt, die nicht rechtserheblich sind, grundsätzlich nur die Bundesregierung vornehmen darf. Dies dürfte auch für Erklärungen oder Mitteilungen gegenüber internationalen Gerichten gelten.

Literatur:

- Kempen/Schiffbauer, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Band 2 Art. 20–82, 8. Auflage 2024, Art. 59 Rn. 61 ff.;
- Kempen/Schiffbauer, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Band 2 Art. 20–82, 8. Auflage 2024, Art. 59 Rn. 82 ff.;
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Rolle des Bundestags im Bereich der auswärtigen Gewalt, Sachstand vom 25. April 2017, [WD 2 - 3000 - 032/17](#);
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Verfahrenseinleitung beim IStGH, Kurzinformation vom 4. September 2024, WD 2 - 3000 - 045/24.
