

ÖFFENTLICHES RECHT

Problem: Auslegung des Art. 23 II 2 GG

Einordnung: Staatsorganisationsrecht/Europarecht

BVerfG, Beschluss vom 27.04.2021
2 BvE 4/15

EINLEITUNG

Der Beschluss des BVerfG bewegt sich auf der examensrelevanten Schnittstelle des Staatsorganisationsrechts mit dem Europarecht.

SACHVERHALT

Zur Bewältigung der Staatsschulden-Krise verhandelten die Finanzminister der Eurozone (im Folgenden: Euro-Gruppe) sowie weitere Teilnehmer auf einer Tagung vom 11.-12.7.2015 über ein drittes Hilfsprogramm für Griechenland. Bei einer Unterrichtung des Deutschen Bundestages am 30.6.2015 führte der Bundesfinanzminister aus, dass Griechenland nicht ohne (Reform) Programm im Euro bleiben könne. In Vorbereitung auf die Verhandlungen der Euro-Gruppe erstellte das Bundesministerium der Finanzen am 10.7.2015 gegen 14:00 Uhr ein in englischer Sprache abgefasstes Dokument. Darin wurden die von Griechenland am Tag zuvor übermittelten Reformvorschläge als unzureichend zurückgewiesen und als Option für den Fall einer fehlenden Umsetzungsperspektive für Reformen zügige Verhandlungen über eine Auszeit Griechenlands aus der Eurozone angeboten. Das Dokument wurde am selben Abend per E-Mail vom Bundesministerium der Finanzen an den Vorsitzenden der Euro-Gruppe, weitere Spitzenpolitiker und eine kleine Gruppe von Spitzenbeamten der Eurozone verschickt. Während der Tagung der Euro-Gruppe stellte der Bundesfinanzminister die Frage, wie bei einem Scheitern der Verhandlungen mit der griechischen Regierung vorzugehen sei, erneut in den Raum. Dabei lag ihm das Dokument vom 10.7.2015 vor. In das von der Euro-Gruppe erstellte Abschlussdokument wurden am 12.7.2015 an dessen Ende in Klammern zwei Sätze zu einer möglichen Auszeit Griechenlands aus der Eurozone und zu einer Übertragung griechischer Vermögenswerte aufgenommen, die große Ähnlichkeit mit Sätzen aus dem Dokument des Bundesministeriums der Finanzen aufwiesen. Dem Deutschen Bundestag wurde das Dokument vom 10.7.2015 am 12.7.2015 gegen 16:00 Uhr zugeleitet. Über die Ergebnisse des Euro-Gipfels wurde der Deutsche Bundestag durch die Bundesregierung am 14. und 16.7.2015 unterrichtet.

Verstößt das Verhalten der Bundesregierung gegen Art. 23 II 2 GG?

LÖSUNG

Das Informationsverhalten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag könnte gegen **Art. 23 II 2 GG** verstoßen. Das ist der Fall, wenn die Bundesregierung den Bundestag nicht umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über Angelegenheiten der Europäischen Union informiert hat, was wiederum eine **Auslegung der Norm** erfordert.

I. Angelegenheiten der Europäischen Union

Fraglich ist zunächst, was in Art. 23 II GG mit „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gemeint ist.

LEITSÄTZE

1. Die Pflicht zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG erstreckt sich auf Initiativen und Positionen der Bundesregierung. Dabei ist ihr die Verhandlungsposition eines ihrer Mitglieder zurechenbar, wenn dieses die Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene vertritt und erkennbar als deren Repräsentant auftritt.
2. Grenzen der Unterrichtungspflicht ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG), der der Bundesregierung einen nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuweist. Dieser endet, wenn und soweit die Bundesregierung Zwischenergebnisse erreicht oder Positionierungen ausgearbeitet hat und schon diese zur Grundlage ihres nach außen gerichteten Handelns macht. Die Willensbildung der Bundesregierung ist in derartigen Fällen jedenfalls abgeschlossen, wenn sie mit ihrer Initiative aus dem Bereich der regierungsinternen Abstimmung hinaustreten und mit einer eigenen, auch nur vorläufigen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will.

Rechtlicher Ansatzpunkt: Art. 23 II 2 GG

Extensive Auslegung → alles, was mit der EU zu tun hat

„[67] [...] ist der Begriff der Angelegenheiten der Europäischen Union **weit zu verstehen**. Zu ihnen gehören neben **Vertragsänderungen**, entsprechenden **Änderungen** auf der Ebene **des Primärrechts** und **Rechtsetzungsakten** auch **völkerrechtliche Verträge**, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen **Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union** stehen.“

II. „Umfassend“ i.S.v. Art. 23 II 2 GG

1. Grundsätzliches Verständnis

Ausgangspunkt der rechtlichen Überlegungen

„[69] [...] Die Unterrichtung muss dem Deutschen Bundestag in erster Linie eine **frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung** eröffnen. Nur auf einer ausreichenden Informationsgrundlage ist der Bundestag in der Lage, den europäischen Integrationsprozess zu begleiten und zu beeinflussen [...].

Je stärker innerstaatliche Kompetenzen des Bundestages betroffen sind, desto genauer muss die Unterrichtung sein.

[72] Zur Wahrung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages ist eine **umso intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer ein Vorgang ist, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift** und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert. **Insbesondere Vereinbarungen und Mechanismen, die erheblich in die Zuständigkeiten des Bundestages und namentlich in seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung eingreifen, lösen vollständige und detaillierte Unterrichtungspflichten aus.** Die Unterrichtung muss so erfolgen, dass das Parlament **nicht** in eine **bloß nachvollziehende Rolle** gerät.

Besonders relevant: Haushaltshoheit des Bundestages → da der Bundestag für den Haushalt verantwortlich ist, muss er wissen, welche Ausgaben auf EU-Ebene beschlossen werden könnten.

Schlussfolgerung bzgl. des Umfangs der Unterrichtung

[73] In qualitativer Hinsicht **erfasst** die Pflicht zur umfassenden Unterrichtung zunächst **Initiativen und Positionen der Bundesregierung** selbst. Darüber hinaus erstreckt sie sich auf die **Weiterleitung amtlicher Unterlagen** [...] der Organe [...] und Behörden **der Europäischen Union und anderer Mitgliedstaaten** [...], ist darauf aber nicht beschränkt. Sobald und soweit die Bundesregierung selbst mit einer Angelegenheit befasst ist, können auch ihr vorliegende Informationen über **informelle und (noch) nicht schriftlich dokumentierte Vorgänge** erfasst sein.

Fortlaufende Pflicht

[74] [...] Es handelt sich [...] um eine auf Dauer angelegte, **fortlaufende Pflicht** [...]. Sie **verdichtet sich** mit zunehmender Komplexität und Bedeutung eines Vorgangs sowie mit der **zeitlichen Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung** oder zum Abschluss einer Vereinbarung. Die Bundesregierung hat die Informationen immer dann zu **aktualisieren**, wenn sich neue Entwicklungen ergeben haben oder sie ihre Haltung zu einem Dossier ändert.

Auch Information über Zwischenergebnisse

[75] Dies umfasst zugleich die Pflicht, **nicht nur bereits** in EU-Gremien unter Mitwirkung der Bundesregierung abschließend **beratene** oder sogar bereits beschlossene **Rechtsetzungsakte** sowie sonstige relevante Dokumente zuzuleiten. **Vielmehr** muss die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag **auch** ihr vorliegende **Zwischenergebnisse und Textstufen** übermitteln. [...].“

Geheimhaltungsbedürftigkeit als Schranke?

2. Geheimhaltungsbedürftigkeit als Schranke

Möglicherweise steht die Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Information ihrer Weiterleitung an den Bundestag entgegen und begrenzt somit den Informationsanspruch des Bundestages aus Art. 23 II 2 GG.

[77] [...] Insbesondere in Bezug auf Initiativen der Bundesregierung im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedstaaten und zu Organen der Europäischen Union erscheinen Fallkonstellationen nicht ausgeschlossen, in denen ein **vorzeitiges Bekanntwerden** der Haltung der Bundesregierung in der Öffentlichkeit deren **Verhandlungsposition** im europäischen Gefüge **nachhaltig schwächt**. [...]

Grund für Geheimhaltungsbedürftigkeit

[78] In derartigen Fällen, in denen das Wohl des Staates durch das Bekanntwerden vertraulicher Informationen gefährdet werden kann, **kann die Unterrichtung vertraulich erfolgen**. [...]

Aber: Unterrichtung kann vertraulich erfolgen

[79] Die Voraussetzungen für die Wahrung der Vertraulichkeit hat der **Deutsche Bundestag** mit dem Erlass seiner **Geheimschutzordnung** geschaffen, welche Bestandteil seiner Geschäftsordnung ist (§ 17 GO-BT) und in detaillierter Weise die Voraussetzungen für die Wahrung von Dienstgeheimnissen bei seiner Aufgabenerfüllung regelt. [...]

Geheimnisschutz durch Geheimschutzordnung des Bundestages

[80] Die Geheimschutzbestimmungen sind Ausdruck der Tatsache, dass das **Parlament ohne eine Beteiligung am geheimen Wissen der Regierung weder das Gesetzgebungsrecht noch das Haushaltsrecht noch das parlamentarische Kontrollrecht gegenüber der Regierung auszuüben vermöchte**. Auch die Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 GG liefern in vielen Fallkonstellationen leer, wenn sich die Bundesregierung regelmäßig auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit des jeweiligen Ereignisses auf europäischer Ebene berufen könnte. [...] **Mithin kommt die Berufung auf eine absolute Geheimhaltungsbedürftigkeit** gerade gegenüber dem Bundestag in aller Regel dann **nicht in Betracht**, wenn beiderseits wirksam Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen wurden.“

Zentrales Argument: Wie soll eine effektive Kontrolle der Bundesregierung erfolgen, wenn der Bundestag nicht über alle Informationen verfügt?

Demnach begrenzt die Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Information nicht das Recht des Bundestages aus Art. 23 II 2 GG.

3. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung könnte jedoch eine Schranke darstellen.

„[82] Grenzen der Unterrichtungspflicht ergeben sich aus dem **Grundsatz der Gewaltenteilung** [...]. Das Funktionengefüge des Grundgesetzes geht davon aus, dass die **Regierung** einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung **besitzt**, der einen grundsätzlich **nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich** einschließt. Zu diesem Kernbereich gehört jedenfalls die **Willensbildung der Regierung**, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vor allem in ressortinternen und -übergreifenden Abstimmungsprozessen vollzieht. **Solange die interne Willensbildung der Bundesregierung nicht abgeschlossen ist, besteht daher kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung**.

Dogmatischer Ansatzpunkt: Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 II 2 GG)

Konsequenz: Geschützter Bereich der internen Willensbildung der Bundesregierung

[83] [...] Wenn die Bundesregierung indes ihre Willensbildung selbst so weit konkretisiert hat, dass sie **Zwischen- oder Teilergebnisse an die Öffentlichkeit** geben kann **oder mit einer eigenen Position in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintreten will**, fällt ein Vorhaben nicht

Aber: Nicht mehr interne Willensbildung, wenn Bundesregierung mit Ergebnissen ihrer internen Beratung nach außen tritt

mehr in den gegenüber dem Bundestag abgeschirmten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. [...]"

III. Frühestmöglicher Zeitpunkt i.S.v. Art. 23 II 2 GG

„[85] Im Hinblick auf die Unterrichtungspflicht bestehen **strikte zeitliche Vorgaben**. [...] Nur wenn der Deutsche Bundestag frühzeitig von einem Vorhaben erfährt, kann er den Entscheidungsprozess in Angelegenheiten der Europäischen Union noch beeinflussen. [...]

Strenge Anforderungen: Beteiligung des Bundestages, bevor Bundesregierung nach außen handelt sowie Weiterleitung aller Verhandlungsdokumente

[86] Deshalb muss der Deutsche Bundestag die **Informationen** der Bundesregierung **spätestens** zu einem Zeitpunkt **erhalten**, der ihn in die **Lage versetzt, sich fundiert mit dem Vorgang zu befassen und eine Stellungnahme zu erarbeiten, bevor die Bundesregierung nach außen wirksame Erklärungen**, insbesondere bindende Erklärungen zu Rechtsetzungsakten der Union [...], abgibt. **Das schließt es aus, dass die Bundesregierung ohne vorherige Beteiligung des Bundestages konkrete Initiativen ergreift oder an Beschlussfassungen mitwirkt, und gebietet die Weiterleitung sämtlicher Dokumente, sobald sie zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht werden.**

Ziel: Bundestag muss Verhalten der Bundesregierung beeinflussen können, bevor es zu Ergebnissen kommt.

[87] [...] **Über Sitzungen der Organe und informelle Beratungen**, an denen die Bundesregierung beteiligt ist, muss der Bundestag [...] bereits im Voraus und **so rechtzeitig informiert** werden, dass er sich über den Gegenstand der Sitzungen eine Meinung bilden und **auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen kann.**"

IV. Subsumtion

Unproblematisch, daher nur Ergebnissatz

Die Gewährung von Finanzhilfen an Griechenland ist eine **Angelegenheit der Europäischen Union i.S.v. Art. 23 II GG** und begründet somit den Informationsanspruch des Bundestages gem. Art. 23 II 2 GG.

„[95] Verhandlungen über die Gewährung weiterer **Finanzhilfen** im hohen zweistelligen Milliardenbereich für Griechenland durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus betreffen unmittelbar das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages [...]. Es handelt sich dabei um einen in tatsächlicher, rechtlicher und politischer Hinsicht **höchst komplexen und bedeutsamen Vorgang**. Gleiches gilt für die in die Diskussion eingebrachte **Option** eines vorübergehenden **Austritts Griechenlands aus der Eurozone** [...].

Komplexer und höchst bedeutsamer Vorgang → hohe Anforderungen an die Unterrichtung des Bundestages

[96] In Anbetracht dieser herausragenden Bedeutung und der Komplexität der Angelegenheit war eine **besonders intensive Beteiligung des Deutschen Bundestages geboten**, um sicherzustellen, dass er sich mit der Angelegenheit auseinandersetzen sowie Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen aus seiner Sicht klären konnte. [...]

[97] Die Initiative und Positionierung der [Bundesregierung] im Vorfeld der Sitzung der Euro-Gruppe [...] umfasste auch den Inhalt des **Schriftstücks vom 10. Juli 2015** [...]. Die [Bundesregierung] kann sich **nicht** darauf berufen, es habe sich insofern **lediglich um interne Überlegungen des Bundesministeriums der Finanzen** gehandelt, welche sich die [Bundesregierung] nicht zu eigen gemacht habe und welche schon mangels Ressortabstimmung nicht die endgültige Verhandlungsposition der [Bundesregierung] wiedergäben.

[99] [...] **ist die Verhandlungsposition des zuständigen deutschen Ministers der Bundesregierung zurechenbar, wenn dieser in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintritt, nachdem die Angelegenheit ohne Befassung des Kabinetts in seinem Ressort abschließend behandelt wurde.** Eine **fehlende Unterrichtungspflicht** in Fällen, in denen der zuständige Fachminister in einen Abstimmungsprozess mit Dritten eintritt, sich nachträglich aber auf eine fehlende Ressortabstimmung beruft, **würde den Informationsanspruch des Deutschen Bundestages in weiten Teilen leerlaufen lassen.** Das Unterrichtsrecht des Parlaments wäre bei einem derartigen Verfassungsverständnis abhängig von der konkreten Ausgestaltung der internen Kommunikation in der Bundesregierung und könnte durch die fehlende Einbeziehung einzelner Ministerien leicht umgangen werden. [...]

Handelt ein einzelner Bundesminister nach außen, muss sich das die gesamte Bundesregierung zurechnen lassen.

[101] [...] Die Verhandlungsposition der Bundesregierung beinhaltete auch die im **Schreiben vom 10. Juli 2015** dokumentierten Lösungsoptionen, wobei das Schreiben bereits zum Zeitpunkt seiner Erstellung für einen Abstimmungsprozess mit Dritten bestimmt war und eine **Verschriftlichung einer mitteilungsbedürftigen Initiative und Positionierung der Bundesregierung darstellte.** [...] Seine Bestimmung für einen Abstimmungsprozess mit Dritten zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das Dokument in englischer Sprache angefertigt wurde und einzelne Sätze daraus in leicht abgewandelter Form Eingang in das offizielle Abschlussdokument der Euro-Gruppe fanden.

Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (-)

[110] Der **Bundesregierung** kommt, soweit eine Unterrichtungspflicht besteht, **kein Auswahlermessen zu, welche Dokumente und Informationen sie an den Deutschen Bundestag weiterleitet** und welche nicht. Die Unterrichtung hat sich vielmehr in derartigen Fällen ohne Abstriche auch auf die Weiterleitung von Dokumenten über die nach außen getragene Verhandlungsposition der Bundesregierung zu erstrecken. [...]

Pflicht zur vollständigen Weiterleitung aller Informationen, keine kurssorische Zusammenfassung durch die Bundesregierung.

[114] Sobald der für die Bundesregierung handelnde Bundesfinanzminister entschieden hatte, welche Vorschläge er in die Verhandlungen der Euro-Gruppe einbringen würde, bestand die Mitteilungspflicht gegenüber dem Bundestag. Dies war hier **spätestens** nach Abfassung des Dokuments vom **10. Juli 2015 um 14:00 Uhr** der Fall. [...]

Information des Bundestages erfolgte nicht frühestmöglich i.S.v. Art. 23 II 2 GG.

[115] [...] **Ob und wie der Bundestag in Eilfällen** auf eine ihm kurzfristig übermittelte Information **reagiert** und ob er hierzu Stellung nimmt, **bleibt seinem Einschätzungs- und Organisationsspielraum überlassen.** Auch insoweit bestehen **keine Beurteilungsspielräume der Bundesregierung.**

Eilfall ändert nichts an Informationspflicht

Somit verstößt das Verhalten der Bundesregierung gegen Art. 23 II 2 GG.

FAZIT

Examensrelevant an der Entscheidung sind neben der Auslegung des Art. 23 II 2 GG die Ausführungen zum **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** und zur **Geheimhaltungsbedürftigkeit** von Informationen. Die beiden letztgenannten Aspekte sorgen nämlich regelmäßig für rechtliche Auseinandersetzungen zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung und sind **beliebte Prüfungsthemen.**