

# Tanja Hitzel-Cassagnes

## Rechtsstaatliche Domestizierung der Außenpolitik?

*Die Führung der Außenpolitik ist traditionell eine Domäne der Diplomatie und liegt im Vorbehaltsbereich der Regierung; vielfach wird sie als »eigenständige« und »atypische« Staatsfunktion bezeichnet, die sich rechtsstaatlicher Verfaßtheit bzw. »Domestizierung« weitgehend entzieht.*

*Die vorliegende Abhandlung wird von der Grundintuition getragen, daß die Bestimmung und Führung der Außenpolitik eine »ordentliche« und »verfassungsmäßige« Staatsaufgabe ist, die hinreichend Raum für Transparenz, Verantwortlichkeit und insbesondere demokratische Mitbestimmung durch das Parlament läßt. Diese These soll mittels einer Analyse und Kritik der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Kompetenzverteilung im Bereich der Außenpolitik veranschaulicht und erhärtet werden.* Die Red.

### 1. Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat

#### 1.1. Begriffsbestimmung

Grewe definiert Außenpolitik als »... die Gesamtheit aller über die eigenen Hoheitsgrenzen hinausgreifenden Aktivitäten, mit denen Staaten – oder andere im internationalen Kräftespiel handlungsfähigen Organisationen – ihre Interessen wahren und ihre Ziele verfolgen, mit denen sie ihre territoriale Integrität und ihre politische Unabhängigkeit schützen, ihre wirtschaftliche Existenz sichern und ihren Wohlstand mehren, ihre Ideale und ihren geistigen und kulturellen Rang fördern.«<sup>1</sup> In der traditionellen Auffassung ist der »(National)Staat« nach außen der zentrale Akteur und eine von der Gesellschaft isolierte Einheit, der seine Interessen – insbesondere Sicherheits- und Machtinteressen – gegenüber anderen Staaten im internationalen System durchzusetzen versucht. Der Nationalstaat wiederum verdichtet sich zur Regierung. Das Modell der Welt als Staatengemeinschaft ist Grundlage der Völkerrechtslehre seit Grotius und hat sowohl in der Diplomatiegeschichte, der Rechtswissenschaft als auch in der Politikwissenschaft eine erhebliche Rolle gespielt.<sup>2</sup> Folge dieses Konzeptes ist eine relativ scharfe Trennung der Innen- und Außensphäre; das internationale Beziehungsgeflecht wird im Sinne einer Koexistenz der Nationalstaaten mit grenzüberschreitendem Verkehr interpretiert.

Die historische Entwicklung von einer unabhängigen monarchischen Staatsgewalt zu einer demokratischen Staatsform mit einem gewählten Parlament und einer kontrollierten und potentiell absetzbaren Regierung sowie das Eindringen der staatlichen Ebene in gesellschaftliche Bereiche<sup>3</sup> führten dazu, daß die grenzüberschreitenden Beziehungen gesellschaftlicher bzw. nichtstaatlicher Akteure auch auf die zwischen-

<sup>1</sup> Grewe, in: Staatslexikon 1985–1989, Stichwort Außenpolitik, S. 439.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. Fastenrath 1986, S. 12 f. mit weiteren Nachweisen.

<sup>3</sup> S. zur Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft Fastenrath 1986, S. 6, 611 ff.; Baade 1962, S. 78 ff.; Czempel 1981, S. 120 f. und Krippendorff 1963, S. 192 f.

staatlichen Beziehungen einwirken (und vice versa). Internationale Beziehungen werden nicht nur auf Regierungsebene unterhalten, sondern auch auf subnationaler, substaatlicher, quasistaatlicher und gesellschaftlicher Ebene.<sup>4</sup> Die Vermehrung<sup>5</sup> der Zahl der internationalen Akteure, die ihrerseits über ein autonomes Handlungspotential verfügen, sowie die Erweiterung und Vertiefung des außenpolitischen Aktionsfeldes haben gleichzeitig eine Internationalisierung von Verwaltung und Regierung insgesamt bewirkt.

Globalisierungstendenzen, d. h. globale Problemlagen und Handlungszusammenhänge, machen eine »splendid isolation« des Staates unmöglich: Koexistenz verwandelt sich in Kooperation, und intergouvernementale Beziehungen werden zu transnationalen Beziehungen.<sup>6</sup> Wachsende Interdependenz und die zunehmende Bedeutung inter- und supranationaler Organisationen unterwerfen die Staaten (und Gesellschaften) ähnlichen bis gleichen außenpolitischen Zwängen und (rechtsverbindlichen) Handlungsnormierungen. Auch wenn der Nationalstaat noch als Basis der internationalen Beziehungen herangezogen werden kann, relativiert sich doch die souveräne und autonome Entscheidungsmacht der Staaten. Die noch von Blindschieder unter Zitierung von Aron geäußerte Vorstellung »l'ambassadeur et le soldat vivent et symbolisent les relations internationales« ist also gründlich überholt. In diesem Sinne bemerkt Krippendorff: »Die Sache selbst – nämlich der Charakter der modernen Massendemokratie – bringt es mit sich, daß dabei faktisch kein Bereich des gesellschaftlichen Lebens ausgelassen werden kann ... Wir leben, wenn man so will, im Zeitalter »totaler Außenpolitik.«<sup>7</sup>

Allerdings ist nur staatliches Handeln verfassungsrechtlich erfaßt und verfassungsgerichtlich erfaßbar, deshalb ist der Begriff Außenpolitik hier notgedrungen auf staatliche Außenpolitik eingegrenzt. Diese erscheint traditionell in erster Linie als Regierungshandeln, gegebenenfalls unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften. Dennoch verdeutlichen die vorangegangenen Ausführungen, daß durch die Verschmelzung von Innen- und Außenpolitik<sup>8</sup> die Führung der Außenpolitik immer mehr zum Bestandteil des innenpolitischen Entscheidungsprozesses wird, es kommt zu einer »domestication of international policy«.<sup>9</sup> Außenpolitik ist nicht mehr nur Sache einer über der Politik stehenden Staatsraison, sondern erweist sich als Frage der Wertentscheidung und der »policy decision«. Der außenpolitische Konsens oder die Unterstützung durch eine Mehrheitsmeinung muß auch von der Regierung im öffentlichen Diskurs erkämpft werden. »Das immer schon bestehende Dilemma zwischen grundsätzlichem Anspruch auf demokratische Legitimierung der Außenpolitik einerseits und Diskretion, Flexibilität und Sachkunde andererseits wird damit aber noch antithetischer und unerträglicher.«<sup>10</sup> Problematisch erscheint insbesondere, daß die Außenpolitik auch heute noch größtenteils der parlamentarischen Kontrolle entzogen ist. Außenpolitik kann in einem demokratischen Rechtsstaat nicht mehr »l'affaire du prince« sein, sondern müßte vielmehr Sache eines Repräsentativorgans, Sache des Parlaments sein. Dennoch hatte und hat die Regierung die verfassungsrechtlich dominierende Stellung im Bereich der Außenpolitik inne.

Der Konstitutionalismus hat die auswärtigen Beziehungen erst spät und unvollständig erfaßt. Die Leitung der auswärtigen Staatsgeschäfte wurde bei Gründung der

4 Zu inter- und transnationalen Akteuren vgl. Czempiel 1981, S. 13 f. und Nye/Koohane 1975, S. 70 f.

5 Siehe die Auflistung im jährlich erscheinenden »Yearbook of International Organizations«.

6 Vgl. Czempiel 1981, S. 13 und Fastenrath 1986, S. 18.

7 Krippendorff 1963, S. 251.

8 Hieraus ergibt sich auch die Fragwürdigkeit der auf Leopold Ranke zurückgehenden und gern zitierten These vom »Primat der Außenpolitik«. Vgl. Czempiel 1963, S. 266 ff., ebenso Ehrenzeller 1993, S. 168 ff.

9 Vgl. Nincic 1988, S. 57 ff.

10 Ehrenzeller 1993, S. 168.

Republiken auf die geschlossenste und relativ stabilste Gewalt, die Exekutive, übertragen, da die Auffassung vorherrschte, daß das Beschlußverfahren des Parlaments der herkömmlichen Praxis der Diplomatie widerspräche.<sup>11</sup> Der Monarch und später der Staatspräsident blieb der Repräsentant der Staatseinheit und stellte als solcher eine Rechtsfigur für das internationale System dar. »Die ... Gleichsetzung von Außenpolitik mit ›großer‹ Militärpolitik, die den einzelnen nicht unmittelbar berührte oder ihm doch ein Gefühl der Machtlosigkeit vermittelte und zudem wegen der früher üblichen Geheimdiplomatie recht undurchsichtig war, mag ein Grund dafür gewesen sein, daß die ›auswärtige Gewalt‹ von den Demokratisierungstendenzen ... seit Mitte des letzten Jahrhunderts zunächst relativ unberührt blieb.«<sup>12</sup> Nur bei völkerrechtlichen Verträgen, die Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrafen, war seit der Paulskirchenverfassung die parlamentarische Mitwirkung im Sinne eines Zustimmungserfordernisses vorgesehen.<sup>13</sup> Später wurden dann die politischen Verträge, in erster Linie Bündnisverträge, von dem parlamentarischen Zustimmungserfordernis erfaßt<sup>14</sup>, das heißt, einen verfassungsrechtlichen Niederschlag erfuhr hauptsächlich die klassische »treaty-making-power«.

### 1.2. Der Begriff der »auswärtigen Gewalt« und die Grundgesetzgeberlichkeit

Der maßgeblich vom Staatsrecht geprägte Begriff der »auswärtigen Gewalt« als das Recht, über die auswärtigen Angelegenheiten zu entscheiden, geht primär auf Albert Haenel zurück und verdrängte die Begriffe »auswärtige Verwaltung«, »Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten«, »äußeres Staatsrecht« oder »Repräsentativgewalt«. Die »auswärtige Gewalt« richtet sich auf die Gesamtheit der Kompetenzen, die sich auf die Gestaltung des Verhältnisses zu anderen Staaten und Völkerrechtssubjekten beziehen. Wolgast bestimmt im Anschluß an Haenel die auswärtige Gewalt als die Fähigkeit, nach außen Handlungen vornehmen zu können, die »kraft ihrer Natur« auswärtige Rechtssubjekte bzw. -objekte voraussetzen. Die auswärtige Gewalt impliziert ein »völkerrechtliches Souveränitätsrecht«, das heißt ein äußeres Hoheitsrecht, und die Fähigkeit, die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ausübung der völkerrechtlichen Hoheitsrechte zu schaffen. In diesem Sinne erscheint die auswärtige Gewalt als Völkerrechtssubjektivität.<sup>15</sup> Der Begriff »auswärtige Gewalt« hat ergo zwei Bestandteile: einen internationalen hinsichtlich der völkerrechtlichen Vertretungsmacht und einen innerstaatlichen hinsichtlich der innenpolitischen Willensbildung.<sup>16</sup> Mosler versucht, die auswärtige Gewalt im verfassungsrechtlichen Sinn zu bestimmen. Da das Völkerrecht die zur Vertretung der Staaten nach außen berufenen Organe nicht selbst bestimmt, sondern auf die innerstaatlichen Regelungen verweist, definiert er die auswärtige Gewalt als die verfassungsrechtliche Zuständigkeit, über die auswärtigen Angelegenheiten zu »entscheiden«. Die auswärtigen Angelegenheiten sind Rechtsbeziehungen des Staates zu anderen Völkerrechtsträgern

11 Vgl. Fastenrath 1986, S. 1 ff.

12 Ebd. S. 4.

13 Vgl. Abschnitt III Art. III § 77 in Verbindung mit § 102 Nr. 5 Paulskirchenverfassung, Art. 11 Reichsverfassung von 1871 und Art. 48 der preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850. Vgl. Stern 1980/84, Staatsrecht II, S. 194 ff.

14 Art. 45 Weimarer Reichsverfassung, Art. 59 II Grundgesetz.

15 Vgl. Wolgast 1923 und Reichel 1967, S. 22 f.

16 Vgl. Ehrenzeller 1993, S. 173 ff.; Reichel 1967, S. 21 mit weiteren Nachweisen; Fastenrath 1986, S. 56 f. und Kewenig 1975, S. 37.

auf der Basis der Völkerrechtsordnung.<sup>17</sup> Im deutschen Staatsrecht hat sich der Begriff in dieser Doppelbedeutung mittlerweile fest verankert.<sup>18</sup> Der Begriffsteil »auswärtig« bezieht sich auf die Völkerrechtsordnung als den nicht innerhalb des Verfassungsrechts gelegenen Rechtsbereich. Ausgangspunkt der auswärtigen Gewalt ist aber die verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Herstellung von »Völkerrechtserheblichkeit«. Die auswärtige Gewalt ist demnach »völkerrechtlich wirksam gewordene Außenpolitik«,<sup>19</sup> in erster Linie hoheitliche Gewalt und deren Ausübung hoheitliche Tätigkeit.

Dem läßt sich mit Fastenrath entgegenhalten: »Entgegen dem in der spezifisch deutschen Rechtstradition vorherrschenden Denken erfaßt der Gewaltbegriff nicht nur obrigkeitliche Formen, sondern die Staatstätigkeit, d. h. die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in allen ihren Formen.«<sup>20</sup> Unter die auswärtigen Angelegenheiten fallen meiner Ansicht nach alle Handlungen und Maßnahmen, die die Stellung eines Landes nach außen berühren. Das verbietet eine Sichtweise, die nur auf völkerrechtliches Handeln bezogen ist, vielmehr sollte die Totalität der staatlichen Beziehungen zu anderen Subjekten des Völkerrechts erfaßt werden. Ich verwende den Begriff »auswärtige Gewalt« demnach ganz allgemein in bezug auf die »außenpolitische Kompetenzverteilung«.

Das Grundgesetz liefert keine »objektive« Definition der »auswärtigen Gewalt«, die Terminologie findet sich nicht einmal explizit in der Verfassung. Die Kompetenzzuordnung in bezug auf den auswärtigen Bereich ist unzusammenhängend und unvollständig, d. h. offen und vage geregelt.<sup>21</sup> Zu einer Systematisierung lassen sich die Normen in drei Kategorien einteilen, in *kompetentielle*, *organisatorische* und *materielle* Regelungen.

*Kompetentielle Regelungen* der Zuständigkeitsverteilung im Bund-Länder-Verhältnis sind Art. 32, 73 Nr. 1, 87 I und 123 II GG. Art. 32 GG überantwortet die auswärtigen Beziehungen, soweit diese keine Länderinteressen berühren, dem Bund und überläßt ihm in Art. 73 Nr. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Art. 87 I GG weist den auswärtigen Dienst der Bundesverwaltung zu, und Art. 123 II GG bezieht sich auf das Fortgelten von Staatsverträgen des Deutschen Reichs.<sup>22</sup> Die Kompetenzverteilung zwischen den Bundesorganen ist in Art. 23 n. F., Art. 24, Art. 59, Art. 87 I, Art. 115 I III und Art. 115a V I GG geregelt. Art. 59 I GG behandelt die völkerrechtliche Vertretungsmacht, Art. 59 II GG bezieht sich auf die klassische »Vertragsgewalt« und regelt die Mitwirkungsbefugnis der Gesetzgebungsorgane an völkerrechtlichen Verträgen, welche die »politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen«. Die Art. 23 n. F. und 24 GG beziehen sich auf die »Integrationsgewalt« und regeln die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischen-

17 Vgl. Reichel 1967, S. 23. Diesem organisatorischen Begriff der auswärtigen Gewalt wird ein materieller zur Seite gestellt, der im gegenständlichen Sinne die Tätigkeit der Behörden zur Wahrnehmung der Interessen des Staates beziehungsweise zur Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen erfaßt.

18 Vgl. Reichel 1967, S. 24 f.; Bültmann 1968, S. 110 ff.

19 Reichel 1967, S. 24 ff.; so auch Schuppert 1973, S. 40 ff.

20 Fastenrath 1986, S. 60.

21 Vgl. Ehrenzeller 1993, S. 173 ff.

22 In der Spruchpraxis des BVerfG spielte die vertikale Kompetenzordnung kaum eine Rolle (als wichtigstes Urteil, das sich auf Art. 32 GG bezog, gilt das Urteil zum Lindauer Abkommen von 1957). Die in der Rechtswissenschaft diskutierte Frage der Mitwirkungsbefugnisse der Länder an völkerrechtlichen Fragen wurden vom BVerfG nicht behandelt. Es sei aber an dieser Stelle vermerkt, daß Art. 23 GG n. F. einen Anlaß für künftige Streitigkeiten darstellen kann. Trotz des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313) und den Bund-Länder-Vereinbarungen zu diesem Gesetz vom 29. Oktober 1993 scheinen Streitfragen vorprogrammiert, zumal die Europapolitik nicht mehr nur gouvernemental bestimmt ist, sondern stärker föderalisiert wird.

staatliche Einrichtungen (Art. 24 I GG) sowie die Einordnung in ein »System gegenseitiger kollektiver Sicherheit« (Art. 24 II GG). Art. 23 n. F. GG nimmt konkret zur Eingliederung in die Europäische Union Stellung. Die Art. 115a ff. GG regeln den Verteidigungsfall und den Friedensschluß. Art. 87 I GG, der den auswärtigen Dienst der bundeseigenen Verwaltung zuordnet, kann ebenfalls als Kompetenznorm der horizontalen Zuständigkeitsverteilung aufgefaßt werden, da diese Bestimmung den auswärtigen Dienst als Verwaltung klassifiziert und in den Bereich der Exekutive verweist.

Organisatorischer Natur sind die Art. 45 und 45a I GG, die sich auf die Bestellung von Ausschüssen für die Angelegenheiten der Europäischen Union, für Auswärtiges und für Verteidigung beziehen.<sup>23</sup> Inhaltliche Festlegungen der Außenpolitik finden sich in erster Linie in den Staatszielbestimmungen der Präambel (Vereintes Europa und Friedensgebot), in Art. 26 I GG (Verbot eines Angriffskrieges) und in den Art. 16 beziehungsweise 116 GG zur Staatsangehörigkeitenfrage.<sup>24</sup> Obschon Art. 25 GG das Völkerrecht zum Bestandteil innerstaatlichen Rechts erklärt, findet er keinen Platz innerhalb dieser Einordnung, da er sich nicht auf die auswärtige Gewalt im Sinne staatlichen Handelns bezieht, sondern auf die Einwirkung der internationalen Rechtssphäre auf die nationale. Vormalig fiel in diesen Bereich noch das Wiedervereinigungsgebot aus der Präambel sowie aus den Art. 23 a. F. (Geltungsbereich des Grundgesetzes) und 146 a. F. GG (Geltungsdauer des Grundgesetzes).

Die Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts richtete sich anfangs in erster Linie auf Art. 59 GG, die »treaty-making-power«, und verlagerte sich dann auf Art. 24 GG, die Integrationsgewalt. Aus diesem Grunde soll an dieser Stelle noch kurz erläuternd auf diese beiden Artikel eingegangen werden. Gegenstand von Art. 59 GG ist die Organzuständigkeit im Bereich der auswärtigen Beziehungen, die nach Art. 32 I GG dem Bund überantwortet ist. Er findet seinen Vorläufer in Art. 45 der Weimarer Reichsverfassung und weist dem Bundespräsidenten in Art. 59 I GG die zentrale Rolle zu, indem er diesem die völkerrechtliche Vertretungsmacht gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten zuschreibt und so ein verfassungsrechtlich nach außen wirksames Organverhältnis beschreibt. Dem Wortlaut von Art. 59 I GG nach hat der Bundespräsident die Zuständigkeit zur Vornahme völkerrechtserheblicher Handlungen und Maßnahmen. Dementsprechend müßte also ein Tätigwerden anderer Organe wie der Bundesregierung im auswärtigen Bereich auf die ausdrückliche oder stillschweigende Ermächtigung des Bundespräsidenten zurückzuführen sein.<sup>25</sup> Diese Auffassung steht allerdings im Widerspruch zur Verfassungspraxis einerseits und zur herrschenden Lehre andererseits. Hiernach verbleiben dem Bundespräsidenten keine wirklichen Kompetenzen und Machtbefugnisse, sondern lediglich deklaratorische, repräsentierende und integrierende Aufgaben.

Art. 59 II GG ist die zentrale Bestimmung zur Kompetenzabgrenzung im auswärtigen Bereich und sichert dem Bundestag die Mitbestimmungsbefugnis in bezug auf Verträge zu, die »die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen.« Sowohl die gesetzgeberische Entscheidungsfreiheit als auch die innerstaatliche Vollzugssicherung völkerrechtlich eingegangener Verbindlichkeiten soll damit gesichert, »faits accomplis« seitens der

<sup>23</sup> Auch Art. 65 GG (Richtlinienkompetenz) wird teilweise für die Kompetenzverteilung im Bereich der Außenpolitik herangezogen.

<sup>24</sup> Die Art. 23 und 24 GG können hierunter insofern subsumiert werden, als sie Aussagen zugunsten einer Eingliederung in supranationale Organisationen sowie in ein Sicherheitssystem beinhalten. Ebenso nehmen Art. 79 III GG (Änderung des Grundgesetzes) und die Grundrechte die auswärtige Gewalt und insbesondere die Integrationsgewalt in Pflicht.

<sup>25</sup> Vgl. Reichel 1967, S. 52.

Regierung verhindert werden. Hier schließt nun die Frage der außenpolitischen Kompetenzverteilung beziehungsweise der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse im auswärtigen Bereich per se an – denn obwohl vom Wortlaut her die Bestimmung nur von Verträgen spricht, ist es unsicher, ob Art. 59 II GG aufgrund teleologischer oder systematischer Auslegung auch auf außervertragliche und quasi-vertragliche Vereinbarungen anwendbar ist. Primär stellt sich hier die Frage, inwieweit diese Norm Rückschlüsse auf die Definition der auswärtigen Gewalt zulässt oder aber nur eine Konkretisierung allgemeinerer Normen darstellt.

Art. 24 I und II GG gelten als Ausdruck der völkerrechtsfreundlichen Einstellung des Grundgesetzes, als »Öffnung der deutschen Staatlichkeit«, und ermöglichen die Einrichtung überstaatlicher Organe. Art. 24 GG wohnt als Ausdruck der Integrationsgewalt im ersten Absatz eine wirtschaftspolitische Komponente inne und im zweiten Absatz eine sicherheitspolitische. Seine herausragende Bedeutung ergibt sich daraus, daß er das Parlament ermächtigt, mit einfachem Bundesgesetz in die Verfassungslage einzugreifen bzw. eine »Quasi-Verfassungsänderung« herbeizuführen (indem durch einen völkerrechtlichen Vertrag überstaatliche Instanzen in den staatlichen Rechtsraum eingreifen). Da über Art. 24 GG tiefe Einbrüche in das Verfassungssystem erfolgen können, ist es für die auswärtige Gewalt von zentraler Bedeutung, ob und inwieweit auch hier die Grenzen des Art. 79 III GG gelten.<sup>26</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn nationale Entscheidungsbereiche auf inter- und supranationale Organisationen verlagert und so Parlamentskompetenzen ausgehöhlt werden.

## 2. Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament im Bereich der Außenpolitik

### 2.1. Die Exekutiv- und Legislativfunktion im Bereich der Außenpolitik

In der deutschen Staatsrechtslehre hat es sich weitgehend durchgesetzt, die Pflege der auswärtigen Beziehungen als vollziehende Tätigkeit einzustufen<sup>27</sup>, zum Teil mit der Tendenz, der Regierung eine Prärogative im Sinne gesetzesunabhängiger Verwaltung einzuräumen oder die auswärtige Gewalt als eigenständige »vierte« Staatsfunktion zu qualifizieren. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts stützen diese Auffassung überwiegend.<sup>28</sup> Sie beruht in erster Linie auf einem tradierten Verständnis der auswärtigen Gewalt und der Vorstellung, die Regierung verfüge über die vermeintlich funktionsgerechte Organstruktur zur Bestimmung und Führung der Außenpolitik.<sup>29</sup> Darüber hinaus hält sich in der deutschen Lehre und Praxis die Annahme der grundsätzlichen Nicht-Normierbarkeit der Außenpolitik hartnäckig. Generell geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, die Außenpolitik sei formal betrachtet nicht Gesetzgebung; damit aber ist der Bundestag im auswärtigen Bereich seines haupt-

<sup>26</sup> Gerade auch deshalb, da vor dem neuen Art. 23 GG die Europapolitik nur über Art. 79 III GG begrenzt war. Die entscheidende Änderung in Art. 23 GG liegt darin, daß nun jede Mitwirkung der BRD an der Entwicklung der EU die Beachtung demokratischer, sozialer und föderativer Strukturen verlangt, zudem müssen ein vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet sein und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden.

<sup>27</sup> Vgl. Grewe 1987, S. 523 ff.; Doehring 1984, S. 194 f.; Trevinjanus 1966, S. 89 ff.; Mosler 1954, S. 243 ff.; Hesse 1984, S. 204 und Badura 1986, S. 108.

<sup>28</sup> S. BVerfGE 1, 351 und BVerfGE 1, 372.

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 68, 186 (auch zum Rückgriff auf Art. 65 GG – Richtlinienkompetenz). Vgl. auch Grewe 1987, S. 528.

sächlichen Handlungsinstrumentariums beraubt.<sup>30</sup> Der Bundestag wird auf ein Kontroll- und Artikulationsorgan reduziert, das legitimierend auf die Regierung wirkt. Mit dieser »lyrical function« wird dessen (Ideal-)Funktion als Steuerungsorgan des Regierungshandelns negiert.

Nur vereinzelt kann man ein Umdenken identifizieren, z. B. in Menzels Formel von der »kombinierten Gewalt« im Sinne einer von beiden Gewalten (Exekutive und Legislative) ausübenden Staatsfunktion in den auswärtigen Angelegenheiten.<sup>31</sup> Für die verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilungen fordert er eine Demokratisierung im Sinne einer extensiven Auslegung der Rechte des Parlaments im auswärtigen Bereich.<sup>32</sup> Ähnlich argumentiert Friesenhahn, der behauptet, daß die Staatsleitung Regierung und Parlament gewissermaßen »zur gesamten Hand« zustehe, wobei das Parlament als Brennpunkt der öffentlichen Meinungsbildung das rechtliche Übergewicht besäße. So gäbe es nach Friesenhahn zwar Reservate des Parlaments, aber kein verfassungskräftiges Vorbehaltsgebiet der Regierung. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen außenpolitischer Kompetenzverteilungen gelten hierbei als »Ausdruck eines allgemeinen Prinzips.«<sup>33</sup> Baade wirft beiden vor, daß sie auf der Aufrechterhaltung eines strengen Gewaltenteilungsprinzips beharren. Gleichwohl geht er mit seiner Forderung nach einer Demokratisierung der auswärtigen Gewalt am weitesten. Auf der Basis rechts- und ideengeschichtlicher sowie rechtsvergleichender Erwägungen kommt er zu dem Ergebnis, daß die auswärtige Gewalt eine »gemischte Gewalt« mit Vorrangstellung des Parlaments sei.<sup>34</sup>

### 2.1.1. Die Exekutiv- und Legislativfunktion im System der Gewaltenteilung

Wie schon erwähnt, ist die auswärtige Gewalt im deutschen Verfassungsrecht nur offen und vage geregelt. Es gibt sie weder als grundsätzliches, bei der Regierung konzentriertes Entscheidungsmonopol, noch existiert sie vom Sachgebiet her als außerordentliche, atypische Staatsaufgabe oder gar als eigenständige Funktion. Die Lösung des Zuteilungsproblems der auswärtigen Gewalt macht einen Rückgriff auf allgemeinere Verfassungsprinzipien notwendig, in diesem Fall auf das Gewaltenteilungsprinzip. Auch das Bundesverfassungsgericht nahm zur Kompetenzabgrenzung im auswärtigen Bereich diesen Bezug vor: »Art. 59 II 1 GG ist im Lichte des Art. 20 Abs. 2 GG auszulegen. Die dort als Grundsatz normierte organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten dient zumal der Verteilung von politischer Macht und Verantwortung sowie der Kontrolle der Machtträger; sie zielt darauf ab, 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, und sie will auf eine Mäßigung der Staatsgewalt insgesamt hinwirken.«<sup>35</sup> Die Bestimmung und Führung der Außenpolitik unterliegen von daher den allgemeinen, auf Art. 20 II GG basierenden Zuordnungs-, Struktur- und Handlungsprinzipien. In der wissenschaftlichen Diskussion wird das Gewaltenteilungsprinzip unter verschiedenen Aspekten behandelt. Den geistesgeschichtlichen Ursprung bildet die materielle Gewaltenteilung

<sup>30</sup> Vgl. Ehrenzeller 1993.

<sup>31</sup> Vgl. Menzel 1954, S. 179 ff.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Vgl. Friesenhahn 1958, S. 37 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Baade 1962, S. 119 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 68, 1, 86.

lung mit dem Ziel der Aufteilung der Machtbefugnisse auf verschiedene politische oder gesellschaftliche Kräfte, der Teilungsmodus setzt an der Unterschiedlichkeit der vom Staat zu erledigenden Aufgabenbereiche an.<sup>36</sup> Die formelle Gewaltenteilung<sup>37</sup> hingegen bezieht sich auf die Aufgliederung staatlicher Funktionen in mehrere letztentscheidende Instanzen bzw. in verschiedene, voneinander rechtlich unabhängige Funktionsträger und intendiert in erster Linie eine Gewaltengliederung. Die funktionelle Gewaltenteilung wiederum richtet sich auf die begriffliche Unterscheidung von Formen der Herrschaftsausübung.<sup>38</sup> Die organisatorische Gewaltenteilung bezieht sich entweder auf die horizontale Trennung der Träger staatlicher Gewalt in mehrere selbständige, oberste Staatsorgane oder auf die horizontale Trennung in autonome subnationale Glieder.

Problematisch ist prinzipiell eine einheitliche und klare Realisierung des Gewaltenteilungsprinzips. Organisatorische und funktionelle Ausdifferenzierung und Verflechtungen stören das Ideal des Gewaltenteilungsprinzips und die Kongruenz von Funktion und Funktionsträger.<sup>39</sup> Das Gewaltenteilungsprinzip ist eben kein abstrakt-theoretischer Grundsatz, dem ein Sinngehalt a priori zugesprochen werden kann. In Art. 20 II GG taucht es nur in seiner allgemeinsten Ausformulierung als Grundidee auf. Damit bietet er breiten Spielraum für die Kompetenzverteilung zwischen den einzelnen Staatsorganen.<sup>40</sup> Sowohl in der rechtswissenschaftlichen als auch in der politikwissenschaftlichen Lehre ist folglich die Diskussion um das Gewaltenteilungsprinzip äußerst kontrovers. Neben seiner völligen Ablehnung<sup>41</sup> steht die Anerkennung des Gewaltenteilungsprinzips als zentrales Gestaltungsprinzip mit der Möglichkeit zahlreicher Gewaltenschränkungen.<sup>42</sup> Die Gewaltenschränkungen können einerseits als Durchbrechung von Kernbereichen interpretiert werden – so auch vom Bundesverfassungsgericht, das (im Bereich der Außenpolitik) ein definitives Grundsatz-Ausnahmedenken verfolgte –<sup>43</sup>, andererseits kann Gewaltenschränkung als Regelfall angesehen werden.<sup>44</sup> Die herrschende Lehre sieht in der Gewaltenteilung ein Gestaltungsprinzip, das die verfassungsmäßige Kompetenzordnung gemäß Art. 20 II GG prägt, und betrachtet die Gewaltenteilung als Funktionsordnung oder -teilung, die durch Teilhabe beziehungsweise Kooperation gekennzeichnet ist. Die Gewaltenteilung ist demnach ein Prinzip der Zuordnung der staatlichen Grundfunktionen mit dem Ziel der Balancierung demokratisch legitimer Staatsgewalt. Als Konstruktionsprinzip ermöglicht es idealiter eine funktions- und organadäquate Kompetenzzuordnung.<sup>45</sup>

Von zentraler Bedeutung in den verfassungsgerichtlichen Ausführungen zum Gewaltenteilungsprinzip sind die Kernbereichslehre und die Lehre vom Parlamentsvorbehalt.<sup>46</sup> Das Gewaltenteilungsprinzip ist für das Bundesverfassungsgericht ein »tragendes Organisations- und Funktionsprinzip des Grundgesetzes«, dessen Bedeutung in der politischen Machtverteilung, im Ineinandergreifen der drei Gewalten

36 Vgl. Krüger 1960/62, S. 923 und Stern 1980/84, Staatsrecht II, S. 515.

37 Vgl. von der Heyde, Stichwort: Gewaltenteilung, in: Staatslexikon 1985–1989, Band 3, Sp. 896 ff. Vgl. auch Baade 1962, S. 207 ff.

38 Vgl. Baade 1962, S. 13.

39 Vgl. Fastenrath 1986, S. 75 ff. und Stern 1980/84, Staatsrecht II, S. 126 ff.

40 Vgl. Baade 1962, S. 122 f.

41 Vgl. Arndt, in: Rausch 1969, S. 1X; Stein 1984, § 5. VI); Schramm 1985, Bd. I, S. 262, Mössle 1986, S. 187; Schnapp, in: von Münch, GG-Kommentar, Art. 20, Rdn. 34; Sternberger 1960/61 und Löwenstein, in: Rausch 1969, S. 272.

42 Vgl. Böckenförde 1981, S. 13 ff. und Scheuner 1978, S. 280 ff.

43 Vgl. BVerfGE 9, 268, 279.

44 Vgl. Magiera 1979, S. 50 ff. und Mössle 1986, S. 132 ff.

45 Vgl. Ehrenzeller 1993, S. 16 f. mit weiteren Nachweisen.

46 Vgl. Richter/Schuppert 1991, S. 385 ff.; zum Parlamentsvorbehalt vgl. insbes. Borer 1986.

und in der daraus folgenden Mäßigung der Staatsherrschaft liegt.<sup>47</sup> Als Grundprinzip könne es jedoch nicht in seiner Reinheit verwirklicht werden, und Durchbrechungen<sup>48</sup> seien insofern erlaubt, als keine Gewalt ein Übergewicht erhalten und keiner Gewalt verfassungsrechtliche Zuständigkeiten entzogen werden dürften. »Eine gewisse Gewichtsverlagerung von der Exekutive zur Legislative ist zulässig, aber es darf kein Einbruch in den Kernbereich der Regierung stattfinden.«<sup>49</sup> Der Kernbereich einer funktionsfähigen und verantwortlichen Regierung wurde wie folgt definiert: »Die Regierung hat kraft ihrer Aufgabe das Recht, der ganzen Staatstätigkeit eine bestimmende Richtung zu geben. Sie wird dabei von der Volksvertretung getragen. Die selbständige politische Entscheidungsgewalt darf der Regierung nicht entzogen werden.«<sup>50</sup> In diesem Zusammenhang spricht das Bundesverfassungsgericht gern von den »typischen« Aufgaben einer Gewalt. Die typische Aufgabe des Parlaments ist die Normsetzung: »Nur das Parlament besitzt die demokratische Legitimation zur politischen Leitentscheidung.«<sup>51</sup> So gibt es zwar eine abgeleitete Normsetzung der Exekutive, diese müsse sich aber in einem beschränkten, vom Gesetzgeber vorgezeichneten Rahmen halten. Demgegenüber lehnte das Bundesverfassungsgericht einen »Vorrang« des Parlaments bei »grundlegenden« Entscheidungen ab. Dies erfolgte mit der Begründung, daß das Grundgesetz durch seine Kompetenzordnung dem Parlament in seinen Befugnissen Grenzen setze. »Weitreichende – gerade auch politische – Entscheidungen gibt es (das Grundgesetz, *Verf.*) der Kompetenz anderer oberster Staatsorgane anheim, wie zum Beispiel die Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Bundeskanzler (Art. 65 I GG), die Auflösung des Bundestages (Art. 68 GG), die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes (Art. 81 GG) oder wichtige außenpolitische Entscheidungen, wie etwa über die Aufnahme und den Abbruch diplomatischer Beziehungen. Dem Bundestag, der solche Entscheidungen mißbilligt, verbleiben seine Kontrollrechte.«<sup>52</sup> Das Bundesverfassungsgericht war stets bemüht, die gleiche funktionelle wie auch institutionelle demokratische Legitimation von Legislative und Exekutive zu betonen. »Auch die unmittelbare personelle demokratische Legitimation der Mitglieder des Parlaments führt nicht schlechthin zu einem Entscheidungsmonopol des Parlaments.«<sup>53</sup> Mit der Begründung der verfassungsmittelbaren Legitimation der Exekutive aus Art. 20 II GG wurde also ein Vorrang des Parlaments und seiner Entscheidungen vor anderen Gewalten abgelehnt. Weshalb aber gerade die Führung der Außenpolitik im Kompetenzbereich der Regierung liegt, wird m. E. nicht ersichtlich. Bei dem Gewaltenteilungsprinzip handelt es sich um ein (grundgesetzlich normiertes) grundlegendes Strukturprinzip.<sup>54</sup> Es intendiert allerdings keine scharfe Trennung zwischen den Staatsorganen, sondern soll mittels eines subtilen Konstruktions- und Zuordnungsprinzips die einzelnen Akteure in ein System der »checks and balances« einbinden. Sinn und Zweck der Gewaltenteilung ist eine Differenzierung der Staatsgewalt, das bedeutet eine unterschiedliche Rollenverteilung bei der Ausübung der Staatsgewalt. Die Rolle der Organe ergibt sich aus der gegenseitigen Abgrenzung. So besteht die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments in der politischen Willensbildung über grundlegende Fragen,

47 BVerfGE 34, 52.

48 Vgl. BVerfGE 5, 85.

49 BVerfGE 9, 268, 279.

50 BVerfGE 9, 269, 281; vgl. auch BVerfGE 34, 52, 52 f.

51 BVerfGE 34, 52, 52.

52 BVerfGE 68, 1, 87/88.

53 BVerfGE 49, 89, 125.

54 Allerdings findet sich das Gewaltenteilungsprinzip in seinen einzelnen Ausformungen im gesamten Grundgesetz verstreut.

die einer rechtsverbindlichen und stabilen Entscheidung bedürfen.<sup>55</sup> Diese Entscheidungen haben insofern Vorrang vor Akten der Exekutive, als sie die staatliche Gewalt binden und leiten sollen. Der Gesetzesbegriff an sich verweist auf die (idealtypische) Grundfunktion des Gesetzgebers nach Art. 20 II GG, nämlich, die Leitentscheidungen zu treffen. Diese Leitentscheidungsfunktion des Gesetzes ist genereller Natur und erfaßt die gesamte Staatstätigkeit. Entscheidend ist also ein funktionaler Begriff der Gesetzgebung, der sich am Wesentlichkeitskriterium und am parlamentarischen Verfahren orientiert. Wenn auch kein Entscheidungsmonopol des Parlaments für wichtige politische Fragen geltend gemacht wird, so ist es doch die primäre Instanz, in der politische Grundsatzentscheidungen getroffen werden.<sup>56</sup> Die Abgrenzung zum Funktionsbereich der Regierung zeigt sich – aufgrund des Gesetzes- und Haushaltsinitiativrechts – in deren generellen Initiatorenrolle. Auch die vollziehende Gewalt ist im Rahmen des Grundgesetzes eine eigenständige Gewalt mit einem eigenen, demokratisch legitimierten Funktionsbereich und erfüllt ihre Aufgaben aus eigener Verantwortung, ist also nicht nur weisungsgebundener Parlamentsausschuß. Allerdings beinhalten die grundgesetzlichen Bestimmungen keinen ausdrücklichen Aufgabekatalog und keinen ausdrücklichen Vorbehaltsbereich für die Regierung – demnach ist eine generelle Kompetenzvermutung zugunsten der Regierung m. E. unhaltbar. Die Initiatorenrolle der Regierung verweist im Vergleich zum Gesetzgeber auf das unmittelbar staatliche Tätigwerden. Die Regierung ist die »konkret handelnde, verwirklichende und zweckhaft gestaltende Funktion im Staatsleben.«<sup>57</sup> In der Frage der Abgrenzung ist demzufolge Ehrenzeller zuzustimmen, daß nicht die Sachbereiche, sondern die Handlungsweisen, Verfahren und Strukturen der Funktionsträger von ausschlaggebender Bedeutung sind.<sup>58</sup>

Fazit ist folglich, daß das Parlament die Leitentscheidungskompetenz innehat, die Regierung aber das eigentlich handelnde Element darstellt. Art. 20 II GG nimmt eine Dreiteilung vor und beansprucht umfassende und abschließende Geltung, da das Grundgesetz kein anderes Konstituierungs- und Zuordnungsprinzip kennt; in Art. 20 II GG ist aber keinerlei Beschränkung des Gewaltenteilungsprinzips auf die Innensphäre des Staats erkennbar.

### 2.1.2. Außenpolitik als Vorbehaltsbereich der Regierung oder als Staatsleitung zur »gesamten Hand«

Die Regierung genießt aufgrund der vorherrschenden Staats- und Parlamentspraxis das faktische und rechtliche Monopol der Initiative sowie eine ausgeprägte Vorrangstellung bei der Ausgestaltung der Außenpolitik, insbesondere beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Ihre Kompetenzen (insbesondere jene, die auf die innerstaatliche Rechtsetzung ausstrahlen) gehen über das hinaus, was ihr bei ähnlich gelagerten, rein innerstaatlichen Sachverhalten zugebilligt wird. Das Bundesverfassungsgericht wies die Führung der Außenpolitik unter Bezugnahme auf das Gewaltenteilungs-

<sup>55</sup> Vgl. insoweit die Wesentlichkeitstheorie des BVerfG, insbesondere BVerfGE 40, 237, 248.

<sup>56</sup> So weisen denn auch verschiedene Einzelkompetenzen im Grundgesetz auf die Leitentscheidungsfunktion des Gesetzgebers hin, wie Art. 63 GG (Wahlrecht des Bundeskanzlers), Art. 67 GG (Mißtrauensvotum) und sonstige Wahlrechte, an denen das Parlament beteiligt ist. Dazu zählen unter anderem die Wahl zum Bundespräsidenten oder zum BVerfG, das Kontroll- und Züchtungsrecht, das Recht, Untersuchungsausschüsse bestellen zu können (Art. 44 GG) sowie die Feststellung oder Aufhebung des Verteidigungsfalls (Art. 115a und I GG).

<sup>57</sup> Böckenförde 1964, S. 81, S. 86.

<sup>58</sup> Ehrenzeller 1993, S. 25.

prinzip<sup>59</sup> monistisch der Bundesregierung zu, und zwar kontinuierlich seit dem Beginn seiner Spruchpraxis: »In der parlamentarischen Demokratie ist grundsätzlich dem Parlament die Rechtsetzung vorbehalten und der Exekutive die Regierung und Verwaltung übertragen. Hierzu gehört auch die Führung der Außen- und Handelspolitik.«<sup>60</sup> Zur Begründung griff das Bundesverfassungsgericht auf die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zurück: »Nach Art. 65 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Die Rechtsvermutung spricht für die Ausschließlichkeit dieser ausdrücklich statuierten Zuständigkeit der Regierung ... Der Bundestag kann diese Funktion der Regierung nicht übernehmen, soweit ihm nicht ausdrücklich Regierungsaufgaben zugewiesen sind.«<sup>61</sup> Auch aus dem Demokratieprinzip ergab sich für das Bundesverfassungsgericht keine außenpolitische Gesetzgebungsbefugnis des Bundestages, selbst wenn es sich bei den Handlungen der Regierung um politische Leitentscheidungen oder wesentliche politische Akte handelt. Im Widerspruch zur (im Zusammenhang mit dem Gewaltenteilungsprinzip entwickelten) Wesentlichkeitstheorie postuliert es: »Das Grundgesetz kennt weder einen Totalvorbehalt des Gesetzes, noch eine Kompetenzregelung, die besagt, daß alle ›objektiv-wesentlichen‹ Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen wären.«<sup>62</sup> Der Bundestag wurde auf seine verbleibenden Frage-, Debatten-, Entschließungs- und Kontrollrechte verwiesen.<sup>63</sup> Stets bemüht, die demokratische Legitimation der Regierung zu begründen und hervorzuheben<sup>64</sup>, ging es dem Bundesverfassungsgericht nicht darum, auf der Basis des Grundgesetzes parlamentarische Partizipationsmöglichkeiten im Bereich der Außenpolitik herauszuarbeiten, sondern im Umkehrschluß die Ausschließlichkeit der Regierungskompetenz abzusichern: »Die Konzentration politischer Macht, die darin läge, dem Bundestag in den 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. ... 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.«<sup>65</sup> Die Begründungsstrategien richteten sich im Verlauf der Spruchpraxis sowohl auf funktionelle und organisatorische Aspekte (wiewohl diese weniger spezifiziert als vorausgesetzt wurden) als auch auf Aspekte der Organadäquanz und Effizienz.<sup>66</sup> Die Beschreibung der auswärtigen Gewalt als Exekutivfunktion gibt der Regierung die Möglichkeit, ihre innerstaatlichen Kompetenzen ständig zu erweitern, sich politischer und rechtlicher Verantwortlichkeit zu entziehen und das Parlament »aus-

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 68, 1, 87.

<sup>60</sup> BVerfGE 1, 372, 394.

<sup>61</sup> Ebd.

<sup>62</sup> BVerfGE 68, 1, 108.

<sup>63</sup> Beispielhaft ist folgende Argumentation des BVerfG: »Die Organisation der grundgesetzlichen Demokratie beruht indes, wie dargelegt, nicht darauf, daß alle Handlungen und Entscheidungen, die aus sich oder in ihren Folgen von politisch weittragender oder existentieller Bedeutung sind, dem Parlament zuzuweisen oder es daran in Gesetzesform zu beteiligen. Auch die Exekutive, und innerhalb ihrer besonders die Regierung, ist als ›politische‹ Gewalt ausgestaltet und nicht etwa von vornherein auf politisch weniger bedeutsame Entscheidungen beschränkt. ... Es ist daher keineswegs ein Defizit an Demokratie, wenn die Exekutive im Bereich der Auswärtigen Angelegenheiten auch ausschließliche Befugnisse zu weittragenden, möglicherweise existentiellen Entscheidungen besitzt.« BVerfGE 68, 1, 89 f.

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 68, 1, 1 ff. und 87 ff.

<sup>65</sup> BVerfGE 68, 1, 87.

<sup>66</sup> BVerfGE 49, 89, 125; vgl. auch BVerfGE 68, 1, 87.

zubooten«. Somit wird der Weg in eine Etablierung gerichtsfreier Hoheitsakte (wieder) frei. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn die Zuweisung durch die – außerhalb der Verfassung liegende – »Subtraktionsmethode« erfolgt, nach der jede staatliche Tätigkeit, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung darstellt, der vollziehenden Gewalt zuzuordnen ist.<sup>67</sup> Der Regierung ein Entscheidungsmonopol zur Führung der Außenpolitik einzuräumen, ist weder selbstevident noch einleuchtend, da es sich gerade nicht um eine außerordentliche, atypische oder eigenständige Funktion handelt. Auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers liefert keine konkrete Aufgabenverteilung zwischen Legislative und Exekutive, da es sich bei ihr in erster Linie um eine Kompetenzabgrenzung innerhalb der Regierung bzw. um ein Organisationsprinzip der Bundesregierung handelt.<sup>68</sup>

Die Akte, die unter die auswärtige Gewalt fallen, bilden einen Querschnitt durch die verschiedenen Staatsfunktionen, sie können demnach nicht einem bestimmten Funktionsträger zugeordnet werden. Die Frage nach der Führung der Außenpolitik ist, wie wir gesehen haben, zugleich eine Frage nach der Staatsleitung insgesamt und bedarf auch oder gerade der wertenden und legitimierenden Handlungsanleitung<sup>69</sup> durch den Gesetzgeber. Die Leitentscheidungsfunktion des Parlaments greift auch in bezug auf die Außenpolitik und steht nicht im Gegensatz zur Regierungsfunktion, es handelt sich vielmehr um ein Ineinandergreifen, wobei Legislative und Exekutive unterschiedliche, sich ergänzende Rollen spielen. Das impliziert weder eine Reduzierung der Regierung auf ein reines Vollzugsorgan ohne Handlungsspielräume, noch des Parlaments auf eine reine Kontrollinstanz. Statt um einen allumfassenden Parlamentsvorbehalt oder Gewaltenmonismus geht es um Machtbalance. Im Sinne des Leitbildes der parlamentarischen Demokratie kann es m. E. nämlich nicht richtig sein, daß die Regierung ohne parlamentarische Mitwirkung grundlegende und existentielle Entscheidungen allein trifft.

## 2.2. *Parlamentarische Mitwirkungsrechte beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge*

Art. 59 II GG<sup>70</sup> regelt seinem Wortlaut gemäß einen Ausschnitt aus der »*treaty-making-power*«, inhaltlich weist die Norm auf materielle Entscheidungskompetenzen in diesem Bereich hin.<sup>71</sup> Die hier geforderte parlamentarische Zustimmung zu einem Staatsvertrag hat eine Doppelfunktion, sie ist Ratifikationsermächtigung und ein innerstaatlicher Rechtsanwendungsbefehl für die völkerrechtlichen Verpflichtungen. Beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge führt die Regierung die Vorverhandlungen, sie hat das tatsächliche Monopol bei der Abfassung des Vertragstextes und bestimmt über die Vorlage zur parlamentarischen Zustimmung sowie über das Inkrafttreten der Verträge. Anfangs bemühte sich das Bundesverfassungsgericht, die

67 Vgl. Ehrenzeller 1993, S. 116; Fastenrath 1986, S. 77 sowie BVerfGE 1, 31, 369 und BVerfGE 68, 1, 85.

68 Vgl. Ehrenzeller 1993, S. 123 und Eschenburg 1934, S. 193.

69 Vgl. Ehrenzeller 1993, S. 121 und Hesse 1984, Rdn. 581.

70 Art. 59 II GG lautet: »Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.«

71 Hierbei sind drei mögliche Richtungen denkbar: erstens, daß Art. 59 II GG ein Sonderfall des ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes ist, der die auswärtige Gewalt der Regierung zuschreibt, zweitens, daß sich Art. 59 II GG auf die in Art. 20 II GG statuierte allgemeine Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments bezieht, oder drittens, daß Art. 59 II GG einzig ein spezifischer Ausdruck des parlamentarischen Kontrollrechts ist.

parlamentarischen Befugnisse in Art. 59 II GG als historische Entwicklung zur Parlamentarisierung beziehungsweise Demokratisierung der Außenpolitik hervorzuheben.<sup>72</sup> Entscheidend ist jedoch, daß das Bundesverfassungsgericht im weiteren Verlauf seiner Spruchpraxis Art. 59 II GG als *abschließende* Regelung der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse auffaßte, die einer Machtkonzentration auf Seiten des Parlaments bzw. einem Gewaltenmonismus entgegenwirken soll. Inhaltlich beschränke sich die parlamentarische Mitwirkungsbefugnis nämlich auf eine bloße »Zustimmung in Form eines Bundesgesetzes«: »Art. 59 II 1 GG verleiht den gesetzgebenden Körperschaften keine Initiativ-, Gestaltungs- oder Kontrollbefugnis im Bereich der auswärtigen Beziehungen.«<sup>73</sup> Das bedeutet insbesondere, daß das Parlament keinen Einfluß auf die Vertragsverhandlungen und -entwürfe sowie auf den Abschluß oder die Beendigung völkerrechtlicher Verträge nehmen könne. Das Bundesverfassungsgericht vertrat eine restriktive Interpretation der Vorschrift<sup>74</sup> in dem Sinne, daß Art. 59 II GG, »abweichend vom Grundsatz der Gewaltengliederung«<sup>75</sup> als Ausnahmebefugnis der Legislative für einen Eingriff in den eigentlichen Zuständigkeitsbereich der Exekutive erscheint.<sup>76</sup> Einziges Ziel der parlamentarischen Zustimmungsbefugnis sei der Schutz des parlamentarischen Kontrollrechts mit dem Ziel, langfristige und unabänderbare völkerrechtliche Bindungen zu vermeiden.<sup>77</sup> Der verfassungsgerichtliche Rekurs auf das allgemein im Grundgesetz verankerte Gewaltenteilungsprinzip führte so wiederum zu einer Kompetenzvermutung im auswärtigen Bereich zugunsten der Regierung. Die Verfassung stützt eine solche ausschließliche Kompetenzvermutung, die offenkundig zu einem Gewaltenmonismus auf Seiten der Regierung führt, jedoch nicht. Vielmehr erscheint der Rückgriff des Bundesverfassungsgerichts geradezu als Verkehrung des Gewaltenteilungsprinzips: ganz so, als ob es geböte, das Parlament vor grundlegenden Entscheidungen zu bewahren. In der Tat ist Art. 59 II GG in Verbindung mit dem Gewaltenteilungsprinzip zu betrachten, er stellt sich somit als Präzisierung des parlamentarischen Gesetzgebungs- und Leitentscheidungsrechts für die »treaty-making-power« dar und nur sekundär als Kontrollrecht. Die Initiativfunktion der Regierung im Vertragsverhandlungsprozeß und bei der Vertragsinkraftsetzung<sup>78</sup> und die in der Praxis daraus folgende starke Regierungsstellung sind nicht zu bestreiten. Indessen ist nicht ersichtlich, weshalb das Parlament, wie das Bundesverfassungsgericht voraussetzt, einem Vertrag nur en bloc zustimmen kann, wenn eine Mehrheit für eine Teilgenehmigung votiert.<sup>79</sup> Denn selbst wenn die Annahme des Bundesverfassungsgerichts zutrifft, daß sich der Zustimmungsakts materiell als Regierungsakt in Gesetzesform darstellt, ist eine »Alles- oder Nichts-Wahl« eine aus dem Grundgesetz nicht zwingend folgende Reduzierung des parlamentarischen Mitbestimmungsrechts aus Art. 59 II GG.<sup>80</sup> So stellt sich z. B. die Frage, ob die Leitentscheidungsfunktion des Parla-

72 Vgl. BVerfGE 68, 1, 86 ff.

73 BVerfGE 68, 1, 86. Auch bestand für das BVerfG kein besonderes verfassungsrechtliches Kooperationsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Ebd.

74 Gegen eine extensive Auslegung von Art. 59 II GG ist auch Grewe (vgl. Grewe 1954, S. 135 ff.). Dafür sind in erster Linie Menzel (vgl. Menzel 1954, S. 79 ff.), Friesenhahn (vgl. Friesenhahn 1958, S. 37 ff.) und Baade (vgl. Baade 1962, S. 119 ff.).

75 BVerfG, NJW 1994, 2207, 2211.

76 Vgl. BVerfGE 1, 372, 394.

77 Vgl. BVerfG, NJW 1994, 2207, 2211.

78 Im Gegensatz zu Menzel, der die parlamentarische Zustimmung als eine Ratifikationsanweisung versteht. Menzel 1954, S. 79 ff.

79 Schließlich liegt die Last und Pflicht der politischen Gesamtbeurteilung der Auswirkungen eines vorgelegten Vertrags nur beim Parlament.

80 Vgl. in diesem Sinne auch Ehrenzeller 1993, S. 207 ff.

ments diesem nicht ermöglicht, die Regierung zur Abgabe eines zulässigen und rechtswirksamen Vorbehalts zu verpflichten.

### 2.2.1. Politische Verträge und Verträge, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen

Dem Wortlaut von Art. 59 II GG nach müssen nur »politische« Verträge, die sich auf die Bundesgesetzgebung beziehen, dem Parlament vorgelegt werden. Die Auslegung beider Begriffe ist also von enormer Bedeutung für die Reichweite der Vorschrift. Vorab wird in Kürze auf die in Frage kommenden Subjekte der Verträge eingegangen. Denn die Verträge, die in Art. 59 II GG genannt werden, sind »Verträge mit auswärtigen Staaten«. Auch das Bundesverfassungsgericht erkannte zwar an, daß die Anzahl außerstaatlicher Träger des Völkerrechts gewachsen ist, und schloß aus der Systematik des Art. 59 II GG, daß hierunter nicht nur Verträge mit anderen Staaten, sondern generell Verträge mit Völkerrechtssubjekten wie internationale Organisationen oder Integrationsgemeinschaften fallen. Es verwendete in diesem Zusammenhang allerdings den Begriff der staatsähnlichen Rechtssubjekte und berief sich hierbei auf Ross, der den Staat durch die »selbstherrliche Gemeinschaft« ersetzt.<sup>81</sup> In den ersten Urteilen wurden als Konsequenz dieser Sichtweise abgeleitete Völkerrechtssubjekte wie öffentlich-rechtliche Körperschaften vom Geltungsbereich des Artikels ausgenommen.<sup>82</sup> Art. 59 II GG dürfte demnach Verträge mit Verwaltungskörperschaften – wie beispielsweise Gliedstaaten bei Föderationen – generell nicht erfassen.<sup>83</sup> Diese Argumentation grenzt m. E. das Akteursspektrum unangemessen ein und bewirkt insofern eine Aushöhlung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte.<sup>84</sup> Das Herzstück von Art. 59 II GG betrifft die Vorlagepflicht bei Verträgen, »welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln«, das heißt von politischen Verträgen. Das Bundesverfassungsgericht proklamierte prinzipiell ein Unmittelbarkeitserfordernis zur Regelung der politischen Beziehungen und stellte die Alternative »Inhalt« vs. »Zweck« auf, d. h. ein Vertrag müsse hauptsächlich seinem Zweck nach auf die Regelung der politischen Beziehungen gerichtet sein. »Das Unmittelbarkeitserfordernis ergäbe sich aus dem Worte »regeln«, in dem ein finales, auf die Gestaltung eines bestimmten Zustandes gerichtetes Element läge.«<sup>85</sup> Ein Vertrag müsse demnach regulatorisch auf die politischen Beziehungen einwirken, er müsse sie völkerrechtlich verbindlich und auf Dauer berechnet festlegen, außenpolitische Auswirkungen allein genüßten nicht. Der einseitige Bezug auf den Zweck eines völkerrechtlichen Vertrages vernachlässigt allerdings, daß die Qualifizierung einer Angelegenheit als politische nicht nur von dem »intendierten« Vertragszweck, sondern auch von der Reaktion der betroffenen Staaten und der öffentlichen Meinung – auch der Parlamentsmeinung – abhängig ist. Das Bundesverfassungsgericht stellt dagegen in erster Linie auf das alleinige Ermessen der Bundesregierung ab. Zugespitzt formuliert führt diese Spruchpraxis dazu, daß »politisch ist, was die Bundesregierung für politisch hält«. Dies steht aber in Widerspruch zu Sinn und Zweck des parlamentarischen Mitwirkungsrechts

81 Ross 1951, S. 17. Vgl. auch BVerfGE 2, 374, 375.

82 Vgl. das Urteil zum Kehler Hafen-Abkommen, BVerfGE 2, 347.

83 Seltensamerweise und im Widerspruch hierzu wurde der Staatsvertragscharakter bei der Beteiligung der deutschen Länder nicht negiert, vgl. BVerfGE 2, 374 und Menzel 1953/54, S. 333.

84 Vgl. zu besatzungsrechtlichen Verträgen BVerfGE 1, 360; s. auch Menzel 1953/54, S. 329 ff.

85 BVerfGE 1, 372, 382.

beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge.<sup>86</sup> Den Begriff »politische Beziehungen« definierte das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus – in Anknüpfung an Barandon<sup>87</sup> – in erster Linie als »machtpolitische« Beziehungen. Im Sinn einer restriktiven Auslegung der Vorschrift sollten gerade nicht alle politischen Verträge erfaßt werden, sondern nur »hochpolitische«, sprich »machtpolitische«. Ein Vertrag ist demnach ein politischer, wenn die Machtstellung eines Staates (d. h. der Bundesrepublik) berührt oder verändert wird. Der Machtbegriff richtet sich hierbei nicht nur auf die Machtstellung der Staaten im Kampf um politische Vorherrschaft, sondern allgemein auf ihr Gewicht innerhalb der Internationalen Gemeinschaft.<sup>88</sup> »Ein Staatsvertrag wird noch nicht dadurch zu einem politischen im Sinne des Art. 59 II GG, daß er sich ganz allgemein mit öffentlichen Angelegenheiten, dem Gemeinwohl oder den Staatsgeschäften befaßt. Wäre dies der Fall, so wäre jeder Staatsvertrag politisch ... Hinzukommen muß vielmehr, daß die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft durch den Vertrag selbst berührt werden.«<sup>89</sup> Als machtpolitische bzw. hochpolitische Verträge gelten somit hauptsächlich Grenzveränderungsverträge, die einen Wechsel der Staatshoheit zur Folge haben, Verträge mit Hoheitsrechtsübertragungen auf inter- oder supranationale Organisationen, Friedens-, Bündnis-, Neutralitäts- oder Abrüstungsverträge.

Das Bundesverfassungsgericht interpretierte den Begriff »politischer Vertrag« offenkundig denn doch weder aus Sinn und Zweck der Regelung noch aus der Systematik des Grundgesetzes heraus.<sup>90</sup> Der Rückgriff auf Barandon und die Betonung des machtpolitischen Elements verdeutlichen die zugrundeliegende (tradierte) Konzeption der internationalen Beziehungen. Demnach bestimmt hauptsächlich der Kampf um politische Vorherrschaft das Beziehungsmuster der Staaten. Die einseitige Reduzierung auf machtpolitische Elemente wird jedoch weder den veränderten Bedingungen des Internationalen Systems noch dem grundgesetzlichen Friedensgebot und dem Bekenntnis zur Zusammenarbeit in einem »vereinten Europa« gerecht. Die Grenzziehung zwischen politischen und a-politischen Verträgen verläuft zu eng: Es kann nicht darum gehen, möglichst viele Verträge vor der parlamentarischen Zustimmung zu »retten«. Wenn Art. 59 II GG eine positive Ausprägung der Wesentlichkeitstheorie ist und im Licht des Art. 20 II GG ausgelegt wird, dann erscheint die künstliche Eingrenzung des Bundesverfassungsgerichts als nicht angemessen. Wegen der staatsleitenden Kontrollfunktion des Parlaments sollten vielmehr bedeutende (politische) Verträge grundsätzlich der parlamentarischen Zustimmung unterworfen werden.

Neben politischen Verträgen sind auch solche Verträge zustimmungsbedürftig, die sich allgemein auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. In der Praxis kam es bis dato zu keinem Streitfall um die Frage, ob sich gegebenenfalls ein Vertrag auf Gegenstände der Gesetzgebung bezieht und demnach zustimmungsbedürftig ist.<sup>91</sup> Sinn und Aufgabe der Bestimmung ist es, daß die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht in Frage gestellt werden kann. Die Exekutive soll in alleiniger Kompetenz keine Verpflichtungen übernehmen, die sie nicht auch in alleiniger Kompetenz erfüllen kann. Die Exekutive soll prinzipiell daran gehindert werden, in den Bereich der Legislative eingreifende Verträge zu schließen und die Entscheidung der gesetzgebenden Körperschaften in innerstaatlichen Fragen zu präjudizieren. Ein Gesetz-

86 Vgl. hierzu auch Reichel 1967, S. 105 ff.

87 Vgl. Barandon 1937, Band IV, 2. Abteilung.

88 Zur Begriffsbildung vgl. von der Heyde 1956, S. 172 ff.; vgl. auch Reichel 1967, S. 100 ff.

89 BVerfGE 1, 372, 381.

90 Vgl. Wengler 1956.

91 Zur theoretischen Behandlung dieser Frage vgl. Fastenrath 1986, S. 219 ff. und Reichel 1967, S. 106 ff.

gebungsvertrag liegt demnach vor, wenn im konkreten Fall ein Vollzugsakt von Vertragsrecht in innerstaatliches Recht unter Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich ist.<sup>92</sup> Die Notwendigkeit der Zustimmungsbefähigung ergibt sich aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt (z. B. Eingriff in die Rechtssphäre des Bürgers, normative Grundsatzentscheidungen) sowie aus den speziellen Gesetzesvorbehalten (z. B. wenn die Haushaltsgesetzgebung tangiert wird).<sup>93</sup>

### 2.2.2. Integrationsverträge

Nach Art. 24 I GG können Hoheitsrechte nur durch Gesetz<sup>94</sup> auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden. Die besondere Bedeutung von Art. 24 I GG liegt darin, daß eine Hoheitsrechtsübertragung einen Eingriff in die verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung impliziert und damit materiell eine Verfassungsänderung bewirkt.<sup>95</sup> Art. 24 GG gilt allgemein als Beispiel für die »Integrationsoffenheit« des Grundgesetzes. Multilaterale Verträge, insbesondere die Mitgliedschaft in einer »exekutivistischen« internationalen Organisation mit Rechtsetzungs- und/oder Satzungsänderungsbefugnissen stärken insgesamt die Stellung der Regierung. Gemeinsam mit anderen Regierungen wird innerstaatlich wirksames Recht gesetzt – ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften.<sup>96</sup> Das Bundesverfassungsgericht forderte ursprünglich eine strikte Auslegung von Art. 24 I GG, die es jedoch im Verlauf seiner Spruchpraxis wieder zurücknahm.<sup>97</sup> Das zentrale Problem in bezug auf die innerstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative liegt in der Frage nach der sachlichen Reichweite des Gesetzesvorbehalts aus Art. 24 I GG, d. h.: Welche Anforderungen sind an die Bestimmung (oder bessere Eingrenzung) des Integrationsprozesses zu stellen, welche »Vollzugsakte« oder »Vertragsschritte« befinden sich nicht mehr im Rahmen der Zustimmung zum Gründungsvertrag? Zu diesem Komplex nahm das Bundesverfassungsgericht erstmals 1971 in seiner Entscheidung über die »Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt« (Eurocontrol) Stellung. Hierin bestimmt es, daß »auch dort, wo nicht schon der Gründungsvertrag selbst jeden dieser Abläufe (der Vollzugsschritte) nach Inhalt, Form und Zeitpunkt festgelegt hat«<sup>98</sup>, nicht von vornherein bei jedem Einzelschritt ein gesondertes Gesetz im Sinne des Art. 24 I GG notwendig sei. Ein solches Gesetz sei dort entbehrlich, wo bereits im Gründungsvertrag der »künftige Vollzugsverlauf« hinreichend bestimmbar normiert ist. Wesentliche Änderungen des Integrationsziels und -programms würden jedoch erneut der Zustimmungsanforderung unterliegen. Allerdings wendete das Gericht die theoretischen Anforderungen de facto nur im »Eurocontrol-Urteil« konsequent an: »Je technischer das zu übertragende Hoheitsrecht eine bloße technisch-instrumentale Ergänzung im Hinblick auf die wirksame Verfolgung bereits wahrgenommener Kompetenzen darstellt, desto weniger ist vom Sinn des Art. 24 I GG her ein zusätzliches Übertragungsgesetz geboten.«<sup>99</sup>

<sup>92</sup> Vgl. BVerfGE 1, 372, 388.

<sup>93</sup> Spezielle Gesetzesvorbehalte finden sich u. a. in den Art. 87 I 2, 87 III, 87b I 3 und 4, 87b II, 110 I 1, 110 II 1 GG.

<sup>94</sup> Vgl. Tomuschat 1992, Rdn. 32 ff.; vgl. auch BVerfGE 58, 1, 35.

<sup>95</sup> Vgl. Losch 1988 und von der Heyde 1953 unter dem Blickwinkel des Souveränitätsbegriffs sowie Tomuschat 1978; Schmidt 1978; Kaiser 1966; Badura 1966 und Ipsen 1972.

<sup>96</sup> Vgl. Baade 1962, S. 96 ff.

<sup>97</sup> Vgl. BVerfGE 58, 1, 35 ff.

<sup>98</sup> BVerfGE 58, 1, 37.

<sup>99</sup> Ebd.

Zur Sicherung der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse bei der Entwicklung internationaler Organisationen ist dieser strikten Anforderung an das Bestimmtheits-erfordernis des Integrationsprozesses prinzipiell zuzustimmen. Doch wurde das Bundesverfassungsgericht in der Folgezeit bei der Interpretation von Integrationsprozessen als »hinreichend bestimmbar normiert« zunehmend großzügiger. So hat es beispielsweise das »vertraglich nicht fixierte« Integrationsprogramm der NATO dem Bestimmtheitsanforderung genügen lassen.<sup>100</sup> In seiner Entscheidung über die Zustimmung zur Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen durch die Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht zwar anerkannt, daß es sich bei der Zustimmung zur Stationierung, in Verbindung mit dem Entscheidungsrecht über den Einsatz der Waffensysteme, sehr wohl um eine Hoheitsrechtsübertragung im Sinne des Art. 24 I GG handle.<sup>101</sup> Die weitere Argumentation des Gerichts baute allerdings auf der zweifelhaften Konstruktion auf, daß diese Hoheitsrechtsübertragung auf den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika (dieser hat de facto die Entscheidungsgewalt über den Einsatz der Waffensysteme inne) insofern legitim sei, als der Präsident ein »besonderes Organ« des NATO-Bündnisses sei und somit Teil einer zwischenstaatlichen Einrichtung darstelle.<sup>102</sup> Daraus folgte das Gericht, daß diese Hoheitsrechtsübertragung ihre Grundlage im Beitritt zum NATO-Vertrag habe beziehungsweise im Gründungsvertrag schon angelegt und ein erneutes Gesetz daher nicht notwendig sei. Eine solche flexible und lockere Handhabung der Bestimmtheitsanforderung an den Vollzugsverlauf der Integration führt schon fast zu einer Generalmächtigung, die nicht mit Art. 24 I GG vereinbar ist. Denn Formvorschriften sind zugleich Schutzvorschriften, die nicht auf der Basis einer Argumentation für die »Praktikabilität« verfassungsrechtlicher Bestimmungen in den internationalen Beziehungen aufgegeben werden dürfen.<sup>103</sup>

### 2.3. *Parlamentarische Mitwirkungsrechte bei nicht- beziehungsweise quasi-vertraglichen Vereinbarungen*

In der Literatur<sup>104</sup> wurde wiederholt erörtert, inwieweit nicht- oder quasivertragliche Übereinkünfte zwischen Völkerrechtssubjekten, die bestehende Rechtslagen verändern, und einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen, die bestimmt sind, gegenüber einem anderen Staat oder einer Staatengemeinschaft Rechtswirkung zu erzeugen, der parlamentarischen Mitwirkung unterliegen. Der »Telos« von Artikel 59 II GG verweist auf die Frage, ob auch einseitige Akte, zum Beispiel Vertragskündigungen oder die Erklärung von Vorbehalten, der parlamentarischen Zustimmung unterliegen müßten.<sup>105</sup> Von all dem ist in Art. 59 II GG dem Wortlaut nach nicht die Rede.<sup>106</sup> Seine Reichweite in dieser Hinsicht spielte allerdings bei den Verfahren um

100 Vgl. BVerfGE 68, 1, 91 ff. Andererseits sah das BVerfG sehr wohl einen Zusammenhang von Art. 24 I GG und der Wesentlichkeitstheorie, wendete diese aber nicht konsequent auf Art. 24 I GG an. Vgl. auch Fastenrath 1986, S. 230 ff.

101 »Diese Rechtswirkung der Zustimmung kommt einer Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 24 I GG gleich.« BVerfGE 68, 1, 91.

102 »Die Zustimmung in bezug auf Einsatzfreigabe und militärisch-operative Einsatzentscheidung ist als Übertragung auf die Organisation des Nordatlantikpaktes zu qualifizieren.« BVerfGE 68, 1, 94.

103 Vgl. die abweichende Meinung des Richters Mahrenholz in: BVerfGE 68, 1, 111 ff.

104 Vgl. Bernhardt 1967, S. 163; Jarass 1975, S. 117; Baade 1962, S. 121 f.; Friesenhahn 1958, S. 9; Tomuschat 1973, S. 801 f.; Mosler 1956, S. 278; Weiß 1971, S. 183; Rohjahn, in: von Münch, GG-Kommentar 1983/85, Art. 59, Rdn. 52 und 53; Reichel 1967, S. 121 und Treviranus 1966, S. 58 f.

105 Vgl. Müller 1994.

106 Das Grundgesetz schreibt nur die Zustimmung des Bundestages zu einem einzigen einseitigen völkerrechtlichen Akt ausdrücklich vor, nämlich die Erklärung des Verteidigungsfalls in Art. 115a V GG.

die Nachrüstung<sup>107</sup> und um die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr<sup>108</sup> eine Rolle. Obwohl das Bundesverfassungsgericht zahlreiche Gründe nannte, die dafür sprechen könnten, auch einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen unter bestimmten Umständen der parlamentarischen Zustimmung zu unterwerfen, kam es doch zur Ablehnung der parlamentarischen Mitwirkung – begründet mit dem Wortlaut des Art. 59 II GG und dessen vermeintlichem Sinn als Ausnahmefugnis. Für das Gericht bleibt es also bei einem »Blankettbewilligungsrecht« des Parlaments, das sich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt.<sup>109</sup>

In seiner Entscheidung über die Zustimmungserklärung der Bundesregierung zur Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen argumentierte das Bundesverfassungsgericht zum einen, die Zustimmung sei als verteidigungspolitischer Akt im Rahmen des bestehenden nordatlantischen Verteidigungssystems und seines Vollzugs erteilt worden. Es wertete demnach die Zustimmung weder als selbständige Vertragsabschlußklärung noch als Bestandteil eines völkerrechtlichen Vertragsabschlusses. Zum anderen schloß es die Anwendung von Art. 59 II GG auf einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen generell aus.<sup>110</sup> Es subsumierte einseitige völkerrechtliche Willenserklärungen unter den »Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung«<sup>111</sup> und machte darüber hinaus geltend, daß Akte der auswärtigen Gewalt »nicht immer, wenn politische Beziehungen des Bundes geregelt werden oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betroffen sind, die Form eines Vertrages annehmen müßten.«<sup>112</sup> Obwohl das Gericht anerkannte, daß Art. 59 II GG den Sinn hat, langfristige oder grundsätzlich unauflösbare Bindungen völkerrechtlicher Art ohne eine parlamentarische Zustimmung zu vermeiden, eröffnete es der Bundesregierung den Weg, durch die Wahl der Rechtsform langfristige Entscheidungen im Bereich der Außenpolitik am Parlament vorbei treffen zu können.<sup>113</sup> Auch im Urteil über die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr<sup>114</sup> beschränkte die Mehrheitsmeinung des Gerichts das Zustimmungserfordernis des Art. 59 II GG auf völkerrechtliche Verträge und ermöglichte es der Bundesregierung ganz explizit, durch die Wahl des Handlungsinstrumentariums die Vertragsform zu vermeiden.<sup>115</sup> In diesem Urteil, das hauptsächlich die Frage nach dem Wann und Ob von Vertragsänderungen zum Gegenstand hatte, stellte das Bundesverfassungsgericht einseitig auf den Rechtsbindungswillen bzw. auf den Vertragsabschlußwillen der Bundesregierung ab – und nicht auf die faktische Reichweite oder Verbindlichkeit der Übereinkunft.<sup>116</sup>

Interessanterweise gab es bei beiden Entscheidungen ein Minderheitenvotum; beide kamen zu dem Schluß, daß die Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages auf einseitige völkerrechtliche Erklärungen und quasivertragliche Vereinbarungen auszuweiten seien, insofern sich diese auf die Regelung der politischen Beziehungen des Bundes beziehen.<sup>117</sup> Dem ist zuzustimmen, der Sinn von Art. 59 II GG wäre nämlich verfehlt, wenn die Wahl der Rechtsform über die Tragweite des Gesetzesvorbehalts entschie-

107 BVerfGE 68, 1.

108 BVerfG, NJW 1994, 2207.

109 S. BVerfGE 68, 1, 88. Vgl. auch Reichel 1967, S. 80 ff.

110 Als Beispiele nannte das BVerfG die Aufnahmen und den Abbruch diplomatischer Beziehungen oder die Kündigung bestehender völkerrechtlicher Verträge. Vgl. BVerfGE 68, 1, 80 ff. Vgl. zu diesem Komplex auch Scheuner 1952, S. 284 ff. und Bayer 1969, S. 206 ff.

111 BVerfGE 68, 1, 87.

112 BVerfGE 68, 1, 86.

113 Vgl. auch Bryde 1986.

114 BVerfG, NJW 1994, 2207.

115 Vgl. BVerfG, NJW 1994, 2207, 2212.

116 S. ebd. und Bernhard 1976, S. 154 ff.

117 Vgl. BVerfGE 68, 1 und BVerfG, NJW 1994, 2207.

de.<sup>118</sup> Vom Normzweck her, der in einer Verhinderung von »faits accomplis« seitens der Regierung besteht, müßten außerrechtliche Verträge in gleicher Weise der parlamentarischen Zustimmung unterliegen wie völkerrechtliche Verträge.<sup>119</sup> Als völkerrechtliche Verträge sind demnach »... alle Übereinkünfte zwischen zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten zu verstehen, durch welche die zwischen ihnen bestehende Rechtslage verändert werden soll. ... Unerheblich sind die Form und der Regelungsgegenstand. ... Es kommt insbesondere nicht darauf an, ob eine Übereinkunft als Vertrag bezeichnet wird. ... Entscheidend ist die durch übereinstimmende Willenserklärung erzielte Einigung zwischen Völkerrechtssubjekten über bestimmte völkerrechtliche Rechtsfolgen.«<sup>120</sup> Der vom Bundesverfassungsgericht heraufbeschworenen Gefahr einer Aushöhlung des Kompetenzbereichs der Regierung liegt de facto eine eklatante Fehleinschätzung der Realität zugrunde. Der Gesetzgeber ist gar nicht in der Lage, der Exekutive die Herrschaft über die auswärtige Gewalt streitig zu machen. Vielmehr besteht umgekehrt die Gefahr, daß die Entscheidungskompetenz des Parlaments ausgehöhlt wird.

#### 2.4. *Parlamentarische Mitwirkungsrechte bei der Verwendung deutscher Streitkräfte im Rahmen des Art. 24 II GG (Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit)*

Nach Art. 24 II GG kann sich der Bund zur Wahrung des Friedens in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen und in diesem Rahmen Beschränkungen seiner Hoheitsrechte zulassen. Diese Vorschrift stand während der Debatte um die Einsatzmöglichkeiten deutscher Streitkräfte im Rahmen von Aktionen der NATO und/oder WEU im Brennpunkt des öffentlichen Interesses. In seinem Urteil in dieser Frage sanktionierte das Bundesverfassungsgericht den aufgebrochenen Verfassungskonsens, der darin bestand, daß ein Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des Gebiets der NATO-Staaten als nicht verfassungsgemäß aufgefaßt wurde. Gleichzeitig stützte es die von der Bundesregierung eingeleitete Partizipation deutscher Streitkräfte bei Aktionen der NATO und WEU (unter dem Mandat der Vereinten Nationen). Eine Kernaussage des Urteils war die, daß mit dem Eintritt in ein »System gegenseitiger kollektiver Sicherheit« nach Art. 24 II GG auch die Verwendung der Bundeswehr »im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems« verfassungsrechtlich möglich sei. Die Begründung lautete: »Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit stützt sich regelmäßig auch auf Streitkräfte, die dazu beitragen, den Auftrag des Systems zu erfüllen, und als ultima ratio gegen einen Friedensstörer eingesetzt werden. Die Mitgliedsstaaten müssen daher grundsätzlich bereit sein, der Sicherheitsorganisation zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens auch militärische Mittel zur Verfügung zu stellen.«<sup>121</sup> Für das Bundesverfassungsgericht

118 Zudem käme dies einer volligen Aushöhlung der vom BVerfG selbst entwickelten Wesentlichkeitstheorie gleich. Vgl. BVerfGE 49, 89, 126 f. und die abweichende Meinung des Richters Mahrenholz in BVerfGE 68, 1, 130 mit weiteren Literaturhinweisen.

119 So wäre ein Änderungskonsens der parlamentarischen Zustimmung dann zu unterwerfen, »wenn durch wiederholte dokumentierte Einigungen und nachfolgendes einverständliches Handeln der Vertragspartner ein Prozeß der Fortbildung des vertraglichen Aufgabenkonzepts in Gang gesetzt wird, in dessen Verlauf sich dieses fortschreitend und undurchschaubar zu einer rechtsverbindlichen Absprache verdichtet«, zumal da »solche einverständlichen Erklärungen im völkerrechtlichen Verkehr kaum anders behandelt werden, als wenn ihnen Rechtsverbindlichkeit zukäme.« BVerfG, NJW 1994, 2207, 2215. Vgl. Tomuschat 1978 und Fastenrath 1986, S. 105 ff.

120 BVerfG, NJW 1994, 2207, 2212.

121 BVerfG, NJW 1994, 2207, 2208.

handelte es sich also nicht nur um eine Möglichkeit, sondern geradezu um eine Partizipationsverpflichtung.<sup>122</sup> Gleichzeitig wurde durch diese Argumentation »militärische Gewaltanwendung« als legitime Fortführung der Politik mit anderen Mitteln gerechtfertigt. Die Ausweitung der Reichweite des Art. 24 II GG versuchte das Bundesverfassungsgericht mit Hilfe einer verworrenen Auslegung aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift zu begründen. So sollte Art. 24 II GG (vermeintlich) von Beginn an den Beitritt zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einschließlich der Partizipationsmöglichkeit deutscher Streitkräfte ermöglichen. Allerdings wurde die »Wehrverfassung« nicht vom »Verfassungsgeber«, sondern erst später in das Grundgesetz eingefügt. Zugleich sah das Gericht die ursprüngliche Zweckrichtung von Art. 24 II GG in einer Sicherheitsgewähr für die Bundesrepublik, zu der sie ohne eigene Streitkräfte nicht in der Lage gewesen wäre.

Abgesehen davon, daß für die Beteiligung deutscher Streitkräfte an Aktionen der oben genannten Systeme kein erneutes Vertragsgesetz vorausgesetzt wird, bleibt offen, ob das Parlament in diesem Falle dennoch Mitwirkungsbefugnisse besitzt. Das Bundesverfassungsgericht nahm auch hierzu Stellung – und seine Ausführungen fügten sich nahtlos in sein starres Konzept der auswärtigen Gewalt als Regierungsfunktion ein. Denn wenn die Beteiligung deutscher Streitkräfte grundsätzlich von der »vorherigen konstitutiven Zustimmung« des Parlaments abhängig gemacht wird, dann erfolgt das nicht im Hinblick auf parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der Außenpolitik, sondern im Hinblick auf die als eigenständig betrachtete »Wehrverfassung« des Grundgesetzes. Innerhalb der Wehrverfassung postulierte das Bundesverfassungsgericht nämlich einen stärkeren Parlamentsvorbehalt<sup>123</sup>: »Für den militärischen Einsatz von Streitkräften ist dem Grundgesetz das Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts zu entnehmen«<sup>124</sup>. Das Zustimmungserfordernis des Parlaments beim Einsatz deutscher Streitkräfte stärkte die parlamentarischen Partizipationsmöglichkeiten im Bereich der Außenpolitik und ist daher positiv zu bewerten. Kritikwürdig ist dagegen die theoretische Basis, auf der das Urteil fußt, vollzog doch das Bundesverfassungsgericht eine analytische Trennung der »Wehrgewalt« von der »auswärtigen Gewalt«. Indem es keine Rückschlüsse auf die Konstituierung der »auswärtigen Gewalt« zuließ, hat es einmal mehr erfolgreich einer Demokratisierung der Außenpolitik im Sinne einer Parlamentarisierung entgegen gearbeitet.

### *Schlußbemerkung*

Das Bundesverfassungsgericht verwies die Leitung der Außenpolitik monistisch in den Kompetenzbereich der Regierung – und zwar kontinuierlich seit Beginn seiner Spruchfähigkeit. Es erklärte die Regierung damit de facto zum »alleinigen« Herrn über die Gestaltung und Ausführung der Außenpolitik.

Eine gewisse Unsicherheit gegenüber dem »Mysterium« der Außenpolitik, die Betonung von Praktikabilitätsgesichtspunkten sowie eine exekutiv- und völkerrechtsfreundliche Grundauffassung führten dazu, daß, anders als bei innenpolitischen

122 Das schlosse die Beeinträchtigung von Hoheitsrechten durch die Abgabe der militärischen Kommandobefugnis, der »operational control« bezüglich der Streitkräfte ein.

123 So sehen die wehrrechtlichen Vorschriften verstärkt die parlamentarische Kontrolle vor, insbesondere in Art. 45a, 45b, 87a I 2 GG. Desweiteren sieht das Grundgesetz die parlamentarische Entscheidung über die Verwendung der Streitkräfte vor, so in Art. 115a I, 115a V, 115b, 115f III, 87a III, 80a III GG.

124 BVerfG, NJW 1994, 2207, 2217.

Sachverhalten, (1) die »politische Ausgangslage« stärker in Betracht gezogen wird, (2) der »politische Ermessensspielraum« der Regierung größer ist – mit der Tendenz zur Erzeugung »rechts- und gerichtsfreier Räume«, (3) die Regierung durch die Wahl des Handlungsinstrumentariums und der Rechtsform parlamentarische Mitbestimmungsrechte umgehen kann, (4) verfassungsrechtliche Maßstäbe, insbesondere der Parlamentsvorbehalt und die Wesentlichkeitsgarantie, ihre Gültigkeit einbüßen oder verlieren, (5) parlamentarische Mitwirkungsrechte im Sinne eines engen Ausnahmedenkens interpretiert und begrenzt werden, (6) die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments im Sinne einer Leitentscheidungsfunktion relativiert wird.

Durch die beschriebene Rechtsprechungspraxis wird dem Parlament sein primäres Handlungsinstrumentarium entzogen, und eine parlamentarische Mitwirkung am außenpolitischen »decision-making process« wird erfolgreich vereitelt. Die »Normativität des Faktischen« errichtet eine Bastion des Regierungsvorbehalts. Diese Interpretation ist, wie ich aufgezeigt habe, nicht ohne vorzugswürdige Alternative: Die rechtsstaatliche »Domestizierung« der Außenpolitik wird vom Grundgesetz anvisiert, eine konkrete Demokratisierungsoption liegt in der effektiven Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften auf der Grundlage der Wesentlichkeitstheorie.

### Literatur

- Baade, H. W.: Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der Auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Studie über den Einfluß der auswärtigen Beziehungen auf die innerstaatliche Verfassungsentwicklung, Hamburg 1962
- Badura, P.: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 23, 1966, S. 34
- ders.: Staatsrecht. Systematische Erläuterungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München 1986
- Barandon, P.: Das System der politischen Staatsverträge seit 1918, in: Handbuch des Völkerrechts, Band IV, 2. Abteilung, 1937
- Bayer, H. W.: Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem, Köln/Berlin 1969
- Bernhardt, R.: Bundesverfassungsgericht und völkerrechtliche Verträge, in: Christian Starck (Hrsg.): Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1976, Band II, S. 154
- Böckenförde, E. W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik, Berlin 1964
- ders.: Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt am Main 1991
- Borer, T. G.: Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten, Basel/Frankfurt am Main 1986
- Bryde, B. O.: Sicherheitspolitik zwischen Regierung und Parlament, in: JURA 1986, Heft 7, S. 363
- Bültmann, E. L.: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge nach dem Grundgesetz, Köln 1968
- Czempiel, E. O.: Das Primat der Auswärtigen Politik. Kritische Würdigung einer Staatsmaxime, in: Politische Vierteljahresschrift, 4. Jg., Heft 3, 1963, S. 266
- ders.: Internationale Politik, Paderborn 1981
- Doehring, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, Frankfurt am Main 1984
- Ehrenzeller, B.: Legislative Gewalt und Außenpolitik. Eine rechtsvergleichende Studie zu den parlamentarischen Entscheidungskompetenzen des deutschen Bundestages, des amerikanischen Kongresses und der schweizerischen Bundesversammlung im auswärtigen Bereich, Basel/Frankfurt am Main 1993
- Eschenburg, T.: Die Richtlinien in der Politik, im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7/1954
- Fastenrath, U.: Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986

- Friesenbahn, E.: Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 16, 1958, S. 9
- Grewe, W.: Die Auswärtige Gewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 12, 1954, S. 129
- ders.: Zum Verfassungsrecht der Auswärtigen Gewalt, in: Archiv des öffentlichen Rechts 1987, S. 523
- Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, Heidelberg 1984
- Heyde, F. A.: Ein Beitrag zum Problem der »Macht« nach »klassischem« und »neuen« Völkerrecht, in: Festschrift für H. Wehberg zu seinem 70. Geburtstag, 1956, S. 172
- Ipsen, K.: Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, 22/1972, S. 1
- Jarass, H. D.: Politik und Demokratie als Element der Gewaltenteilung, 1975
- Kaiser, J. H.: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 23, 1966, S. 1
- Kewenig, W. A.: Auswärtige Gewalt, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München/Zürich 1975, S. 37
- Krippendorf, E.: Ist Außenpolitik Außenpolitik? Ein Beitrag zur Theorie und der Versuch, eine unhaltbare Unterscheidung aufzuheben, in: Politische Vierteljahresschrift, 4. Jg., Heft 3, 1963, S. 243
- Krüger, H.: Wörterbuch des Völkerrechts, 3 Bände, Berlin/New York 1960/62
- Magiera, S.: Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Berlin 1979
- Menzel, E.: Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik Deutschland in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 79, 1953/54, S. 326
- ders.: Die Auswärtige Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 12, 1954, S. 179
- Mössle, W.: Regierungsfunktion des Parlaments, München 1986
- Mosler, H.: Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift Billfinger, 1954, S. 243
- ders.: Internationale Organisation und Staatsverfassung, in: Festschrift Hans Wehberg, 1956, S. 273
- Münch, I. v.: Grundgesetz-Kommentar, 3 Bände, München 1983/85
- Nincic, M.: United States Foreign Policy. Choices and Tradeoffs, Washington 1988
- Nye, J./Keohane, R. O.: Transnationale Beziehungen und Weltpolitik, in: Helga Haftendorn (Hrsg.): Theorie der Internationalen Politik, Hamburg 1975 S. 69
- Rausch, H. (Hrsg.): Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung, Darmstadt 1969
- Reichel, G. H.: Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Berlin 1967
- Richter, I./Schuppert, G. F.: Casebook Verfassungsrecht, München 1991
- Rojahn, O.: Der Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen – Zur Auslegung des Art. 24 I GG, in: Juristenzeitung 1979, S. 118
- Ross, A.: Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1951
- Scheuner, U.: Der Bereich der Regierung, in: Festschrift Smend, 1952, S. 284
- ders.: Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat, Die Öffentliche Verwaltung 1971, S. 505 ff.
- ders.: Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften, Berlin 1978
- Schmidt, R.: Der Verfassungsstaat im Geflecht der Internationalen Beziehungen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 36, 1978, S. 65
- Schramm, T.: Staatsrecht, 3 Bände, 1985
- Schuppert, F.: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Auswärtigen Gewalt, Baden-Baden, 1973
- Staatslexikon Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 5 Bände, Freiburg u. a. 1985–1989
- Stein, E.: Staatsrecht, Tübingen 1984
- Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 3 Bände, München 1980/84
- Sternberger, D.: Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift 1960/61, S. 22
- Tomuschat, C.: Auswärtige Gewalt und verfassungsgerichtliche Kontrolle, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 23, 1973, S. 801
- ders.: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 36, 1978, S. 7
- ders.: Handbuch des Staatsrechts VII, 1992

- Treviranus, H. D.: Außenpolitik im demokratischen Rechtsstaat, Tübingen 1966  
 Wengler, W.: Der Begriff des Politischen im internationalen Recht, in: Recht und Staat, Heft 189/  
 190, 1956  
 Wolgast: Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des  
 Auswärtigen Amtes. Ein Überblick, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 44, 1923, S. 1

David Kossen

## Die Tatsachenfeststellung im Asylverfahren

Das deutsche Asylverfahren in europäischer Perspektive

Das Asylverfahren und die Tatsachenfeststellung sind in den europäischen Aufnahmestaaten völlig unterschiedlich ausgestaltet und ständigen Änderungen unterworfen. Anlässlich der einschneidenden Neuerungen und der beginnenden europäischen Harmonisierung des Asylrechts geht der Autor der Frage nach, was das aufwendige Asylverfahren der Bundesrepublik zu leisten vermag und welche Verbesserungen möglich und notwendig sind. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die behördliche und die gerichtliche Tatsachenfeststellung, der für die Entscheidung, ob ein Asylsuchender unter den Schutz des Grundrechts fällt, große Bedeutung zukommt.

Es zeigt sich: Die Tatsachenfeststellung im Asylverfahren ist gekennzeichnet durch eine Kombination von Besonderheiten und Erschwernissen, die sonst nirgendwo zu finden ist. Diese Besonderheiten (z.B. die Informationsgewinnung über die Herkunftsstaaten sowie die erschwerte Kommunikation durch Dolmetscher und interkulturelle Mißverständnisse) untersucht der Verfasser vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen und mit Blick auf die Rechtsordnungen anderer Staaten.

Die Untersuchung richtet sich sowohl an Asylrechtspraktiker als auch an Politik und Wissenschaft.

1999, 184 S., brosch., 58,- DM, 423,- öS, 52,50 sFr; ISBN 3-7890-6221-9  
 (Schriftenreihe des EUROPA-KOLLEGS HAMBURG zur Integrationsforschung,  
 Bd. 23)



**NOMOS Verlagsgesellschaft**  
 76520 Baden-Baden