

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Oktober 2022

- 2 BvE 3/15 -

- 2 BvE 7/15 -

EUNAVFOR MED

- 1. Die Verpflichtung der Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung des Bundestages gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG gilt auch für Maßnahmen in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).**
- 2. Adressat der Unterrichtung ist der Bundestag als Ganzer. Es ist in erster Linie Sache des Bundestages selbst, dafür Sorge zu tragen, dass die ihm übermittelten Informationen einer effektiven parlamentarischen Willensbildung zugeführt werden.**
- 3. Eine Geheimschutzregelungen unterliegende Information des Bundestages wird den Anforderungen von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich nicht gerecht, weil die Information des Parlaments zugleich dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit dient.**
- 4. Grenzen der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG können sich aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung oder dem Staatswohl ergeben. Geheimhaltungserfordernisse stehen der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag grundsätzlich nicht entgegen. Will die Bundesregierung ihre Informationspflicht wegen der genannten Grenzen ganz oder teilweise nicht erfüllen, muss sie sich gegenüber dem Deutschen Bundestag darauf berufen und die Gründe hierfür darlegen.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 3/15 -

- 2 BvE 7/15 -

Verkündet

am 26. Oktober 2022

Fischböck

Amtsinspektorin

als Urkundsbeamtin

der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

I. über den Antrag festzustellen,

dass die Antragsgegnerin den Deutschen Bundestag in seinem Unterrichts- und Mitwirkungsrecht aus Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes verletzt hat, indem sie es unterlassen hat, ihm den ihr am 30. April 2015 vorliegenden Entwurf für das Krisenmanagementkonzept für eine GSVP-Operation zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser im südlichen zentralen Mittelmeer vor der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015 über die Militäroperation EUNAVFOR MED zuzuleiten,

Antragstellerin: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Deutschen Bundestag,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katharina Dröge
und Britta Haßelmann,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Andreas von Arnould,
Danziger Straße 40, 20099 Hamburg,
2. Prof. Dr. Ulrich Hufeld,
Stratenbarg 40 a, 22393 Hamburg -

Antragsgegnerin: Bundesregierung,
vertreten durch den Bundeskanzler Olaf Scholz,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Heiko Sauer,
Burbacher Straße 211d, 53129 Bonn -

- 2 BvE 3/15

II. über den Antrag festzustellen,

1. dass die Antragsgegnerin den Deutschen Bundestag in seinem Unterrichts- und Mitwirkungsrecht aus Art. 23 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt hat, indem sie es unterlassen hat, ihm den Entwurf für das Krisenmanagementkonzept für eine GSVP-Operation zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser im südlichen zentralen Mittelmeer vor der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015 über die Militäroperation EUNAVFOR MED zuzuleiten,
2. dass die Antragsgegnerin den Deutschen Bundestag in seinem Unterrichts- und Mitwirkungsrecht aus Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes verletzt hat und ihn weiterhin verletzt, indem sie es bis einschließlich zum 16. Dezember 2015 unterlassen hat, ihm den Entwurf für das Krisenmanagementkonzept für eine GSVP-Operation zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser im südlichen zentralen Mittelmeer vor der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015 über die Militäroperation EUNAVFOR MED so uneingeschränkt zugänglich zu machen, dass alle Mitglieder des Deutschen Bundestags Einsicht nehmen können,
3. dass die Antragsgegnerin den Deutschen Bundestag in seinem Unterrichts- und Mitwirkungsrecht aus Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes verletzt hat und ihn weiterhin verletzt, indem sie es bis einschließlich zum 16. Dezember 2015 unterlassen hat, ihm entweder die europapolitisch bedeutsamen Inhalte des Briefes des türkischen Ministerpräsidenten Davutoğlu vom 23. September 2015 an die deutsche Bundeskanzlerin vor oder nach dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit Repräsentanten der Türkei am 29. November 2015 zugänglich zu machen, oder aber klarzustellen, dass der Brief nichts europapolitisch Bedeutsames enthalte,

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE
im Deutschen Bundestag,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Dr. Dietmar Bartsch und
Amira Mohamed Ali,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. (...),

2. Prof. Dr. Martin Hochhuth,
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen,
Dennewartstraße 25 - 27, 52068 Aachen -

Antragsgegnerin: Bundesregierung,
vertreten durch den Bundeskanzler Olaf Scholz,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Heiko Sauer,
Burbacher Straße 211d, 53129 Bonn -

- 2 BvE 7/15 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Langenfeld,

Wallrabenstein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 2022 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. Die Verfahren 2 BvE 3/15 und 2 BvE 7/15 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag in seinem Recht aus Artikel 23 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes dadurch verletzt, dass sie es unterlassen hat,**
 - a. ihm den ihr am 30. April 2015 vorliegenden Entwurf eines Krisenmanagementkonzeptes für eine Operation im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser im südlichen zentralen Mittelmeer zum frühestmöglichen Zeitpunkt vor der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015 über die Militäroperation EUNAVFOR MED zuzuleiten und**

- b. nachvollziehbar darzulegen, dass das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten Davutoğlu vom 23. September 2015 an die Bundeskanzlerin keine Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne von Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes betrifft oder der Verzicht auf die Mitteilung seines Inhalts aus verfassungsrechtlichen Gründen angezeigt war.**
- 3. Die Anträge zu 1. und zu 2. im Verfahren 2 BvE 7/15 werden verworfen.**
- 4. Der Beitritt der Antragstellerin zu II. zum Verfahren 2 BvE 3/15 ist unzulässig.**

G r ü n d e :

A.

Die Antragstellerinnen zu I. und II. machen im Wege des Organstreits die Verletzung der Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG durch die Bundesregierung geltend, weil diese es unterlassen habe, dem Deutschen Bundestag den Entwurf eines Krisenmanagementkonzepts (Crisis Management Concept – CMC), das in Vorbereitung einer Operation der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gegen Schleuser im Mittelmeerraum erstellt worden war, vollständig und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu überlassen. Die Antragstellerin zu II. wendet sich darüber hinaus dagegen, dass dem Deutschen Bundestag ein an die Bundeskanzlerin gerichtetes Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten weder zugänglich gemacht noch dargelegt wurde, dass dieses keine Angelegenheiten der Europäischen Union betrifft.

1

I.

1. Am 23. April 2015 trat der Europäische Rat zu einer außerordentlichen Tagung zusammen und kündigte in einer Erklärung vom selben Tag an, die Präsenz der Europäischen Union auf See zu verstärken. Zugleich verpflichtete er die Organe der Europäischen Union auf ein Vorgehen gegen Schlepper im Einklang mit dem Völkerrecht. Hierzu beschloss er, durch ein rasches Vorgehen der nationalen Behörden in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL), der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX), dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (EUROJUST) sowie durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Erkenntnisgewinnung und im polizeilichen Bereich Schleppernetzwerke zu zerschlagen, die Täter vor Gericht zu stellen und ihre Vermögenswerte zu beschlagnahmen. Ferner entschied er, systematische Anstrengungen zu unternehmen, um Schlepperschiffe auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (nachfolgend: Hohe Vertreterin) wurde ersucht, zu diesem Zweck unverzüglich mit den Vorbereitungen für eine eventuelle GSVP-Operation zu begin-

2

nen (vgl. Europäischer Rat, Erklärung zur außerordentlichen Tagung am 23. April 2015, EUCO 18/15).

Die Hohe Vertreterin erarbeitete daraufhin ein Krisenmanagementkonzept. Dessen Entwurf lag der Antragsgegnerin nach unwidersprochenem Vortrag der Antragstellerinnen am 30. April 2015 vor. Am 6. Mai 2015 befasste sich damit der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten. Am 13. Mai 2015 legte die Europäische Kommission ein umfassendes Konzept in Form der „Europäischen Migrationsagenda“ vor. In Abschnitt II finden sich Ausführungen zu Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung krimineller Netzwerke, die die Lage schutzbedürftiger Migranten ausnutzen. Darin wird dargelegt, dass die Hohe Vertreterin bereits Optionen für mögliche GSVP-Operationen aufgezeigt habe, um gegen Schleuserschiffe systematisch vorzugehen (vgl. Europäische Kommission, Mitteilung – Die Europäische Migrationsagenda, COM<2015> 240 final).

3

Am 18. Mai 2015 fasste der Rat der Europäischen Union – gestützt auf Art. 42 Abs. 4 und Art. 43 Abs. 2 EUV – den Beschluss (GASP) 2015/778 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer. Der Beschluss sieht vor, dass die Operation im Einklang mit den politischen, strategischen und politisch-militärischen Zielen durchgeführt wird, die in dem vom Rat am 18. Mai 2015 gebilligten Krisenmanagementkonzept niedergelegt sind (vgl. European Union-led Naval Force Mediterranean Sea – EUNAVFOR MED, ABI EU Nr. L 122 vom 19. Mai 2015, S. 31).

4

Am 22. Juni 2015 wurde die erste von insgesamt drei Phasen der Operation EUNAVFOR MED eingeleitet (vgl. Beschluss <GASP> 2015/972 des Rates vom 22. Juni 2015 <ABI EU Nr. L 157 vom 23. Juni 2015>, S. 51). Am 16. September 2015 befasste die Bundesregierung den Bundestag mit der deutschen Beteiligung an der Operation und erbat seine Zustimmung für den Einsatz der Deutschen Marine (vgl. BTDrucks 18/6013). Die Zustimmung wurde am 1. Oktober 2015 mit 449 von 568 abgegebenen Stimmen erteilt (vgl. BTPlenarprotokoll 18/127, S. 12346). Als Rechtsgrundlage wurde dabei Art. 24 Abs. 2 GG angegeben (vgl. BTDrucks 18/8878, S. 1; 18/12491, S. 1). Mit Wirkung zum 26. Oktober 2015 erfolgte die Umbenennung der Mission in „EUNAVFOR MED Operation SOPHIA“ (vgl. Art. 1 Beschluss <GASP> 2015/1926 des Rates vom 26. Oktober 2015, ABI EU Nr. L 281 vom 27. Oktober 2015, S. 13). Am 14. Juni 2018 verlängerte der Bundestag das Mandat letztmals bis zum 30. Juni 2019 (vgl. BTPlenarprotokoll 19/39, S. 3786). Der Auslandseinsatz wurde zwischenzeitlich beendet.

5

2. a) Am 4. Mai 2015 bemühte sich die Abgeordnete Dr. Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) über das Referat PE 5 (Europa-Dokumentation) des Deutschen Bundestages erfolglos um die Übersendung des Krisenmanagementkonzepts. Am 11. Mai 2015 erbat auch der Abgeordnete Dr. Schmidt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zunächst über das Referat PE 5, am 12. Mai 2015 beim Auswärtigen Amt unmittelbar die Übersendung. Dieses teilte noch am selben Tag mit, dass es sich nicht imstande

6

sehe, das noch im Entwurfsstadium befindliche Krisenmanagementkonzept zu übermitteln. Es handele sich hierbei um „GSVP in ihrer Reinstform“ und nicht um ein Dokument von grundsätzlicher Bedeutung. Am 13. Mai 2015 teilte das Referat PE 5 des Bundestages dem Abgeordneten Dr. Schmidt mit, dass auch nach neuerlicher Auskunft des Auswärtigen Amtes das Krisenmanagementkonzept erst übermittelt werden solle, wenn es im Rat beschlossen worden sei. Am 13. Mai 2015 forderte auch der Abgeordnete Trittin (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) beim Referat PE 5 des Bundestages vergeblich die Übermittlung des Krisenmanagementkonzepts.

Am 15. Mai 2015 teilte das Auswärtige Amt auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) mit, dass in Umsetzung des Beschlusses des Europäischen Rates vom 23. April 2015 eine mögliche GSVP-Operation in den Gremien der Europäischen Union geprüft werde. Eine Entscheidung über die konkrete deutsche Beteiligung könne erst getroffen werden, sobald ein formeller Beschluss der Europäischen Union zur Einrichtung einer solchen Operation vorliege und deren Rahmenbedingungen feststünden.

7

Am 21. Mai 2015 teilte das Auswärtige Amt der Geheimschutzstelle des Bundestages mit, dass ausschließlich die Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses, des Verteidigungsausschusses und des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union Einsicht in das Krisenmanagementkonzept nehmen könnten. Die Übermittlung erfolge nicht auf der Grundlage des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG), um eine Präzedenzwirkung auszuschließen. Zu einem späteren Zeitpunkt erhielten auch die Mitglieder des Innenausschusses, des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz, des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bei der Geheimschutzstelle Einsicht in das Krisenmanagementkonzept.

8

Am 24. Juni 2015 teilte der Staatsminister für Europa im Namen des Auswärtigen Amtes auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. Schmidt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) mit, dass die Antragsgegnerin dem federführenden Ausschuss sowie den mitberatenden parlamentarischen Ausschüssen das Krisenmanagementkonzept nach der Annahme durch den Rat für Außenbeziehungen ohne Anerkennung einer Rechtspflicht übermittelt habe; eine Verpflichtung zur Weiterleitung aufgrund des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union habe nicht bestanden.

9

b) Nachdem die Abgeordnete Groth (DIE LINKE) in der Obleutebesprechung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. Mai 2015 kritisiert hatte, dass das Auswärtige Amt den Abgeordneten das Krisenmanagementkonzept vorenthalte, bat der Abgeordnete Dr. Gysi (DIE LINKE) den Präsidenten des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom 29. September 2015, sich bezüglich des dem Militäreinsatz zugrundeliegenden „Operationsplans“

10

für ein in jeder Hinsicht ausreichendes Einsichtsrecht aller Mitglieder des Bundestages einzusetzen. Auch die Abgeordnete Da?delen (DIE LINKE) beklagte in der Plenardebatte am 1. Oktober 2015 (vgl. BTPlenarprotokoll 18/127, S. 12338), dass nicht der gesamte Bundestag Zugang zu dem „Operationsplan“ erhalten habe. Der Bundestagspräsident teilte dem Abgeordneten Dr. Gysi mit Schreiben vom 12. Oktober 2015 mit, dass er bedauere, dass der „Operationsplan“ nicht frühzeitig und proaktiv, sondern erst auf seine Intervention hin an den Bundestag übermittelt und nicht allen Abgeordneten gleichermaßen zur Verfügung gestellt worden sei. Er habe im Ältestenrat darauf hingewiesen, dass dies bei der Unterrichtung über eine mandatierte GSVP-Mission der Fall hätte sein müssen.

3. Nach einem Zeitungsbericht vom 25. September 2015 übersandte der türkische Ministerpräsident Davuto?lu ein Schreiben an alle damals 28 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union. In diesem sollen Fragen der Migration, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der außenpolitischen Dimension der Flüchtlingspolitik, der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Dritt- und Herkunftsstaaten sowie der Verknüpfung der EU-Türkei-Migrationsagenda mit dem Beitrittsprozess und der Migrationspolitik behandelt worden sein.

11

Am 1. Oktober 2015 forderte die Antragstellerin zu II. dieses Schreiben über ihren koordinierenden EU-Referenten bei der Bundestagsverwaltung an. Am selben Tag bat das Referat PE 5 des Bundestages die Bundesregierung um dessen Übermittlung. Am 5. Oktober 2015 teilte das Referat „Koordinierung der Europapolitik der Bundesregierung/Europäischer Rat“ im Bundeskanzleramt dem Referat PE 5 des Bundestages mit, dass es sich bei dem in Rede stehenden Schreiben vom 23. September 2015 um ein persönlich an die Bundeskanzlerin gerichtetes Schreiben eines Regierungschefs eines EU-Drittstaates handele und dass die Korrespondenz der Bundeskanzlerin mit anderen Regierungschefs generell nicht Gegenstand der Unterrichtung des Bundestages sei, da andernfalls die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung insgesamt erheblich beeinträchtigt werde.

12

Am 9. Oktober 2015 forderte das Referat PE 5 des Bundestages das Schreiben beim Bundeskanzleramt erneut an. Im Hinblick auf den Inhalt, der einen zentralen Punkt der EU-Migrationsagenda betreffe, unterfalle das Schreiben dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union; insoweit bestehe auch eine Unterrichtungspflicht. Hierfür sei nicht die Form, sondern der Inhalt der Dokumente, die Angelegenheiten der Europäischen Union betreffen, relevant. Bei Verhandlungen der Europäischen Union mit der Türkei über eine Begrenzung der Flüchtlingszahlen handele es sich unstreitig um eine europäische Angelegenheit. In dem Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten sei mitgeteilt worden, wie sich die türkische Regierung eine Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in Asyl- und Migrationsfragen vorstelle. Da das Schreiben an sämtliche Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union gerichtet gewesen sei, handele es sich nicht um ein persönliches Schreiben an die Bundeskanzlerin.

13

Am 16. Oktober 2015 wiederholte das Referat „Koordinierung der Europapolitik der Bundesregierung/Europäischer Rat“ im Bundeskanzleramt die Ablehnung der Herausgabe des Briefes. Die Weiterleitung des an die Bundeskanzlerin persönlich gerichteten Schreibens könne nicht ohne erhebliche Beeinträchtigung der Vertraulichkeit der Korrespondenz und damit der Funktionsfähigkeit der Antragsgegnerin erfolgen. Soweit in dem Schreiben überhaupt Fragen der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in Asyl- und Migrationsfragen enthalten gewesen seien, sei dies Gegenstand der üblichen und fortlaufenden Unterrichtung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union geworden. 14

Am 24. November 2015 übermittelte das Auswärtige Amt an das Referat PE 5 des Bundestages und das Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union eine Vorabversion der Einladung des damaligen Ratspräsidenten Tusk an die Staats- und Regierungschefs für ein im November geplantes Gipfeltreffen. Das Referat PE 5 des Bundestages bat das Bundeskanzleramt daraufhin am 25. November 2015 um Übersendung der Tagesordnung und des Vorabberichts. Das Bundeskanzleramt kam dieser Bitte nicht nach, sondern wies am 27. November 2015 gegenüber dem Referat PE 5 des Bundestages darauf hin, dass es sich bei dem Gipfeltreffen um ein Treffen der Staats- und Regierungschefs mit der Türkei und nicht um ein Treffen des Europäischen Rates handele. 15

Im Vorfeld dieses Gipfeltreffens bat auch die Antragstellerin zu II. über ihren koordinierenden Referenten das Referat PE 5 des Bundestages um Übersendung des „Vorberichts der Bundesregierung zum kommenden EU-Türkei-Gipfel“. Das Referat PE 5 teilte der Antragstellerin zu II. am 27. November 2015 mit, dass es sich nach Auffassung der Bundesregierung um kein Treffen des Europäischen Rates, sondern um einen Drittstaatengipfel handele, was aller Voraussicht nach zur Folge haben werde, dass hierüber nicht nach den Vorgaben des § 4 Abs. 4 EUZBBG unterrichtet werde. 16

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union mit der Türkei fand am 29. November 2015 statt. Auf diesem wurde unter anderem der am 15. Oktober 2015 ad referendum vereinbarte Gemeinsame Aktionsplan EU-Türkei zur Bewältigung der Flüchtlingsbewegungen aktiviert (vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen zur Tagung vom 15. Oktober 2015, EUCO 26/15, S. 1; Europäische Kommission, Fact sheet, MEMO/15/5860). Ziel des Gemeinsamen Aktionsplans war es, die Zusammenarbeit zur Unterstützung der unter vorübergehendem Schutz stehenden syrischen Flüchtlinge und der Aufnahmegemeinden in der Türkei zu verstärken und bei der Verhütung irregulärer Migrationsströme in die Europäische Union enger zusammenzuarbeiten (vgl. Europäische Kommission, Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei – Durchführungsbericht, COM<2016> 85 final – Annex 1, S. 2; Gemeinsamer Aktionsplan EU-Türkei – Dritter Durchführungsbericht, COM<2016> 144 final, S. 2). Der Gemeinsame Aktionsplan verpflichtet beide Seiten, die Einreise von Migranten, die keinen internationalen Schutz benötigen, in die Europäische Union und die Türkei zu verhindern, die Anwendung geltender bilateraler Vorschriften 17

über die Rücknahme zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass die Betroffenen zügig in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Daneben sollte die Türkei mit einem Betrag in Höhe von zunächst drei Milliarden Euro unterstützt und der Beitrittsprozess der Türkei durch regelmäßige Gipfeltreffen neu belebt werden. Darüber hinaus wurde eine Liberalisierung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige bei der Einreise in die Europäische Union beziehungsweise den Schengen-Raum vereinbart.

II.

1. Die Antragstellerin zu I. trägt vor:

18

a) Der Antrag sei zulässig. Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis liege (weiterhin) vor, obwohl die Antragsgegnerin zwischenzeitlich das Krisenmanagementkonzept der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zugeleitet und dort zur Einsichtnahme freigegeben habe. Diese Unterrichtung sei verspätet erfolgt. Die Antragstellerin zu I. besitze jedenfalls ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der zwischen den Parteien prinzipiell streitigen Frage nach Umfang und Reichweite der Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in der GASP beziehungsweise der GSVP. Dabei gehe es vornehmlich um die Auslegung des den Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG konkretisierenden § 7 Abs. 2 EUZBBG, wonach die parlamentarischen Informations- und Mitwirkungsrechte von der Klassifikation der Dokumente abhängig gemacht werden könnten. Der zwischen den Beteiligten bestehende Grundsatzstreit sei weiterhin virulent, so dass es auch künftig in vergleichbaren Fällen zu ähnlichen Reaktionen kommen werde. Die Antragsgegnerin verstehe die Übermittlung von Dokumenten der GASP und der GSVP nicht als Rechtspflicht, sondern als (nachträglichen) Akt politischer Opportunität. Auch nach ihren Äußerungen im vorliegenden Verfahren qualifiziere sie die GASP als Sonderbereich, den sie aus dem Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 2 GG a priori fernhalten wolle. Dass der Zeitpunkt der Rechtsverletzung in der Vergangenheit liege, sei deshalb irrelevant. Seit Antragstellung habe sich die Position des Auswärtigen Amtes eher noch verhärtet; es verweise routinemäßig auf § 7 Abs. 2 EUZBBG und stütze sich auf die – auch der Antragsgegnerin zugrundeliegende – unhaltbare Auffassung, dass die Antragsgegnerin in den Bereichen der GASP und der GSVP lediglich Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung zuzuleiten habe.

19

b) Der Antrag sei auch begründet. Das Krisenmanagementkonzept unterfalle dem Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG. Wenngleich der Unterrichtungsanspruch nicht grenzenlos sei, verkenne die Antragsgegnerin doch, dass es sich beim Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union um ein verfassungskonkretisierendes Gesetz handle.

20

aa) Die pauschale Zuordnung der Außen- und Sicherheitspolitik zur ausschließlichen Zuständigkeit der Antragsgegnerin gehe fehl, weil die Mitverantwortung des Parlaments für Fragen der Außenpolitik über die Gesetzesvorbehalte in Art. 59, Art. 24 und Art. 23 GG hinaus vom Bundesverfassungsgericht anerkannt sei. Auch in der

21

Außen- und Sicherheitspolitik bestehe eine fortwährende politische Verantwortung des Parlaments.

Der Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG differenziere nicht nach Politikfeldern und umfasse das gesamte Integrationsprogramm der Europäischen Union. Seinem Wortlaut nach wolle Art. 23 Abs. 2 GG den Bundestag unabhängig von der binnenstaatlichen Kompetenzverteilung „umfassend“ beteiligt sehen. Der Begriff der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ korrespondiere nicht mit dem analytisch-deskriptiven, an den Rändern ohnehin unscharfen Begriff der Supranationalität, sondern mit dem spezifisch in der Europäischen Union etablierten Integrationsmodus der „immer engeren Union“. In den Materialien zu Art. 23 GG finde sich kein Hinweis auf mögliche Ausnahmen von seinem Anwendungsbereich. Eine sektorale Differenzierung zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität sollte nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers insoweit gerade nicht erfolgen. Art. 23 Abs. 2 GG sei eine unteilbare und umfassende Grundregel.

22

Das umfassende Verständnis des Begriffs der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ werde auch an der systematischen Unterscheidung zwischen „Angelegenheiten“ (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG) und „Rechtsetzungsakten“ (Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG) deutlich, die lediglich eine Teilmenge der „Angelegenheiten“ ausmachten und für die das Grundgesetz ein besonderes Mitwirkungsrecht statuiere. Das allgemeine Mitwirkungsrecht des Art. 23 Abs. 2 GG hingegen überlasse es dem Bundestag, sein Wissen aus einer umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung als Macht- und Einflussfaktor einzusetzen.

23

Die teleologische Interpretation bestätige diesen Befund. Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG beruhten nicht ausschließlich auf dem Gedanken der „Kompetenzverlustkompensation“, sondern dienten auch dazu, die Außenvertretung Bundesregierung und Bundestag im Zeichen demokratischer Legitimation und Öffentlichkeit zur gesamten Hand zuzuweisen. Entfielen die Beteiligung der nationalen Parlamente in „intergouvernemental“ organisierten Politikbereichen, entstünde ein der Legitimation und öffentlichen Kontrolle entzogenes „Gubernativreservat“. Darüber hinaus setze die Integrationsverantwortung, indem sie die parlamentarische Mitverantwortung für das gesamte Integrationsprogramm einfordere, eine umfassende Unterrichtung des Parlaments voraus. Integrationsverantwortung trage der Deutsche Bundestag auch im Bereich der GASP und in gesteigertem Maße für Missionen mit militärischen Mitteln.

24

Eine Trennung zwischen der intergouvernementalen GASP und supranationalen Unionspolitiken sei zudem nicht sinnvoll möglich und nach der Kohärenzvorgabe des Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV auch möglichst zu vermeiden. Das zeige sich am hier streitgegenständlichen Fall in exemplarischer Weise: Das Krisenmanagementkonzept sei Teilelement einer lediglich partiell außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie, bei der Organe der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten zusammenwirkten und die Mission der GSVP inhaltlich in eine konzeptionell breiter

25

angelegte Migrationspolitik eingebettet sei. Diesem Politikansatz entspreche nur eine umfassende Integrationsverantwortung des Bundestages.

Dafür und für den Unterrichtsanspruch der Antragstellerin zu I. streite in concreto auch der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt. Damit der Bundestag für den militärischen Teil einer solchen Gesamtstrategie konstitutiv Verantwortung übernehmen könne, müsse ihm die Antragsgegnerin frühzeitig und umfassend alle relevanten Dokumente zur Verfügung stellen.

26

bb) Der Unterrichtsanspruch des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG sei allerdings nicht grenzenlos. Schranken könnten sich jedoch (nur) aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung oder aus legitimen Geheimhaltungsinteressen ergeben. Beides sei vorliegend nicht einschlägig. Der interne Willensbildungsprozess der Antragsgegnerin sei am 23. April 2015 mit der Einbringung ihrer Position in den Europäischen Rat durch die Bundeskanzlerin beendet gewesen. Von diesem Zeitpunkt an habe ein Abstimmungsprozess mit Dritten begonnen. Geheimschutzinteressen gälten dagegen grundsätzlich nicht im Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen, sondern nur mit Blick auf die Öffentlichkeit. Hinsichtlich des Bundestages könne einem etwaigen Geheimhaltungsbedürfnis zudem durch die Art und Weise der Unterrichtung Rechnung getragen werden, ohne dessen Beteiligung substantiell einzuschränken. Verfahren und Vorkehrungen hierfür seien in der Geheimschutzordnung des Bundestages enthalten. Ein besonderes Geheimhaltungsinteresse sei vorliegend allerdings nicht ersichtlich. Am 30. April 2015 seien die Verhandlungen über das Krisenmanagementkonzept bereits beendet gewesen; für die bis zum 18. Mai 2015 andauernden Verhandlungen über die migrationspolitische Gesamtstrategie sei ein besonderes Schutzbedürfnis nicht ersichtlich. Die Entscheidung, das Krisenmanagementkonzept in der Geheimschutzstelle lediglich den Mitgliedern bestimmter Ausschüsse zugänglich zu machen, greife zudem ohne erkennbaren Grund in die Gleichheit der Abgeordneten ein.

27

cc) Die Antragsgegnerin verkenne schließlich den Status des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union als eines Gesetzes, das der Konkretisierung von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG diene, und berufe sich insoweit zu Unrecht auf eine restriktive Auslegung von § 7 EUZBBG. Aus der Verfassung ergebe sich vielmehr das Gebot einer parlamentsfreundlichen Auslegung der Vorschrift. Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union nehme Angelegenheiten der GASP und der GSVP auch nicht grundsätzlich aus. Gleichwohl erkenne die Antragsgegnerin eine Zuleitungspflicht nach § 7 EUZBBG lediglich für Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung an und beanspruche eine Einschätzungsprärogative bei der Einordnung von Dokumenten unter die Tatbestandsvoraussetzungen von § 7 Abs. 2 EUZBBG. Im Übrigen spreche die von der Antragsgegnerin vorgenommene Einstufung des Krisenmanagementkonzepts dafür, dass es sich um ein Dokument von grundsätzlicher Bedeutung im Sinne des § 7 Abs. 2 EUZBBG handele.

28

2. Die Antragstellerin zu II. trägt vor:

29

a) Die Anträge seien zulässig, die Anträge zu 1. und zu 2. fristgerecht gestellt. Eine Frist habe noch nicht zu laufen begonnen, da sich kein Ressortminister, insbesondere nicht der Bundesminister des Auswärtigen, geweigert habe, die die Antragsgegnerin treffenden Unterrichtungspflichten zu erfüllen. Jedenfalls sei der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach der endgültigen Weigerung des Staatsministers für Europa im Auswärtigen Amt, die begehrten Informationen zum Krisenmanagementkonzept dem gesamten Parlament zur Verfügung zu stellen, erhoben worden. Dass die Mitglieder einzelner Ausschüsse seit dem 22. Mai 2015 in der Geheimschutzstelle Einsicht in das Krisenmanagementkonzept nehmen konnten, sei insoweit unerheblich. Adressat der Unterrichtung aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG sei der Bundestag in seiner Gesamtheit, nicht lediglich einzelne Abgeordnete. Hinsichtlich des Antrags zu 3. habe die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG noch nicht zu laufen begonnen, da sich die Antwort des Staatsministers für Europa im Auswärtigen Amt vom 24. Juni 2015 nicht auf das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten beziehe.

30

Das Rechtsschutzbedürfnis für die Anträge zu 1. und zu 2. sei trotz der zwischenzeitlich eingeschränkten Freigabe des Krisenmanagementkonzepts nach wie vor gegeben. Es bestehe ein objektives Klarstellungsinteresse zur Reichweite der Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG, zumal das Bundesverfassungsgericht diese für die GASP und die GSVP bislang nicht näher konkretisiert habe. Auch liege eine Wiederholungsgefahr vor, da das Auswärtige Amt Dokumente wie das Krisenmanagementkonzept – zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung in der Außenpolitik – weiterhin nur „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ übermittle.

31

b) Die Anträge seien auch begründet. Die Antragsgegnerin habe die sie treffende Unterrichtungspflicht verletzt. Das Bundesverfassungsgericht habe das herkömmliche pauschale Verständnis der Außen- und Sicherheitspolitik als einer Domäne der Exekutive aufgegeben und an dessen Stelle eine funktional differenzierte Sicht gesetzt. Die Unterrichtungspflicht gelte demnach auch für völkerrechtliche Verträge, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stünden. Unabhängig von der formellen Zuordnung zu einem bestimmten Politikbereich genüge insoweit eine qualifizierte inhaltliche Verbindung zu einer der Politiken der Europäischen Union. Nur in Bereichen, in denen es keinen derartigen Bezug gebe, gewähre das Grundgesetz der Antragsgegnerin für die auswärtige Politik einen weiten Spielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung.

32

Der Wortlaut von Art. 23 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG spreche gegen ein enges Verständnis und gegen eine Ausnahme für die Bereiche der GASP und der GSVP. Eine Beschränkung des Mitwirkungs- und Informationsrechts auf bestimmte Politikbereiche sei von der Verfassung erkennbar nicht gewollt. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG diene nicht nur der Ermöglichung parlamentarischer Mitwirkungsrechte nach Satz 1,

33

sondern sichere zudem ab, dass der Bundestag die ihm durch Art. 12 EUV, Art. 1 und Art. 2 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sowie Art. 4 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zugewiesenen Aufgaben erfüllen könne. Für eine weite Auslegung sprächen auch die dienende und unterstützende Funktion von Art. 23 Abs. 2 GG für den im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit sowie der die Vorschrift prägende Kompensationsgedanke. Danach solle der Bundestag über die Verantwortung für die Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union nach Art. 23 Abs. 1 GG hinaus auch für deren weiteres Wirken und Gestalten in die Pflicht genommen werden.

Wenngleich das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union nicht unmittelbar Gegenstände des Organstreitverfahrens seien, sei doch jede Verletzung dieser Gesetze im Organstreit bedeutsam, weil sie besonders stark legitimierende Konkretisierungen dessen enthielten, was das Grundgesetz zu diesen Fragen intendiere. Der Informationsanspruch gemäß § 1 IFG verpflichte die Bundesministerien auch, soweit spezifisches Regierungshandeln in Rede stehe. Dies müsse sich verstärkend auf den Unterrichtsanspruch aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG auswirken, weil der verfassungsrechtliche Informationsanspruch des Parlaments und seiner Abgeordneten gegenüber der Regierung nicht schwächer ausfallen könne als der jedermann zustehende Anspruch aus § 1 IFG. Vor diesem Hintergrund sei die Antragsgegnerin nicht berechtigt, über die in den §§ 3 bis 6 IFG normierten Ausnahmetatbestände hinaus lediglich einzelnen Abgeordneten Zugang zu bestimmten Informationen zu gewähren. Die §§ 4 ff. EUZBBG enthielten Konkretisierungen von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG. Dabei sei zur Wahrnehmung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte eine umso intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer der Vorgang sei, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreife und je mehr er sich einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähere.

34

c) Für den Fall, dass ihre Anträge ganz oder teilweise unzulässig sein sollten, erklärt die Antragstellerin zu II. hilfsweise den Beitritt zu dem von der Antragstellerin zu I. angestrebten Organstreitverfahren gemäß § 65 Abs. 1 BVerfGG.

35

3. Die Antragsgegnerin hält die Organstreitanträge für unzulässig, den hilfsweise erklärten Beitritt der Antragstellerin zu II. für unwirksam und die Sachanträge jedenfalls für unbegründet.

36

a) aa) Den Anträgen beider Antragstellerinnen fehle das Rechtsschutzbedürfnis. Die geltend gemachten Rechtsverletzungen seien in besonderer Weise zeitgebunden, da sie die parlamentarische Mitwirkung vor dem Beschluss des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015 sowie vor dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs mit der Türkei am 29. November 2015 betreffen. Mit dem Wegfall der Möglichkeiten des Bundestages, sich in den politischen Prozess einzuschalten, habe

37

sich auch die Verletzung von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG erledigt. Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse lasse sich nicht auf den Gesichtspunkt der Rehabilitierung stützen, weil dieser nicht auf die Verletzung organschaftlicher Rechtspositionen übertragbar sei. Eine Wiederholungsfahr bestehe nicht, allenfalls die abstrakte Gefahr, dass sich die Rechtsauffassungen des Bundestages und der Antragsgegnerin zur Reichweite von Art. 23 Abs. 2 GG mit Blick auf die GASP (weiterhin) unterschieden.

bb) Soweit die Antragstellerin zu II. mit dem Antrag zu 2. rüge, dass das Krisenmanagementkonzept ab dem 21. Mai 2015 nur den Mitgliedern bestimmter Ausschüsse zugänglich gemacht worden sei, verletze dies keine Rechte des Bundestages. Der gleiche Informationszugang aller Abgeordneten sei – verfassungsrechtlich gesprochen – allein ein Problem des Abgeordnetenstatus (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und könne von einer Fraktion nicht im Wege der Prozessstandschaft für den Bundestag geltend gemacht werden. Im Übrigen übermittele die Antragsgegnerin seit Ende 2015 Krisenmanagementkonzepte an die Geheimschutzstelle des Bundestages, wo sie für sämtliche Abgeordneten einsehbar seien. 38

cc) Die Anträge zu 1. und zu 2. der Antragstellerin zu II. seien zudem verfristet. In diesem Zusammenhang sei auf den Zeitpunkt des aus der Sicht der Antragstellerin verfassungswidrigen Unterlassens abzustellen und nicht auf eine spätere Weigerung der Antragsgegnerin. Mit der Beschlussfassung des Rates über EUNAVFOR MED am 18. Mai 2015 sei die begehrte Übermittlung des Krisenmanagementkonzepts zur Erhaltung der parlamentarischen Einflussmöglichkeiten auf das Abstimmungsverhalten der Antragsgegnerin im Rat objektiv sinnlos geworden. Zu diesem Zeitpunkt habe die gerügte Rechtsverletzung aus Sicht der Antragstellerin zu II. eindeutig und endgültig festgestanden, so dass die Frist für den Antrag zu 1. spätestens am 18. Mai 2015 zu laufen begonnen habe. Hinsichtlich des Antrags zu 2. habe mit der begrenzten Freigabe des Krisenmanagementkonzepts in der Geheimschutzstelle am 21. Mai 2015 mit Gewissheit festgestanden, dass die Antragsgegnerin den Informationszugang auf die Mitglieder bestimmter Ausschüsse habe beschränken wollen. 39

b) Der von der Antragstellerin zu II. hilfsweise erklärte Beitritt sei unwirksam. Der Beitritt sei als Prozesshandlung bedingungsfeindlich. Zudem sei nicht dargelegt, dass die Antragstellerin zu II. den hierfür erforderlichen Beschluss als Fraktion gefasst habe. Darüber hinaus eröffne eine Prozessstandschaft gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG nicht die Möglichkeit eines Verfahrensbeitritts nach § 65 Abs. 1 BVerfGG. Bei diesem gehe es um eine subjektive Rechtskrafterstreckung, die bei einem Prozessstandschafter, der keine eigenen, sondern fremde Rechte geltend mache, von vornherein ausgeschlossen sei. Andernfalls könnte trotz Versäumens der eigenen Antragsfrist ein wirksamer Anschluss an ein anderes Prozessrechtsverhältnis erfolgen. 40

c) Die Anträge seien jedenfalls unbegründet. 41

aa) Dass sich die Mitwirkungs- und Unterrichtsrechte aus Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG – entgegen der die Entstehungsgeschichte zu stark betonenden Auffas-

sung der Antragstellerinnen – nicht auf die GASP erstreckten, zeige sich bereits an dem Sonderregime im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Auch wenn dieses für den Organstreit lediglich mittelbar relevant sei, sei doch von Bedeutung, dass § 5 Abs. 3 Nr. 3 und § 7 EUZBBG ein Sonderregime für die GASP statuierten, auf das die anderen Vorschriften nur anwendbar seien, wenn § 7 EUZBBG explizit auf sie verweise. Die Festlegung von Unterrichtungspflichten nach § 7 Abs. 3 und Abs. 4 EUZBBG wäre nicht erklärbar, wenn sich diese bereits aus § 3 Abs. 2 und Abs. 3 EUZBBG ergäben. Das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union zähle Maßnahmen der GASP und der GSVP offenkundig nicht zu den Vorhaben der Europäischen Union; der Bundestag wirke an ihnen lediglich nach Maßgabe der einfach-rechtlichen Anordnung in § 7 EUZBBG mit. Dies werde auch durch § 11 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) bestätigt, wonach dieses Gesetz nicht für die GASP gelte. Ergäbe sich etwas anderes aus Art. 23 Abs. 2 GG, wäre § 11 EUZBLG verfassungswidrig.

Dass Art. 23 Abs. 2 GG keine informierte Mitwirkung des Bundestages im Bereich der GASP gebiete, führe allerdings nicht zur Verfassungswidrigkeit von § 7 EUZBBG. Dem Bundestag könnten Einflussmöglichkeiten auf die Antragsgegnerin über das verfassungsrechtlich zwingend geforderte Maß hinaus eingeräumt werden, ohne dass die verfassungsrechtlich fixierten Organkompetenzen dadurch verschoben würden. Das geltend gemachte Übermittlungsbegehren könne somit allenfalls auf § 7 Abs. 2 EUZBBG gestützt werden. Zudem sei die Antragsgegnerin seit Ende 2015 zu einer parlamentsfreundlichen Auslegung des § 7 EUZBBG und – ohne Anerkennung einer Rechtspflicht – auch zu einer parlamentsfreundlichen Übermittlungspraxis im Bereich der GASP übergegangen.

43

bb) Das Unterrichtungsregime des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG habe eine strikt dienende Funktion für eine zielgerichtete Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG; insofern deckten sich die Anwendungsbereiche von Art. 23 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG. Die informierte Mitwirkung des Parlaments trage auch zur demokratischen Legitimation des konkreten Handelns der Europäischen Union bei. Stehe kein parlamentarisches Mitwirkungsrecht in Rede, scheide eine Unterrichtungspflicht daher aus. Zwar habe die Antragsgegnerin den Bundestag auch jenseits von Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG in der Breite ihrer Politik über ihr Handeln zu informieren; Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG statuiere – weitergehend – jedoch eine Bringschuld der Bundesregierung, die durch den Zweck der informierten Mitwirkung gerechtfertigt sein müsse.

44

Der Europäischen Union würden im Bereich der GASP keine Hoheitsrechte übertragen. Das Anliegen der informierten Mitwirkung gelte hier daher nicht, weil der Deutsche Bundestag keine Kompetenzverluste erleide. GASP und GSVP seien (weiterhin) ausschließlich intergouvernemental geprägt. Dies ergebe sich aus dem Willen

45

des Vertragsgebers, der fortbestehenden systematischen Sonderstellung der GASP im Unionsrecht sowie ihren rechtlichen Besonderheiten. Aus den Erklärungen Nr. 13 und Nr. 14 zum Vertrag von Lissabon gehe zudem eindeutig hervor, dass die Bestimmungen über die GASP die bestehenden mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten für die Formulierung und Durchführung ihrer Außenpolitik nicht berührten. Art. 215 AEUV, der die notwendige Brücke zwischen der intergouvernementalen GASP und supranational wirkendem Unionsrecht bilde, wäre nicht erklärbar, wenn auch Beschlüsse im Rahmen der GASP eine supranationale Wirkung hätten. Die GASP vergemeinschaftete nicht die Außenpolitik der Mitgliedstaaten, sondern Sorge für deren Koordinierung und Kohärenz.

Im Übrigen gebe es auch mit Blick auf die GASP parlamentarische Mitwirkungsrechte. Der Bundestag verfüge über den wehrverfassungsrechtlichen Vorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr; drohe in der GSVP dessen Aushöhlung, ergebe sich hieraus eine Notwendigkeit informierter Mitwirkung. Zwar sei der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt mit einem eigenen Informationsregime verbunden; dieses greife allerdings erst ein, wenn der Bundestag dem Einsatz zugestimmt oder die Antragsgegnerin ausnahmsweise bei Gefahr im Verzug über einen Einsatz zunächst allein entschieden habe. Eine generelle Vorabunterrichtungspflicht bestehe nicht, so dass der Bundestag nicht mehrere Monate vor der Beschlussfassung im Rat über das Krisenmanagementkonzept für die GSVP-Operation zu unterrichten gewesen sei. Im vorliegenden Zusammenhang sei dem Bundestag die deutsche Beteiligung an der Operation EUNAVFOR MED daher am 16. September 2015 zur Zustimmung unterbreitet worden, die dieser auch erteilt habe. Ferner gebe es den Zustimmungsvorbehalt für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG). Insoweit könnten sich völkervertragsrechtliche Bindungen der Europäischen Union im Gefüge der GASP aufgrund von Art. 37 EUV ergeben; diese kämen den völkerrechtlichen Bindungen Deutschlands nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG allerdings nicht gleich, da Art. 216 Abs. 2 AEUV, der völkerrechtliche Verpflichtungen der Europäischen Union in das Innenverhältnis überführe, auf GASP-Abkommen nicht anwendbar sei (Art. 24 Abs. 3 EUV).

46

Dieses differenzierte Kompetenzarrangement des Europaverfassungsrechts dürfe nicht durch eine sich normativ verselbständigende Integrationsverantwortung des Bundestages überspielt werden, die zu einer Überkompensation der Kompetenzeinbußen des Parlaments zu Lasten der Bundesregierung führe. Art. 23 Abs. 2 GG bezwecke insbesondere keine Privilegierung der parlamentarischen Beteiligung an der GASP gegenüber der nationalen Außenpolitik. Über die Reichweite der GASP entscheide dabei nicht das Problem – vorliegend die Bekämpfung der Schleuserkriminalität im Mittelmeerraum –, sondern die im politischen Ermessen der zuständigen Unionsorgane liegende konkrete Zielsetzung einer Maßnahme.

47

Die Vorlage einzelner Dokumente aus dem Vorfeld der Entscheidungsfindung in den Organen der Europäischen Union könne in diesem Zusammenhang nicht gefordert werden.

48

cc) Auf der Grundlage dieser Auslegung von Art. 23 Abs. 2 GG stelle sich die Frage, ob für die streitgegenständlichen Dokumente, deren Nichtübermittlung die Antragstellerinnen rügten, die Bereichsausnahme für die GASP greife. 49

(1) Das sei für das Krisenmanagementkonzept der GSVP-Operation EUNAVFOR MED der Fall. Das Handeln des Europäischen Rates habe von Anfang an einen starken außenpolitischen Einschlag gehabt, der nicht durch die Flankierung mit primär innenpolitischen Themen und Mitteln in Frage gestellt worden sei. Aus dem politischen Gesamtansatz der Europäischen Union zum Problem des Ertrinkens zahlreicher Menschen im Mittelmeer lasse sich rechtlich unmittelbar nichts ableiten, zumal das unionsrechtliche Kohärenzgebot stets eine Gesamtstrategie im Sinne des Ineinandergreifens von europäischer Innen- und Außenpolitik fordere. Dass die Europäische Kommission in ihrer umfassenden Migrationsagenda unter den „Sofortmaßnahmen“ die Bekämpfung krimineller Schleusernetze durch eine GSVP-Operation nenne, zeige deren Einbindung in eine kohärente politische Gesamtagenda, führe aber nicht zu einer kompetenzrechtlichen Zuordnung der Operation zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Das Krisenmanagementkonzept sei kein Dokument der unionalen Migrationsagenda, sondern ein Krisenmanagementkonzept für einen GSVP-Einsatz. Die Antragsgegnerin sei deshalb nicht verpflichtet gewesen, dem Bundestag vor dem 18. Mai 2015 die fortlaufend wechselnden Entwürfe des Krisenmanagementkonzepts zu übermitteln. 50

(2) Auch eine Vorlage des Schreibens des türkischen Ministerpräsidenten vom 23. September 2015 aus dem Vorfeld des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union mit der Türkei am 29. November 2015 könne auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 2 GG nicht verlangt werden, weil es – ungeachtet der Bezüge zur Migrationssteuerung – allenfalls die GASP betreffe. Kontakte der Europäischen Union mit Drittstaaten unterfielen aber nicht Art. 23 Abs. 2 GG. Einer Vorlage des Schreibens, das allgemein die Bitte um Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die aus Syrien in die Türkei geflüchteten Menschen zum Gegenstand habe, stehe jedenfalls der Grundsatz der Gewaltenteilung entgegen, weil das Schreiben dem nicht ausforschbaren Bereich der Exekutive unterfalle und besonderer Geheimhaltung bedürfe. Die Durchbrechung der Vertraulichkeit der zwischenstaatlichen Korrespondenz würde die Funktionsfähigkeit der Antragsgegnerin bei der Pflege auswärtiger Beziehungen erheblich beeinträchtigen. Auch habe der türkische Ministerpräsident mit der vertraulichen Behandlung seines Schreibens rechnen dürfen. 51

III.

Die Beteiligten haben in der mündlichen Verhandlung vom 14. Juni 2022 ihren Vortrag konkretisiert und ergänzt. Die Antragstellerin zu II. hat ihre Anträge zu 2. und zu 3. in zeitlicher Hinsicht präzisiert und beantragt nunmehr die Feststellung einer Rechtsverletzung „mindestens bis zum 16. Dezember 2015“. 52

Die Antragsgegnerin hat bezweifelt, dass sich die Antragstellerin zu II. vor der Beschlussfassung des Rates am 18. Mai 2015 um Übersendung des Krisenmanage- 53

mentkonzepts bemüht habe. Im Nachgang zur mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin zu II. entsprechende Unterlagen zum Nachweis vorgelegt.

Mit Schriftsatz vom 15. Juli 2022 hat die Antragsgegnerin insbesondere in Bezug auf das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten klargestellt, dass ihr keine Informationen dazu vorliegen, dass dieses zeit- und inhaltsgleich an alle Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union gerichtet gewesen sei. Dieser Behauptung stehe vielmehr entgegen, dass der türkische Ministerpräsident in dem Schreiben ausdrücklich an ein vorangegangenes Gespräch mit der Bundeskanzlerin und dem Präsidenten des Europäischen Rates anknüpfe. 54

B.

Der Antrag der Antragstellerin zu I. und der Antrag zu 3. der Antragstellerin zu II. sind zulässig (I.). Dagegen sind die Anträge zu 1. und zu 2. der Antragstellerin zu II. unzulässig (II.). Auch ihr für diesen Fall hilfsweise erklärter Beitritt zum Organstreitverfahren der Antragstellerin zu I. ist unzulässig (III.). 55

I.

Der Antrag der Antragstellerin zu I. und der Antrag zu 3. der Antragstellerin zu II. sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 63 f. BVerfGG zulässig. Insbesondere fehlt ihnen nicht das Rechtsschutzbedürfnis. 56

Im Organstreitverfahren entfällt die Zulässigkeit eines Antrags regelmäßig nicht allein deshalb, weil die beanstandete Rechtsverletzung sich auf einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Vorgang bezieht (vgl. BVerfGE 1, 372 <379>; 10, 4 <11>; 49, 70 <77>; 121, 135 <152>; 131, 152 <193>; 140, 115 <146 Rn. 81>; 148, 11 <22 Rn. 35>). 57

Selbst wenn man in derartigen Fällen ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse fordern wollte, läge dieses hier wegen einer bestehenden Wiederholungsgefahr und eines Bedürfnisses nach Klärung der objektiven Rechtslage vor (vgl. BVerfGE 121, 135 <152>; 131, 152 <194>; 137, 185 <230 Rn. 127>; 140, 115 <146 Rn. 81>; 148, 11 <22 Rn. 35>). Umfang und Reichweite der Unterrichtungspflichten aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG sind weiterhin unklar und zwischen den Beteiligten umstritten. Der Senat hat bislang nicht entschieden, ob Maßnahmen der GASP und der GSVP von Art. 23 Abs. 2 GG erfasst sind (vgl. BVerfGE 131, 152 <202>). Hierzu werden von den Antragstellerinnen und der Antragsgegnerin weiterhin unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die Antragsgegnerin hält auch in ihrer Antragserwidernung daran fest, dass die verfahrensgegenständlichen Vorgänge nicht von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG erfasst würden, und versteht § 7 EUZBBG als verfassungsrechtlich nicht induzierte Spezialregelung. Das spricht dafür, dass es auch in vergleichbaren Fallgestaltungen zu ähnlichen Reaktionen der Antragsgegnerin kommen wird. 58

II.

Die Anträge zu 1. und zu 2. der Antragstellerin zu II. sind verfristet und daher unzulässig. Gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Die Frist zur Antragstellung beginnt erst dann, wenn ein entsprechender Verstoß mit hinreichender Sicherheit feststeht oder wenn sich der Antragsgegner erkennbar weigert, die Maßnahmen zu treffen, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält (vgl. BVerfGE 92, 80 <89>; 103, 164 <170 f.>; 107, 286 <297>; 114, 107 <118>; 131, 152 <191>).

59

Die Antragsgegnerin übersandte das Krisenmanagementkonzept erst am 21. Mai 2015 an den Deutschen Bundestag, an dem es zunächst den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses, des Verteidigungsausschusses und des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union zur Verfügung stand, zu denen auch Abgeordnete der Antragstellerin zu II. gehörten. Spätestens ab diesem Zeitpunkt wusste die Antragstellerin zu II., dass die von ihr für erforderlich gehaltene Unterrichtung durch die Bundesregierung nicht „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ im Sinne von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG erfolgt war. Auf die fortdauernde Verletzung durch die zunächst nur partielle Information und ihre Einstufung kommt es daher ebenso wenig an wie auf den Umstand, dass der Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt eine Änderung der Informationsbedingungen am 24. Juni 2015 ausgeschlossen hatte. Die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG war daher bei Eingang des Antrags der Antragstellerin zu II. beim Bundesverfassungsgericht am 22. Dezember 2015 abgelaufen.

60

III.

Der von der Antragstellerin zu II. für den Fall der Unzulässigkeit eines oder mehrerer ihrer Anträge hilfsweise erklärte Beitritt zur Organklage der Antragstellerin zu I. ist unzulässig, weil der Verfahrensbeitritt nach § 65 Abs. 1 BVerfGG nicht von einer Bedingung abhängig gemacht werden kann. Der Verfahrensbeitritt ist der zivilprozessrechtlichen Nebenintervention gemäß §§ 66 ff. ZPO nachgebildet (vgl. Barczak, in: ders., BVerfGG, 2018, § 65 Rn. 1) und als Prozesshandlung wegen der mit dieser verbundenen Interventionswirkung grundsätzlich bedingungsfeindlich (vgl. BGH, Urteil vom 19. Januar 1989 - IX ZR 83/88 -, NJW-RR 1989, S. 766; Kern, in: Stein/Jonas, ZPO, 23. Aufl. 2016, vor § 128 Rn. 296). Das Bestehen eines Prozessrechtsverhältnisses darf im Interesse der Rechtssicherheit nicht in der Schwebe bleiben (vgl. OLG München, Urteil vom 31. Juli 2002 - 7 U 2216/02 -, NJW-RR 2003, S. 983; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 1. Dezember 2009 - 7 W 34/09 -, NJW 2010, S. 621 f.). Soweit Prozesshandlungen von einem innerprozessualen Vorgang abhängig gemacht werden können (vgl. BGH, Urteil vom 17. März 1989 - V ZR 233/87 -, NJW-RR 1989, S. 1099; Greger, in: Zöllner, ZPO, 34. Aufl. 2022, vor § 128 Rn. 20), gilt dies nicht für solche, die ein Prozessrechtsverhältnis erst begründen sollen.

61

Ob ein Beitritt nach § 65 Abs.1 BVerfGG überhaupt möglich ist, wenn Beteiligte

62

Rechte anderer Beteiligter in Prozessstandschaft geltend machen, bedarf vor diesem Hintergrund keiner Entscheidung.

C.

Das von der Verfassung geforderte weite Verständnis von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG zugrunde gelegt (I.), sind die Organklage der Antragstellerin zu I. und der Antrag zu 3. der Antragstellerin zu II. zulässig und begründet. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht umfassend und frühestmöglich über den ihr bereits am 30. April 2015 vorliegenden Entwurf des Krisenmanagementkonzepts informiert und damit gegen die ihr obliegenden Informationspflichten verstoßen. Die Antragsgegnerin hat die Rechte des Bundestages weiter dadurch verletzt, dass sie nicht nachvollziehbar dargelegt hat, dass das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten Davutoğlu vom 23. September 2015 nicht der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG unterfällt (II.).

63

I.

Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG statuiert in Angelegenheiten der Europäischen Union (1.) einen grundsätzlich umfassenden Unterrichtsanspruch des Deutschen Bundestages (2.). Dieser erfasst auch Maßnahmen in den Bereichen der GASP und der GSVP (3.). Eine nur beschränkte (4.) oder eingestufte (5.) Information wird dem Informationsanspruch des Parlaments nicht ohne Weiteres gerecht und bedarf der Rechtfertigung durch kollidierende verfassungsrechtliche Wertentscheidungen (6.). Auf diese muss sich die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag ausdrücklich berufen (7.).

64

1. Mit Art. 23 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die traditionelle Aufgabenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt (a) für die Angelegenheiten der Europäischen Union neu geordnet und dem Deutschen Bundestag weitreichende Mitwirkungsrechte eingeräumt. Die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verankerte Pflicht der Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung ist Ausdruck der gemeinsamen Verantwortung von Exekutive und Legislative für Angelegenheiten der Europäischen Union und Voraussetzung für eine effektive Wahrnehmung der dem Bundestag zukommenden Mitwirkungsrechte. Ihre Erfüllung hat daher den Informationsbedürfnissen des Bundestages in sachlicher, zeitlicher und förmlicher Hinsicht zu genügen (b).

65

a) Das Grundgesetz hat in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung im Bereich der auswärtigen Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen (vgl. BVerfGE 104, 151 <207>; 131, 152 <195>). Die Rolle des Parlaments ist schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt (vgl. BVerfGE 104, 151 <207>). Zwar sieht Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die Notwendigkeit der Zustimmung oder Mitwir-

66

kung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes vor. Der Verkehr mit anderen Staaten, die Vertretung in internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Einrichtungen und Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit sowie die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Außenvertretung Deutschlands fallen jedoch grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Exekutive, insbesondere der Bundesregierung. Dies beruht auf der Annahme, dass institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen (vgl. BVerfGE 68, 1 <87>; 104, 151 <207>). Eine erweiternde Auslegung der Zustimmung- oder Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages würde die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ungerechtfertigt beschneiden und liefe auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinaus (vgl. BVerfGE 90, 286 <363>; 104, 151 <207>; 131, 152 <195 f.>). Sie lässt sich daher auch nicht auf einen aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten allumfassenden Parlamentsvorbehalt stützen (vgl. BVerfGE 49, 89 <124 ff.>; 68, 1 <87>; 131, 152 <196>; vgl. auch BVerfGE 150, 1 <99 Rn. 197>).

Die der Bundesregierung anvertraute auswärtige Gewalt steht aber nicht außerhalb parlamentarischer Kontrolle (vgl. BVerfGE 68, 1 <89>; 90, 286 <364>; 104, 151 <207>). Auch im Bereich der auswärtigen Politik kann der Bundestag sein Frage-, Debatten- und Entschließungsrecht ausüben, seine Kontroll- und Haushaltsbefugnisse wahrnehmen und dadurch auf die Entscheidungen der Regierung einwirken oder durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers die Regierung stürzen, Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfGE 68, 1 <109 f.>; vgl. auch BVerfGE 104, 151 <208>). Bei der Gestaltung völkerrechtlicher Verträge ist er zwar grundsätzlich auf die nachträgliche Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG verwiesen („Ratifikationslage“). Inwieweit die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aber Unterrichtungspflichten treffen, die in den Bereich der vorausgehenden Vertragsverhandlungen hineinreichen, hat der Senat bislang noch nicht entschieden und kann auch hier offen bleiben.

67

b) Für Angelegenheiten der Europäischen Union hat Art. 23 GG das Spannungsverhältnis zwischen exekutiver Außenvertretung und parlamentarischer Verantwortung allerdings grundlegend modifiziert (aa) und dem Deutschen Bundestag in Ansehung der mit der Europäisierung des grundgesetzlichen Institutionengefüges verbundenen Gewichtsverlagerung zugunsten der Exekutive weitreichende Mitwirkungsrechte zugestanden (bb). Dem hat die Auslegung von Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG Rechnung zu tragen (cc).

68

aa) Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG bindet die Ausübung der auswärtigen Gewalt durch die Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union an die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat. Zentraler, wenn auch nicht alleiniger Bezugspunkt dieser Mitwirkung des Bundestages ist die Verpflichtung der Bundesregierung, dem

69

Deutschen Bundestag vor einer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG) und diese Stellungnahme bei den Verhandlungen zu berücksichtigen (Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG; vgl. BVerfGE 131, 152 <196 f.>).

bb) Mit Art. 23 Abs. 2 bis Abs. 6 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber auf mit der europäischen Integration verbundene Verschiebungen im nationalen Gewaltgefüge reagiert. Diese beruhen darauf, dass die Europäische Union aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 GG) die Kompetenz besitzt, selbst Recht zu setzen, das innerstaatlich unmittelbar gilt und in vielfältiger Weise Rechte und Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger Deutschlands begründet, dass zu dessen Erlass jedoch nicht primär die nationalen Gesetzgebungsorgane berufen sind, sondern – über ihre Mitgliedschaft im Europäischen Rat und im Rat der Europäischen Union – die mitgliedstaatlichen Exekutiven. Die der Unionsgesetzgebung zugrundeliegenden politischen Vorstellungen werden vom Europäischen Rat, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und den Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission zusammensetzt, in Bezug auf die allgemeinen politischen Ziele festgelegt (Art. 15 EUV). Für die Festlegung der Politik auf den unterschiedlichen Politikfeldern ist der Rat zuständig, der aus den Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerienebene besteht (Art. 16 Abs. 2 EUV), grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (Art. 16 Abs. 3 EUV) und der – in der Regel gemeinsam mit dem Europäischen Parlament – als zentrales Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union fungiert (Art. 16 Abs. 1 EUV). Das stellt die parlamentarische Demokratie auf nationaler Ebene vor besondere Herausforderungen, weil das Parlament aus der Rolle der zentralen Entscheidungsinstanz teilweise verdrängt wird (vgl. BVerfGE 131, 152 <197>; 158, 51 <70 Rn. 66> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

Vor diesem Hintergrund kann eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in den Integrationsprozess deren Kompetenzverluste gegenüber der jeweiligen nationalen Regierung ausgleichen (vgl. BVerfGE 131, 152 <197>) oder doch zumindest mindern (vgl. BVerfGE 158, 51 <70 Rn. 66> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Bei den Beratungen zu Art. 23 GG wurde diese stärkere Einbindung als Bedingung ausreichender demokratischer Legitimation der supranationalen Rechtsetzung betrachtet (vgl. Abgeordneter Verheugen, Gemeinsame Verfassungskommission, 11. Sitzung am 15. Oktober 1992, Stenographischer Bericht, in: Deutscher Bundestag <Hrsg.>, Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1, Bericht und Sitzungsprotokolle, 1996, S. 543 <545>). In den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wurde daher eine umfassende und frühestmögliche Unterrichtung des Parlaments durch die Bundesregierung gefordert, um Bundestag und Bundesrat (zumindest) Gelegenheit zur Einflussnahme auf die Mitwirkung der Bundesregierung an Vorhaben der Europäischen Union zu geben (vgl. BVerfGE 131, 152 <197 f.> unter Hinweis auf Möller/Limpert, ZParl 24

70

71

<1993>, S. 21 <24 ff.>).

Die stärkere Einbindung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union durch weitreichende Informations- und Mitwirkungsrechte ist zudem Teil der institutionellen Architektur der Europäischen Union, die den nationalen Parlamenten eine über den einzelnen Mitgliedstaat hinausweisende Rolle zuweist und ihr demokratisches Legitimationspotential auf diese Weise für die Europäische Union fruchtbar machen will (vgl. Art. 12 EUV; Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union; Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit; BVerfGE 131, 152 <198>). Art. 23 GG korrespondiert insoweit mit Art. 12 EUV.

72

cc) Dieser Zielsetzung hat die Auslegung von Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG durch ein weites Verständnis des Begriffs der Angelegenheiten der Europäischen Union Rechnung zu tragen.

73

(1) Für ein solch weites Verständnis spricht zunächst der Wortlaut von Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG. Der Begriff „Angelegenheiten der Europäischen Union“ ist umfassend angelegt und nicht auf bestimmte Politikfelder beschränkt. Zu den Angelegenheiten der Europäischen Union gehören Vertragsänderungen und entsprechende Änderungen des Primärrechts (Art. 23 Abs. 1 GG; vgl. auch §§ 2 ff. IntVG) sowie Rechtssetzungsakte der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 3 GG). Darin erschöpft sich sein Regelungsgehalt jedoch nicht (vgl. BVerfGE 131, 152 <199>).

74

Nach der mittlerweile gefestigten Rechtsprechung des Senats gehören etwa auch völkerrechtliche Verträge zu den Angelegenheiten der Europäischen Union, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen (vgl. BVerfGE 131, 152 <199>; 153, 74 <146 Rn. 124> - Einheitliches Patentgericht; 158, 51 <71 Rn. 67> - Griechenlandhilfen – Unterrichtspflichten der Bundesregierung), unabhängig davon, ob sie auf eine förmliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) gerichtet sind. Wann ein solches Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union vorliegt, lässt sich regelmäßig nicht anhand eines einzelnen Merkmals bestimmen (vgl. auch die Technik lediglich exemplarischer Aufzählung von Vorhaben in § 3 EUZBBG). Entscheidend ist vielmehr eine Gesamtbetrachtung der Umstände, einschließlich geplanter Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen, die sich, je nach Gewicht, einzeln oder in ihrem Zusammenwirken als ausschlaggebend erweisen können. Für die Zugehörigkeit zu den Angelegenheiten der Europäischen Union kann es etwa sprechen, wenn eine geplante völkerrechtliche Koordination im Primärrecht verankert oder die Umsetzung eines Vorhabens durch Regelungen des Sekundär- oder Tertiärrechts vorgesehen ist oder ein sonstiger qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Union besteht. Des Weiteren kann es von Bedeutung sein, ob das Vorhaben von Organen der Europäischen Union vorangetrieben wird, diese in seine Verwirklichung – auch im Wege der Organleihe – einbezogen werden sollen oder

75

wenn ein völkerrechtlicher Vertrag ausschließlich zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union geschlossen werden soll. Ein qualifizierter inhaltlicher Zusammenhang mit dem Integrationsprogramm der Europäischen Union (vgl. auch § 4 Abs. 4 Nr. 1 EUZBBG), der ein Ergänzungs- oder sonstiges besonderes Näheverhältnis zu diesem begründet, wird insbesondere dann vorliegen, wenn der Sinn eines Vorhabens gerade im wechselseitigen Zusammenspiel der unterschiedlichen Politikbereiche liegt oder wenn der Weg der völkerrechtlichen Koordinierung gewählt wird, weil gleichgerichtete Bemühungen um eine Verankerung im Primärrecht der Europäischen Union nicht die notwendigen Mehrheiten gefunden haben (vgl. BVerfGE 131, 152 <199 f.>; 153, 74 <146 f. Rn. 124 f.> - Einheitliches Patentgericht). Schließlich erfasst Art. 23 Abs. 2 GG auch die Erarbeitung völkerrechtlicher Verträge und politischer Initiativen, wenn diese im obigen Sinne substantielle Berührungspunkte mit dem in den Verträgen niedergelegten Integrationsprogramm aufweisen (vgl. BVerfGE 131, 152 <201>).

(2) Systematische Gesichtspunkte bestätigen diese Lesart. So ist in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG von der Entwicklung der Europäischen Union zum Zwecke der Verwirklichung eines vereinten Europas die Rede, womit Programm und Zielrichtung der gesamten Vorschrift bestimmt werden. Dem würde es widersprechen, weite Teile des dynamischen und vielgestaltigen Prozesses der Integration im Rahmen der Europäischen Union von vornherein aus dem parlamentarischen Mitwirkungsrecht auszuklammern (BVerfGE 131, 152 <200>).

76

(3) Der in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission allgegenwärtige Kompensationsgedanke weist ebenfalls auf ein weites Verständnis der Regelung hin. Die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat soll gewährleisten, dass diese über ihre Verantwortung für die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gemäß Art. 23 Abs. 1 GG hinaus auch am Vollzug des Integrationsprogramms mitwirken können. Art. 23 Abs. 2 GG zielt deshalb darauf, Bundestag und Bundesrat ausreichend Zeit für eine Entscheidung einzuräumen, ob und gegebenenfalls wie sie sich an der nationalen Willensbildung beteiligen möchten. Diese Frage stellt sich nicht nur mit Blick auf die Beteiligung an der Rechtsetzung im Sinne von Art. 288 ff. AEUV, sondern auch für sonstige Initiativen und Vorschläge, die für die Entwicklung der Europäischen Union und die Umsetzung ihres Integrationsprogramms von Bedeutung sind.

77

Über die Kompensationsfunktion hinaus soll Art. 23 Abs. 2 GG es dem Deutschen Bundestag wie auch dem Bundesrat ermöglichen, die Umsetzung des Integrationsprogramms möglichst effektiv zu begleiten und ihrer auf Art. 23 Abs. 1 GG gründenden Integrationsverantwortung (vgl. BVerfGE 123, 267 <351>; 134, 366 <394 f. Rn. 47 f.>; 142, 123 <211 Rn. 170>) gerecht zu werden. Um aber eine eigene europapolitische Agenda verfolgen oder über die Erhebung einer Subsidiaritätsklage gemäß Art. 23 Abs. 1a GG entscheiden zu können, ist es erforderlich, dass das Parlament und der Bundesrat frühestmöglich auf einen der Regierung im Wesentlichen ebenbürtigen Informationsstand gebracht werden.

78

(4) Schließlich legt die historische Auslegung eine weite Interpretation des Begriffs der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ nahe. Art. 23 Abs. 2 GG hat im Zusammenhang mit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht, der die damals bereits über 30 Jahre alten supranationalen Europäischen Gemeinschaften mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik, zwei seinerzeit intergouvernemental organisierten Politikbereichen, unter dem Dach der Europäischen Union zusammenfasste, Eingang in das Grundgesetz gefunden (BVerfGE 131, 152 <201>; vgl. auch BVerfGE 89, 155 <158 ff.>; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 3 Rn. 1). Der verfassungsändernde Gesetzgeber des Jahres 1992 hatte somit ein Bild der Europäischen Union vor Augen, in der die – allein supranationalen – Europäischen Gemeinschaften und die intergouvernemental organisierten Bereiche unterschieden wurden. Wenn er vor diesem Hintergrund die Mitwirkungsrechte des Bundestages gleichwohl auf die Angelegenheiten der Europäischen Union bezog, liegt es nahe, dass er zwischen den Säulen der Europäischen Union nicht differenzieren wollte. Vielmehr sollte sich Art. 23 Abs. 2 GG auf alle Vorhaben der Europäischen Union erstrecken, die für die Bundesrepublik Deutschland beziehungsweise den Bundestag von Interesse sein können (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 21; BVerfGE 131, 152 <202>; 158, 51 <72 Rn. 71> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

79

Die sich im Laufe der Beratungen verfestigende Einsicht, dass die europäische Integration ein dynamischer Entwicklungsprozess sei, der auf der Ebene der Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität erfordere (vgl. BTDrucks 12/3338, S. 6; 12/6000, S. 20), bestätigt dies. Anhaltspunkte für eine abweichende Auslegung ergeben sich auch nicht aus der Ratifikation des Vertrags von Lissabon, weil nicht erkennbar ist, dass dadurch die Reichweite des Art. 23 Abs. 2 GG reduziert werden sollte (vgl. BVerfGE 131, 152 <202>).

80

2. Gegenstand, Grenzen sowie Art und Weise der Unterrichtung des Deutschen Bundestages sind mit Blick auf den Normzweck, ihm eine effektive Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union unter Wahrung der Eigenverantwortung der Exekutive zu ermöglichen, zu bestimmen (a). Nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG hat die Bundesregierung dies umfassend, zum frühestmöglichen Zeitpunkt und in einer zweckgerechten Weise zu tun (b).

81

a) aa) Anknüpfungspunkt der Unterrichtungspflicht ist das in Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG verankerte Recht des Deutschen Bundestages auf Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union. Die Unterrichtung muss so erfolgen, dass dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung möglich ist. Nur auf einer ausreichenden Informationsgrundlage ist der Bundestag in der Lage, den europäischen Integrationsprozess zu begleiten und zu beeinflussen, kann er das Für und Wider einer Angelegenheit diskutieren und Stellungnahmen erarbeiten. Das Parlament darf jedenfalls nicht in eine bloß nachvollziehende Rolle geraten (vgl. BVerfGE 131, 152 <202 f.>; 158, 51 <71 Rn. 69> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung; vgl. auch BVerfGE

82

129, 124 <178 f.>; 130, 318 <344 f.>).

bb) Die Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG soll dazu beitragen, „Informationsasymmetrien“ zwischen Bundesregierung und Bundestag auszugleichen, soweit dies zur Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung der parlamentarischen Rechte erforderlich ist. Dem liefe eine enge Auslegung zuwider. 83

Die Entstehungsgeschichte von Art. 23 Abs. 2 GG bestätigt dies. Vor der Neufassung des Art. 23 GG verlangten die im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen übereinstimmend die Verankerung von parlamentarischen Mitwirkungsrechten mit dem Ziel, die Entscheidungen über europäische Rechtssetzungsakte bereits vorab auf nationaler Ebene beeinflussen zu können (vgl. die Abgeordneten Dr. Möller und Verheugen, Gemeinsame Verfassungskommission, 11. Sitzung am 15. Oktober 1992, Stenographischer Bericht, in: Deutscher Bundestag <Hrsg.>, Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1, Bericht und Sitzungsprotokolle, 1996, S. 543 <544 f.>). Im Hinblick auf die Erfahrung, dass der Bundestag häufig vor vollendete Tatsachen gestellt worden war, die er nur noch hatte zur Kenntnis nehmen können, schlug die Gemeinsame Verfassungskommission die Festschreibung der Unterrichtungspflicht in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG vor. Es bestand insoweit weitgehende Einigkeit, dass eine fundierte Willensbildung und verantwortungsvolle Mitwirkung des Bundestages eine umfassende Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt voraussetze (vgl. BTDrucks 12/3896, S. 19; 12/6000, S. 21; vgl. auch Möller/Limpert, ZParl 24 <1993>, S. 21 <26>). 84

Nachdem die ursprünglich vorgesehene Bindung an die Stellungnahmen des Bundestages auf die – deutlich schwächere – Pflicht zu ihrer Berücksichtigung bei Rechtssetzungsakten der Europäischen Union reduziert worden war (Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG), setzte der Bundestag im Gegenzug eine strengere Fassung der Unterrichtungspflicht durch (vgl. Abgeordneter Verheugen, Gemeinsame Verfassungskommission, 11. Sitzung am 15. Oktober 1992, Stenographischer Bericht, in: Deutscher Bundestag <Hrsg.>, Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1, Bericht und Sitzungsprotokolle, 1996, S. 543 <545>). Wenn die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung daher im Vergleich mit den in Art. 23 Abs. 3 GG geregelten Mitwirkungsrechten des Bundestages eine überschießende Tendenz aufweisen, so verkörpert dies den spezifischen Zweck dieses institutionellen Arrangements, eine effektive Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union trotz Fehlens formaler Bindungsmöglichkeiten durch eine umfassende Unterrichtung zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 131, 152 <203 f.> unter Hinweis auf Rath, Entscheidungspotenziale des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten, 2001, S. 43 ff.). 85

cc) Die Unterrichtungspflicht dient nicht nur dazu, die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG und die Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung zu ermöglichen. Sie sichert zugleich auf nationaler Ebene ab, dass der Deutsche Bundestag die ihm in Art. 12 EUV sowie in Art. 1 und Art. 2 86

des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und in Art. 4 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann (vgl. BVerfGE 131, 152 <204>).

dd) Auslegung und Anwendung des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG haben darüber hinaus dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Information des Parlaments auch dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit dient (vgl. BVerfGE 131, 152 <204>; 158, 51 <71 f. Rn. 70> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Der Deutsche Bundestag trifft seine Entscheidungen grundsätzlich im Plenum und in öffentlicher Beratung. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Gerade das im parlamentarischen Verfahren nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die sich bei einem weniger transparenten Vorgehen so nicht ergäben (vgl. BVerfGE 131, 152 <204 f.>). Im europäischen Kontext stärkt die für die Öffentlichkeit nachvollziehbare parlamentarische Willensbildung gleichzeitig die Responsivität von europäischen Entscheidungen im Hinblick auf Interessen und Überzeugungen von Bürgerinnen und Bürgern. Erst die Öffentlichkeit der Beratung schafft die Voraussetzungen für eine Kontrolle durch diese (vgl. BVerfGE 131, 152 <205>). Dies gilt auch, wo die parlamentarische Beratung sich, sei es mitwirkend oder kontrollierend, auf das Entscheidungsverhalten bezieht. Die parlamentarische Verantwortung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern ist wesentliche Voraussetzung des von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG geforderten effektiven Einflusses des Volkes auf die Ausübung der Staatsgewalt (vgl. BVerfGE 131, 152 <205>; vgl. auch BVerfGE 83, 60 <71 f.>; 93, 37 <66>).

87

Entscheidungen von erheblicher rechtlicher oder faktischer Tragweite für die Spielräume künftiger Gesetzgebung muss grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen zu klären (vgl. BVerfGE 131, 152 <205>; 158, 51 <72 Rn. 70> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). So hat der Deutsche Bundestag auch in einem System intergouvernementalen Regierens die haushaltspolitische Gesamtverantwortung nach diesen Grundsätzen wahrzunehmen, muss er der Ort sein, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten (BVerfGE 131, 152 <205 f.>; vgl. auch BVerfGE 129, 124 <178>; 130, 318 <344>; 132, 195 <239 f. Rn. 107>; 135, 317 <400 Rn. 162>; 142, 123 <230 Rn. 212>; 154, 17 <87 Rn. 104> - PSPP-Programm der EZB; 157, 332 <381 Rn. 85> - ERatG – eA; 158, 51 <72 Rn. 70> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Der Grundsatz der Budgetöffentlichkeit ist nichts anderes als eine Ausprägung des allgemeinen Öffentlichkeitsprinzips der Demokratie (vgl.

88

BVerfGE 70, 324 <358>; 131, 152 <206>).

b) Die Unterrichtung des Bundestages nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG muss in sachlicher Hinsicht umfassend sein (aa), in zeitlicher Hinsicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt (bb) und in einer zweckgerechten Weise erfolgen (cc). 89

aa) Das Erfordernis der umfassenden Unterrichtung soll dem Deutschen Bundestag die effektive Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte ermöglichen. Dementsprechend ist eine umso intensivere Unterrichtung geboten, je komplexer ein Vorgang ist, je tiefer er in den Zuständigkeitsbereich der Legislative eingreift und je mehr sich der Unterrichtsgegenstand einer förmlichen Beschlussfassung oder Vereinbarung annähert. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Qualität, Quantität und Aktualität der Unterrichtung unter Berücksichtigung der aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgenden Grenzen (vgl. BVerfGE 131, 152 <207>; 158, 51 <72 Rn. 72> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). 90

(1) 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 und Dokumente der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union und anderer Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der Europäischen Union. Sie 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. Die Unterrichtungspflicht kann, unabhängig von einer förmlichen Dokumentation, auch Gegenstand, Verlauf und Ergebnis der Sitzungen und Beratungen von Organen und Gremien der Europäischen Union betreffen, in denen die Bundesregierung vertreten ist (vgl. BVerfGE 131, 152 <207>; 158, 51 <73 Rn. 73> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). 91

Nach dem Zweck der Unterrichtungspflicht kommt es nicht darauf an, ob die Bundesregierung die Informationen auf offiziellem Wege oder auf andere Weise erlangt hat. Unerheblich für das Bestehen einer Weiterleitungspflicht ist ferner, ob die Dokumente und Informationen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union stammen oder aus der Sphäre anderer Mitgliedstaaten. Auch die eventuelle Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Information (vgl. etwa Art. 6 der Geschäftsordnung des Rates; ABI EU Nr. L 325 vom 11. Dezember 2009, S. 35) steht ihrer Weiterleitung an den Bundestag grundsätzlich nicht entgegen. In Fällen, in denen das Wohl des Staates durch das Bekanntwerden vertraulicher Informationen gefährdet werden kann, kann die Unterrichtung vertraulich erfolgen (vgl. BVerfGE 124, 78 <123 f.>; 158, 51 <74 Rn. 78> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Die Voraussetzungen dafür hat der Bundestag mit dem Erlass seiner Geheimschutzordnung geschaffen (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 77, 1 <48>; 130, 318 <362>; 158, 51 <75 Rn. 79> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). 92

(2) Quantität und Detailliertheit der dem Deutschen Bundestag zu übermittelnden Informationen bemessen sich im Hinblick auf den Zweck der Unterrichtung nach der Bedeutung einer Angelegenheit und dem jeweiligen Sach- und Verhandlungsstand (vgl. BVerfGE 131, 152 <208>). So muss der Bundestag von allen Vorgängen erfahren, die seiner Mitwirkung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG unterliegen, und dabei die für eine fundierte Beschlussfassung erforderlichen Informationen erhalten. 93

Eine „Überflutung“ des Parlaments mit Informationen, die aufgrund ihrer Masse weder durch die Mitglieder des Bundestages noch durch die Parlamentsverwaltung verarbeitet werden können, ist nicht Sinn des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG. Zwar ist es in erster Linie Aufgabe des Parlaments selbst, im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie für eine sachgerechte Sichtung und Bewertung der unter Art. 23 Abs. 2 GG fallenden Angelegenheiten zu sorgen und die organisatorischen Voraussetzungen für die Verarbeitung der ihm übermittelten Informationen zu schaffen. Für Angelegenheiten, die nur von erkennbar geringer Bedeutung für den Bundestag sind, oder für Vorgänge, die sich noch in einem sehr frühen, wenig konkreten Verfahrensstadium befinden, ermöglicht Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG allerdings eine lediglich kursorische, auf wesentliche Eckpunkte beschränkte Unterrichtung, solange der Bundestag in der Lage ist, weitere Informationen nachzufordern. Auch einer übermäßigen Belastung der Regierung, die deren Funktions- und Arbeitsfähigkeit bedroht, kann bei geringem Informationsinteresse des Parlaments im Einzelfall im Rahmen einer Abwägung Rechnung getragen werden (vgl. BVerfGE 110, 199 <220>; 131, 152 <208 f.>; VerfGH Berlin, Urteil vom 14. Juli 2010 - 57/08 -, DVBl 2010, S. 966; BayVerfGH, Beschluss vom 6. Juni 2011 - Vf. 49-IVa-10 -, NVwZ-RR 2011, S. 841 <843>). 94

Die gebotene umfassende Unterrichtung erschöpft sich – wie sich auch aus dem systematischen Zusammenhang mit der Pflicht zur frühestmöglichen Unterrichtung ergibt – nicht in einem einmaligen Tätigwerden. Es handelt sich vielmehr um eine auf Dauer angelegte, fortlaufende Pflicht, die jedes Mal aktualisiert wird, wenn sich bei der Behandlung einer Angelegenheit neue politische oder rechtliche Fragen stellen, zu denen sich der Deutsche Bundestag noch keine Meinung gebildet hat (vgl. BVerfGE 131, 152 <209>; 158, 51 <73 Rn. 74> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). 95

Rechtsetzungsakten der Europäischen Union und intergouvernementalen Vereinbarungen gehen regelmäßig komplexe und langwierige Abstimmungsprozesse voraus. Die Bundesregierung kann dem Bundestag dabei nur die ihr selbst jeweils vorliegenden Informationen zuleiten, so dass die Pflicht zur umfassenden Unterrichtung nicht statisch, sondern dynamisch zu verstehen ist. Wissensstand und Haltung der Bundesregierung im Hinblick auf einen Vorgang bleiben im Regelfall nicht gleich, sondern verändern sich im Laufe der Zeit. Mit zunehmender Konkretisierung eines Vorhabens ist daher typischerweise auch eine Zunahme der Informationsdichte auf Seiten der Bundesregierung verbunden. Mit jedem Erkenntnisgewinn der Bundesregierung entsteht eine Informationsasymmetrie im Verhältnis zum Bundestag, die – soll die verfassungsrechtliche Vorgabe einer „umfassenden“ Unterrichtung nicht wir- 96

kungslos bleiben – grundsätzlich ausgeglichen werden muss. Diese Pflicht zum Ausgleich von Informationsungleichgewichten zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag verdichtet sich mit zunehmender Komplexität und Bedeutung eines Vorgangs sowie mit der zeitlichen Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung oder zum Abschluss einer Vereinbarung (vgl. BVerfGE 131, 152 <209 f.>; 158, 51 <73 Rn. 74> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

bb) Auch die strikten zeitlichen Anforderungen an die Unterrichtung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG („zum frühestmöglichen Zeitpunkt“) sollen gewährleisten, dass der Bundestag in der Lage ist, seine Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union effektiv wahrzunehmen.

97

(1) Entstehungsgeschichtlich erweist sich die strenge zeitliche Vorgabe als bewusste Abkehr von Art. 2 des Zustimmungsgesetzes zu den Römischen Verträgen vom 27. Juli 1957 (vgl. BGBl II S. 753), der lediglich eine laufende Unterrichtung des Bundestages vorgeschrieben und eine der Beschlussfassung im Rat zeitlich vorgelagerte Unterrichtung nur als Soll-Vorschrift vorgesehen hatte. Auf dieser Grundlage waren dem Bundestag Informationen häufig erst nach einer Beschlussfassung im Rat zugegangen und damit später als dem Bundesrat und den deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments (vgl. Möller, Arbeitsunterlage Nr. 84 der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 15. Oktober 1992). Die in der Gemeinsamen Verfassungskommission und im Sonderausschuss Europäische Union zeitweise diskutierten Formulierungen einer „rechtzeitigen“ oder einer „regelmäßigen“ Unterrichtung wurden vor diesem Hintergrund verworfen. Das Erfordernis einer regelmäßigen Unterrichtung stelle nicht hinreichend sicher, dass der Bundestag die relevanten Informationen so früh wie möglich erhalte (vgl. Abgeordneter Verheugen, Gemeinsame Verfassungskommission, 11. Sitzung am 15. Oktober 1992, Stenographischer Bericht, in: Deutscher Bundestag <Hrsg.>, Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung, Bd. 1, Bericht und Sitzungsprotokolle, 1996, S. 543 <545>). Auch erschien den Mitgliedern der Gemeinsamen Verfassungskommission der Begriff „rechtzeitig“ zu unbestimmt, da er einen weiten Interpretationsspielraum eröffne und den Unterrichtszeitpunkt letztlich in das Ermessen der Bundesregierung stelle. Um eine fundierte Willensbildung des Bundestages zu ermöglichen, sei eine umfassende Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt unerlässlich (vgl. Möller, Arbeitsunterlage Nr. 84 der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 15. Oktober 1992; Möller/Limpert, ZParl 24 <1993>, S. 21 <26>; Schmalenbach, Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission, 1996, S. 144 f.).

98

(2) Dem Zeitpunkt der Unterrichtung kommt eine ihrem Umfang gleichrangige Bedeutung zu. Nur wenn der Bundestag frühzeitig von einem Vorhaben erfährt, kann er den regelmäßig durch eine Vielzahl von Akteuren getragenen Entscheidungsprozess in Angelegenheiten der Europäischen Union noch beeinflussen. Im Hinblick darauf ist die in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Zeitvorgabe „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ so auszulegen, dass der Bundestag die Informationen der Bundesregierung

99

spätestens zu einem Zeitpunkt erhalten muss, 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 unionalen Rechtsetzungsakten und intergouvernementalen Vereinbarungen, abgibt. Das schließt es aus, dass die Bundesregierung ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages konkrete Initiativen ergreift oder an Beschlussfassungen mitwirkt, und gebietet die Weiterleitung sämtlicher Dokumente, sobald sie zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht werden (BVerfGE 131, 152 <212>; 158, 51 <78 f. Rn. 86> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

(3) Offizielle Dokumente, Berichte und Mitteilungen müssen daher ebenso wie alle inoffiziellen Informationen an den Bundestag weitergeleitet werden, sobald sie in den Einflussbereich der Bundesregierung gelangen. Ein Ermessen der Bundesregierung hinsichtlich des Zeitpunktes der Weiterleitung besteht nicht. Verzögerungen bei der Weiterleitung sind nur zulässig, um der Bundesregierung eine Prüfung der Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG zu ermöglichen. Über Sitzungen der Organe und informelle Beratungen, an denen die Bundesregierung beteiligt ist, muss der Bundestag – auch wenn noch keine förmlichen Vorschläge oder sonstige Beratungsgrundlagen existieren – 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. Über den Verlauf und die erzielten Zwischen- und Endergebnisse ist er unmittelbar im Anschluss an die Beratungen zu unterrichten. Für das Gebot laufender Aktualisierung des Informationsstandes des Bundestages gilt das bereits Gesagte (vgl. BVerfGE 131, 152 <212 f.>; 158, 51 <79 Rn. 87> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

100

cc) (1) Adressat der Unterrichtung gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG ist der Bundestag als Ganzer. Damit soll gewährleistet werden, dass sämtliche Abgeordnete gleichermaßen und unterschiedslos auf die übermittelten Informationen zugreifen können. Es ist allerdings in erster Linie Sache des Bundestages selbst, dafür Sorge zu tragen, dass die ihm übermittelten Informationen einer effektiven parlamentarischen Willensbildung zugeführt werden. Insbesondere obliegt ihm die Entscheidung, in welchem Umfang er den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 45 Satz 2 GG ermächtigt, die Rechte des Bundestages gemäß Art. 23 GG gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. „Inoffizielle“ Informationen einzelner Ausschüsse oder Abgeordneter sowie von Fraktionen und deren Obleuten in den Ausschüssen erfüllen den Anspruch des Bundestages aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht (vgl. BVerfGE 131, 152 <213 f.>).

101

(2) Aus dem Zweck von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG ergeben sich ferner Anforderungen an das Verfahren und die Form der Unterrichtung. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verlangt im Grundsatz eine schriftliche Unterrichtung durch die Bundesregierung. Zwar ist die Schriftform in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht ausdrücklich vorgesehen. Ange-

102

sichts der Anforderungen an Klarheit, Verstetigung und Reproduzierbarkeit, die an eine förmliche Unterrichtung des Parlaments zu stellen sind, erscheint die Schriftform gegenüber der mündlichen Unterrichtung als das vorrangige Medium zur effektiven Information des Bundestages. Der mündlichen Unterrichtung des Plenums, des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union wie auch der Fachausschüsse kommt vor diesem Hintergrund grundsätzlich nur eine ergänzende und erläuternde Funktion zu. Ausnahmen sind nur in engen Grenzen und insbesondere im Hinblick auf das Gebot einer Unterrichtung zum frühestmöglichen Zeitpunkt zulässig, unter Umständen aber auch geboten. Da Informationsasymmetrien zwischen Regierung und Parlament nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht nur best-, sondern auch schnellstmöglich beseitigt werden sollen, sind Konstellationen denkbar, in denen die Bundesregierung eine umfassende und zugleich frühestmögliche Unterrichtung nur mündlich sicherstellen kann. Das ist etwa der Fall, wenn zu einer Angelegenheit noch keine schriftlichen Unterlagen vorliegen und in vertretbarer Zeit auch nicht beschafft oder hergestellt werden können, eine Unterrichtung des Deutschen Bundestages jedoch im Hinblick auf die effektive Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte erforderlich ist. Für die Überlassung fremdsprachiger Unterlagen gilt Vergleichbares. Entfällt das Hindernis, ist das entstandene Informationsdefizit unverzüglich auszugleichen (vgl. BVerfGE 131, 152 <214>; 158, 51 <79 f. Rn. 90 f.> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

3. Die Verpflichtung der Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Unterrichtung des Bundestages gilt auch für Maßnahmen in den Bereichen der GASP (a) und der GSVP (b). Dies gilt unbeschadet des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts (c). 103

a) Die Zuständigkeit der Europäischen Union für die GASP erstreckt sich auf die gesamte Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen der Sicherheit der Europäischen Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV). Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV fordert hierbei eine inhaltliche Verschränkung von GASP und GSVP mit supranationalen Politikbereichen der Europäischen Union im Sinne umfassender Gesamtstrategien. Die GASP stellt (weiterhin) eine im Wesentlichen intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten dar (vgl. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV; zur früheren Rechtslage BVerfGE 89, 155 <176 f., 190>; vgl. auch BVerfGE 131, 152 <201>). Eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG hat insoweit nicht stattgefunden. 104

aa) Diese Besonderheit stellt jedoch nicht in Frage, dass die in Art. 23 ff. EUV geregelte GASP Teil des Integrationsprogramms der Europäischen Union ist. Sie wird von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union vollzogen, ihre Beschlüsse binden die Mitgliedstaaten (Art. 28 Abs. 2 EUV) und haben Vorrang vor dem nationalen Recht (vgl. Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 9 Rn. 140). Die Mitgliedstaaten sind zur Achtung und Unterstützung der GASP verpflichtet (Art. 24 Abs. 3 EUV) und angehalten, für die Standpunkte der Eu- 105

ropäischen Union auf internationaler Ebene einzutreten und ihr Verhalten zu koordinieren (Art. 32, Art. 34 EUV). Mit dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV) und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (Art. 27 Abs. 3 EUV) wurde die GASP auch institutionell abgesichert. Zudem ist der Politikbereich – vom Vertragsgeber gewollt – auf vielfältige Weise mit dem sonstigen Integrationsprogramm der Europäischen Union verflochten. So setzt etwa der Erlass restriktiver Maßnahmen nach Art. 215 AEUV einen vorherigen Beschluss über die Beschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittstaat im Rahmen der GASP voraus. Im Übrigen richtet sich die GASP an gemeinsamen Grundsätzen und Wertvorstellungen aus (Art. 3 Abs. 5, Art. 21 EUV), sie beruht auf gemeinsamen strategischen Interessen, Grundsätzen und Zielen (Art. 21, Art. 22 EUV) und strebt eine immer stärkere Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten an (Art. 24 Abs. 2 EUV). Die GASP ist vor diesem Hintergrund eine eigenständige Politik der Europäischen Union und integraler Bestandteil der europäischen Rechtsordnung.

Dass die übrigen Organe der Europäischen Union, insbesondere das Europäische Parlament, an der Festlegung und der Durchführung der GASP nicht maßgeblich beteiligt sind (vgl. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 5 EUV), steht ihrer Qualifikation als Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne des Art. 23 Abs. 2 GG nicht entgegen. Die Befugnisse des Europäischen Parlaments im Bereich der GASP sind – anders als in anderen Bereichen des Integrationsprogramms – gering (vgl. EuGH, Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 84 ff.; Urteil vom 14. Juni 2016, Parlament/Rat, C-263/14, EU:C:2016:435, Rn. 68 ff.) und beschränken sich im Wesentlichen auf Anhörungsrechte (Art. 27 Abs. 3 Satz 4, Art. 36 UAbs. 1 Satz 1, Art. 41 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV). Beschlüsse kommen ohne seine Mitwirkung zustande, über ein Initiativ- oder Mitentscheidungsrecht verfügt es – anders als die Kommission (Art. 30 Abs. 1 EUV) – nicht. Allerdings gibt es eine Pflicht zur Unterrichtung des Europäischen Parlaments (Art. 36 UAbs. 1 Satz 1 und Satz 3 EUV) sowie zur Berücksichtigung seiner Auffassungen (Art. 36 UAbs. 1 Satz 2 EUV). Auch kann es Anfragen und Empfehlungen verfassen (Art. 36 UAbs. 2 Satz 1 EUV) und Aussprachen durchführen (Art. 36 UAbs. 2 Satz 2 EUV). Neben diesen Befugnissen besitzt das Europäische Parlament die Möglichkeit, durch die Entscheidung über die Haushaltsansätze und allgemeine Entschließungen auf die GASP Einfluss zu nehmen (vgl. Frenz, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rn. 5355 ff.; Bitterlich, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar EUV-AEUV-GRCh, 6. Aufl. 2012, Art. 36 EUV Rn. 2; Heintschel v. Heinegg, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV GRC AEUV, Bd. 1, 2017, Art. 24 EUV Rn. 17; Oesch, Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2019, § 29 Rn. 858). Gleichwohl erfolgt die demokratische Legitimation der GASP vornehmlich über den Rat und (mittelbar) die nationalen Parlamente (vgl. Classen, AöR 119 <1994>, S. 238 <252>; Kokott, AöR 119 <1994>, S. 207 <215>; Diehr, Die Bewahrung der demokratischen und föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozeß, 1998, S. 108). Zu berücksichtigen ist überdies, dass eine Kompensation der geringen demokratischen Legitimation der GASP auf europäischer Ebene durch eine gerichtliche Kontrolle (vgl. dazu BVerfGE

106

151, 202 <289 ff. Rn. 124 ff., 130> - Europäische Bankenunion) praktisch ausscheidet; dem Gerichtshof der Europäischen Union kommt – von zwei Ausnahmen abgesehen – in diesem Bereich keine Zuständigkeit zu (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 EUV; vgl. EuGH, Urteil vom 24. Juni 2014, Parlament/Rat, C-658/11, EU:C:2014:2025, Rn. 69 f.; Urteil vom 2. November 2015, Eulex Kosovo/Elitaliana, C-439/13 P, EU:C:2015:753, Rn. 43 ff.).

bb) Eine demokratische Legitimation und Kontrolle von Maßnahmen ist gerade im rechtlich schwer regelbaren, stark politisch und wenig sachgegenständlich bezogenen Bereich der GASP besonders bedeutsam, um die Entstehung unkontrollierter exekutiver Bereiche zu verhindern. Dies setzt – da die Legitimationsabstützung durch das Europäische Parlament, wie dargelegt, gering ist – mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland vor allem ein effektives Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestages bei der GASP voraus und, dem vorgelagert, einen möglichst umfassenden Informationsanspruch. 107

Dass Angelegenheiten der GASP der Unterrichtsverpflichtung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG unterfallen, wird im Übrigen durch § 7 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG bestätigt (vgl. BVerfGE 157, 1 <25 Rn. 77> - CETA-Organstreit I), auch wenn dieser Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG konkretisierenden einfach-gesetzlichen Regelung keine konstitutive Bedeutung zukommt. Anders als die Vorschrift des § 11 EUZBLG, der Angelegenheiten der GASP aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes generell ausklammert, wiederholt § 7 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG für die GASP und die GSVP – ebenso wie § 3 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG wiedergegebene (vgl. BVerfGE 157, 1 <25 Rn. 77> - CETA-Organstreit I) – die verfassungsrechtliche Pflicht zur umfassenden, fortlaufenden und frühestmöglichen Unterrichtung und ist insoweit im Lichte von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG auszulegen und zu handhaben. 108

Schließlich stellte es einen Widerspruch dar, wenn nach bereits gefestigter Rechtsprechung außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union errichtete Institutionen wie der Europäische Stabilitätsmechanismus oder das Einheitliche Patentgericht zu den Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG gerechnet würden (vgl. BVerfGE 131, 152 <215 ff.>; 153, 74 <146 Rn. 123> - Einheitliches Patentgericht), die im Vertrag über die Europäische Union jedoch ausführlich geregelte GASP nicht. 109

b) Die GSVP ist „integraler Bestandteil“ der GASP (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 EUV). Vorbehaltlich der Spezialregelungen in Art. 42 bis Art. 46 EUV unterliegt sie demselben Rechtsrahmen wie die GASP. Auch die GSVP ist intergouvernemental strukturiert, gleichwohl fester Bestandteil des Integrationsprogramms der Europäischen Union. Bei Maßnahmen der GSVP handelt es sich somit ebenfalls um Angelegenheiten der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG. 110

c) Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz der Bundeswehr im Ausland (Art. 24 Abs. 2 oder Art. 87a Abs. 3 GG) sowie der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 ff.>; 100, 266 <269>; 104, 151 111

<208>; 108, 34 <43>; 121, 135 <154>; 126, 55 <69 f.>; 140, 160 <187 Rn. 67>) werden von der Verpflichtung der Bundesregierung zur umfassenden und frühestmöglichen Information in Angelegenheiten der GSVP nicht berührt, weil es hier nicht nur um die Möglichkeit zur Mitbestimmung von Angelegenheiten der Europäischen Union geht, sondern der Deutsche Bundestag der insoweit maßgebliche Entscheidungsträger ist (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 f.>; 121, 135 <161>; 140, 160 <193 f. Rn. 82>).

4. Die Verpflichtung der Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG gilt gegenüber dem Bundestag insgesamt und wird nur erfüllt, wenn die Informationen allen Abgeordneten und damit auch der Öffentlichkeit frei zugänglich sind. Seine Repräsentationsfunktion nimmt der Deutsche Bundestag grundsätzlich in seiner Gesamtheit wahr, durch die Mitwirkung aller seiner Mitglieder (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 80, 188 <218>; 130, 318 <342>), nicht durch einzelne Abgeordnete, eine Gruppe von Abgeordneten oder die parlamentarische Mehrheit. 112

Die Wahrnehmung der Repräsentationsfunktion durch den Deutschen Bundestag als Ganzen setzt gleiche Mitwirkungsbefugnisse aller Abgeordneten voraus (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 56, 396 <405>; 130, 318 <342>). Daher ist jeder Abgeordnete berufen, an der Arbeit des Bundestages, seinen Verhandlungen und Entscheidungen mit grundsätzlich gleichen Rechten und Pflichten teilzunehmen. Zu den Befugnissen der Abgeordneten gehört neben dem Rederecht (vgl. BVerfGE 10, 4 <12>; 60, 374 <379>; 80, 188 <218>), dem Stimm- und dem Initiativrecht vor allem auch die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts (vgl. BVerfGE 13, 123 <125>; 57, 1 <5>; 67, 100 <129>; 70, 324 <355>; 130, 318 <342>). 113

Adressat der Unterrichtungspflicht ist der Bundestag als Ganzer (vgl. BVerfGE 131, 152 <213 f.>; 158, 51 <76 Rn. 81> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Eine Begrenzung des Adressatenkreises stellt eine nur eingeschränkte Erfüllung der Informationsverpflichtung dar. 114

5. Auch eine klassifizierte, das heißt Geheimschutzregelungen unterliegende Information des Bundestages wird den Anforderungen von Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich nicht gerecht, weil die Information des Parlaments zugleich dem im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz parlamentarischer Öffentlichkeit dient (vgl. oben Rn. 87 f.). Entscheidungen von erheblicher Tragweite muss grundsätzlich ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>; 130, 318 <344>). 115

6. Grenzen der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung nach Art. 23 Abs. 2 GG können sich aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (a) oder dem Staatswohl (b) ergeben. 116

a) Das Funktionengefüge des Grundgesetzes geht davon aus, dass die Regierung 117

einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung besitzt, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 77, 1 <59>; 110, 199 <214>; 124, 78 <120>; 137, 185 <234 Rn. 136>; 143, 101 <137 Rn. 119>; 146, 1 <40 Rn. 89, 42 Rn. 92>; 147, 50 <138 Rn. 229>). Für diesen gilt ein Verbot des Mitregierens des Bundestages (vgl. BVerfGE 137, 185 <234 Rn. 136>). Dieses ist auch im Rahmen der Informationspflichten gemäß Art. 23 Abs. 2 GG zu beachten (vgl. BVerfGE 131, 152 <206>; 158, 51 <76 Rn. 82> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehört jedenfalls der Prozess der 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 (vgl. BVerfGE 67, 100 <139>; 110, 199 <214, 222>; 124, 78 <120>; 131, 152 <206>; 137, 185 <234 Rn. 136>; 158, 51 <76 Rn. 82> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Über den internen Willensbildungsprozess der Bundesregierung muss der Bundestag nicht informiert werden (vgl. BVerfGE 131, 152 <206>), sondern lediglich über dessen Ergebnisse (vgl. BVerfGE 137, 185 <234 f. Rn. 136 f.>). Nicht abgestimmte Positionspapiere unterliegen daher nicht der Informationspflicht. Die Unterrichtung erstreckt sich grundsätzlich nur auf das Ergebnis der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 131, 152 <206>; 137, 185 <234 f. Rn. 137>; 146, 1 <42 Rn. 93>; 147, 50 <139 Rn. 229>; 158, 51 <76 Rn. 82> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Solange diese nicht abgeschlossen ist, besteht daher kein Anspruch des Parlaments auf Unterrichtung (vgl. BVerfGE 137, 185 <234 Rn. 136>; 158, 51 <76 f. Rn. 82> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

Dies umfasst typischerweise auch das Ausloten von Verhandlungspositionen und die vertrauliche Kommunikation mit ausländischen Staats- und Regierungschefs weit im Vorfeld von Beschlussfassungen der Europäischen Union. Soweit dabei gewonnene Informationen nicht in den Willensbildungsprozess der Europäischen Union einfließen, erfordert der Zweck von Art. 23 Abs. 2 GG, dem Bundestag eine frühzeitige und effektive Einflussnahme auf die Willensbildung der Bundesregierung zu ermöglichen (vgl. Rn. 82), auch keine Unterrichtung nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG. Damit kann die Bundesregierung berechtigten Vertraulichkeitserwartungen zur Erhaltung ihrer außen- und europapolitischen Handlungsfähigkeit sowie des Ansehens und des Vertrauens in die Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft (vgl. dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 104 ff. - Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin) Rechnung tragen.

Der gegenüber dem Parlament abgeschirmte Bereich wird aber verlassen, wenn die Bundesregierung ihre Willensbildung abgeschlossen hat und mit den (Teil-)Ergebnissen an die Öffentlichkeit oder in den Abstimmungsprozess mit Dritten tritt (vgl. BVerfGE 131, 152 <210>; 158, 51 <76 Rn. 83> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

b) Grenzen der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG können sich auch aus dem Staatswohl ergeben. Daraus folgende Geheimhaltungserfordernisse stehen der Unterrichtung des Bundestages in der Regel allerdings nicht entgegen (vgl. BVerfGE 137, 185 <243 Rn. 150, 152>; 147, 50 <130 f. Rn. 205>; 158, 51 <74 Rn. 76> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Diesen ist vielmehr durch eine vertrauliche Weiterleitung entsprechend den Vorgaben der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 77, 1 <48>; 130, 318 <362>; 131, 152 <208, 223>; 143, 101 <142 f. Rn. 138 f.>; 146, 1 <43 Rn. 96>; 147, 50 <131 Rn. 206>; 156, 270 <299 f. Rn. 91 f.> - Amri-Untersuchungsausschuss <Benennung von V-Person-Führer>; 158, 51 <75 Rn. 79> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung). Die Anwendung der Geheimschutzordnung stellt grundsätzlich ein taugliches Instrument des Ausgleichs zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Exekutive und dem Informationsinteresse des Parlaments dar (vgl. BVerfGE 67, 100 <135>; 70, 324 <359>; 124, 78 <124 f.>; 130, 318 <362>; 131, 152 <208>; 137, 185 <264 Rn. 199>; 143, 101 <143 Rn. 139>; 146, 1 <43 f. Rn. 97>; 147, 50 <131 Rn. 207>).

7. Will die Bundesregierung ihre Informationspflicht gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG wegen der genannten Grenzen ganz oder teilweise nicht erfüllen, muss sie sich gegenüber dem Deutschen Bundestag darauf berufen und die Gründe für den Verzicht auf seine umfassende und frühestmögliche Unterrichtung darlegen. Durch das Begründungserfordernis wird gewährleistet, dass der Bundestag die Gründe der Verweigerung einer Unterrichtung beziehungsweise einer Einstufung erfährt und in die Lage versetzt wird, sie nachzuvollziehen und die Erfolgsaussichten einer Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes abzuschätzen (vgl. allgemein zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht BVerfGE 124, 161 <193>; 137, 185 <244 Rn. 156>; 147, 50 <149 Rn. 253>). Eine substantielle Begründung ist zudem unentbehrliche Grundlage auch der (verfassungs-) gerichtlichen Kontrolle, die andernfalls weitgehend zur Disposition der Bundesregierung stünde (vgl. allgemein zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht BVerfGE 124, 78 <128>; 147, 50 <150 Rn. 256>).

Liegen dem Parlament Anhaltspunkte für das Vorhandensein eines der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG unterfallenden Dokumentes vor, ist die Bundesregierung verpflichtet, in nachvollziehbarer Weise darzulegen, warum dieses entweder keine Angelegenheit der Europäischen Union betrifft oder ein verfassungsrechtlicher Grund von solchem Gewicht vorliegt, dass er der Erfüllung der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG im konkreten Fall entgegensteht. Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Informationsverweigerungsrechts oder einer nur eingestuft Unterrichtung ist substantiiert, nicht lediglich formelhaft, darzulegen. Eine pauschale Berufung auf mögliche Ablehnungsgründe genügt nicht.

Ein Nachschieben von Gründen erst im Organstreitverfahren verfehlt den Zweck des Begründungserfordernisses, den Bundestag in die Lage zu versetzen, die Gründe der Unterrichtungsverweigerung nachzuvollziehen und die Erfolgsaussichten ei-

ner Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes abzuschätzen (vgl. zum parlamentarischen Frage- und Informationsrecht BVerfGE 124, 78 <147>; 146, 1 <49 Rn. 108>; 147, 50 <150 Rn. 259>) und kommt daher auch im Zusammenhang mit der Unterrichtungspflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht in Betracht.

II.

Nach diesen Maßstäben sind der Antrag der Antragstellerin zu I. und der Antrag zu 3. der Antragstellerin zu II. begründet. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag unter Verstoß gegen Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG nicht umfassend und frühestmöglich über den ihr bereits am 30. April 2015 vorliegenden Entwurf des Krisenmanagementkonzepts informiert und damit gegen die ihr obliegenden Informationspflichten verstoßen (1.). Die Antragsgegnerin hat die Rechte des Bundestages auch dadurch verletzt, dass sie nicht nachvollziehbar dargelegt hat, dass das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten Davutoğlu vom 23. September 2015 nicht der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG unterfällt (2.).

1. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag im Hinblick auf das Krisenmanagementkonzept in seinen Rechten aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt, indem sie es unterlassen hat, den ihr bereits am 30. April 2015 vorliegenden Entwurfstext an das Parlament zu übermitteln.

a) Das Krisenmanagementkonzept betrifft eine Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 GG. Es war Grundlage für die multinationale Mission EUNAVFOR MED Operation SOPHIA (vgl. 5. Erwägungsgrund sowie Art. 2 Abs. 1 Beschluss <GASP> 2015/778), bei der es sich um eine Maßnahme der GSVP handelte. Es war damit inhaltlich auf einen in den Verträgen niedergelegten Politikbereich ausgerichtet.

Die Durchführung von GSVP-Missionen ist in Art. 43 f. EUV geregelt. Die Mission EUNAVFOR MED Operation SOPHIA war Teil der Europäischen Migrationsagenda und damit eines umfassenden europäischen Gesamtansatzes (vgl. BTDrucks 18/6544, S. 4; Art. 3 Abs. 2, Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Organe der Europäischen Union arbeiteten das Krisenmanagementkonzept aus, wobei das Konzept unmittelbar der Verwirklichung von Zielen der Union diene (vgl. Art. 3 Abs. 2 EUV). Auch seine Umsetzung erfolgte durch die Europäische Union (vgl. Art. 1 Abs. 1 Beschluss <GASP> 2015/778): Die Festlegung des Operationsgebietes wurde durch den Rat gebilligt (vgl. Art. 1 Abs. 2 Beschluss <GASP> 2015/778), der auch die Einleitung der Operation beschloss (vgl. Art. 5 Beschluss <GASP> 2015/778). Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee nahm unter der Verantwortung des Rates und der Hohen Vertreterin die politische Kontrolle und die strategische Leitung der Mission wahr (vgl. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Beschluss <GASP> 2015/778). Für die militärische Leitung war der Vorsitzende des Militärausschusses der Europäischen Union verantwortlich (vgl. Art. 7 Abs. 1 Beschluss <GASP> 2015/778). Die Hohe Vertreterin sorgte für die Durchführung des Beschlusses sowie für seine Kohärenz mit dem außenpolitischen Handeln der Union insgesamt (vgl. Art. 8 Abs. 1 Beschluss <GASP> 2015/778). Bei

der Mission erfolgte eine Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden (vgl. Art. 8 Abs. 3 Satz 1 Beschluss <GASP> 2015/778). Schließlich war die Mission auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union begrenzt, Drittstaaten konnten aber zur Beteiligung eingeladen werden (vgl. Art. 9 Abs. 1 Beschluss <GASP> 2015/778).

Dem steht nicht entgegen, dass im Bereich der Verteidigungspolitik – von der (va- 129
gen) Verpflichtung zur schrittweisen Verbesserung der militärischen Fähigkeiten (Art. 42 Abs. 3 UAbs. 2 Satz 1 EUV) abgesehen – das Freiwilligkeitsprinzip gilt und die Mitgliedstaaten (rechtlich) nicht zu einer Teilnahme an einer Militäroperation gezwungen werden können (vgl. Schmahl, AöR 136 <2011>, S. 44 <78>; Oesch, Europarecht, Bd. I, 2. Aufl. 2019, § 29 Rn. 853; Cremer, in: Niedobitek, Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 22 Rn. 264; vgl. auch Graf v. Kielmannsegg, EuR 2006, S. 182 <195, 197>). Auch wenn das Krisenmanagementkonzept und die hierin behandelte Mission auf einer Selbstverpflichtung der teilnehmenden Mitgliedstaaten gründete, stellt dies die Einordnung als Angelegenheit der Europäischen Union nicht in Frage. Angelegenheiten der Europäischen Union sind nicht auf Akte der Rechtsetzung beschränkt, sondern erfassen auch andere Maßnahmen. Im Übrigen entfaltet das Krisenmanagementkonzept gegenüber den teilnehmenden Mitgliedstaaten durchaus eine (Selbst-)Bindung. Der Beschluss des Rates ist für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen bindend (vgl. Art. 28 Abs. 2 EUV; vgl. aber auch Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 bis Satz 3 EUV).

Die Bundesregierung verfolgte mit der Krisenbewältigungsoperation (vgl. BTDrucks 18/6544, S. 1; 18/7689, S. 1) zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten neben der 130
Seenotrettung und der Schleuserbekämpfung auch das Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern sowie eine Steigerung der innereuropäischen Solidarität und Verantwortung bei der Aufnahme von Flüchtlingen (vgl. BTDrucks 18/6544, S. 4). Zudem sollte nach ihrem Willen die Stabilität der Länder in der südlichen Nachbarschaft der Europäischen Union befördert werden (vgl. BTDrucks 18/8878, S. 6; 18/12491, S. 7). Der Bundestag muss angesichts der internationalen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung dieser Ziele daher in die Lage versetzt werden, sich mit dieser Thematik – auch und gerade in öffentlicher Debatte – auseinanderzusetzen und die Notwendigkeit und den Umfang der zu beschließenden Maßnahmen zu klären (vgl. auch BVerfGE 131, 152 <220>).

b) Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag nicht umfassend und zum 131
frühestmöglichen Zeitpunkt über das Krisenmanagementkonzept unterrichtet und das parlamentarische Unterrichtsrecht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt.

aa) Die Antragsgegnerin war nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet, den Bun- 132
destag über das Konzept zu informieren, sobald es in ihren Einflussbereich gelangt war. Dabei bestanden wegen der weitreichenden verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung des Vorhabens hohe Anforderungen an Qualität, Quantität, Aktualität und Verwertbarkeit der Unterrichtung über die Verhandlungen darüber. Die Antragsgegnerin war verpflichtet, amtliche Unterlagen und Dokumente der Organe,

Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union und anderer Mitgliedstaaten unverzüglich an den Bundestag weiterzuleiten (vgl. BVerfGE 131, 152 <220>) und diesen auch über frühe Stadien der Verhandlungen zu unterrichten (vgl. BVerfGE 131, 152 <225 f.>; 158, 51 <79 Rn. 87> - Griechenlandhilfen – Unterrichtungspflichten der Bundesregierung).

Die Antragsgegnerin war entscheidend an der Erarbeitung des Krisenmanagementkonzepts beteiligt und wäre daher in der Lage gewesen, den Bundestag frühzeitig über dessen Entstehung zu unterrichten. So ist insbesondere – wie von den Antragstellerinnen unwidersprochen vorgetragen – davon auszugehen, dass die Hohe Vertreterin der Antragsgegnerin den Entwurf bereits am 30. April 2015 unterbreitet hat. Der finale Entwurf lag dieser spätestens zur Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 6. Mai 2015 vor. Gleichwohl hat sie diesen dem Bundestag erst am 21. Mai 2015 und damit nach der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015 übersandt und so verhindert, dass der Bundestag auf das Krisenmanagementkonzept Einfluss nehmen konnte.

133

Die Verletzung der Unterrichtungspflicht dauerte über den 21. Mai 2015 hinaus fort, weil ab diesem Zeitpunkt lediglich die Abgeordneten des Auswärtigen Ausschusses, des Verteidigungsausschusses und des Ausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union und auch nur in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages in das Krisenmanagementkonzept Einsicht nehmen konnten. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde zwar auch den Abgeordneten des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, des Innenausschusses, des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz sowie des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Zugang zu dem Dokument gewährt. Eine Übermittlung an alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages erfolgte durch die Antragsgegnerin indes nicht. Vielmehr teilte der Staatsminister für Europa im Namen des Auswärtigen Amtes auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Dr. Schmidt (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) am 24. Juni 2015 mit, dass die Antragsgegnerin dem federführenden Ausschuss sowie den mitberatenden parlamentarischen Ausschüssen das Krisenmanagementkonzept nach der Annahme durch den Rat für Außenbeziehungen ohne Anerkennung einer Rechtspflicht übermittelt habe; eine Verpflichtung zur Weiterleitung aufgrund des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union habe nicht bestanden.

134

Auch die Einstufung des Krisenmanagementkonzepts als solche und die Möglichkeit, es nur in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages einzusehen, verletzen Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG. Sie beeinträchtigen die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments.

135

bb) Gründe, die einer Übermittlung des Krisenmanagementkonzepts an das Parlament ausnahmsweise hätten entgegenstehen können, sind nicht ersichtlich. Das Krisenmanagementkonzept betrifft nicht die interne Willensbildung der Bundesregie-

136

rung, so dass eine Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ausscheidet.

cc) Ob Geheimhaltungsgründe eine eingestufte Übermittlung des Krisenmanagementkonzepts an den Deutschen Bundestag getragen hätten, kann dahinstehen. Zumindest hätte eine derartige Übermittlung an den Bundestag in seiner Gesamtheit erfolgen müssen. Außerdem hat sich die Antragsgegnerin nicht auf eine Geheimhaltungsbedürftigkeit berufen, so dass sich nicht beurteilen lässt, ob es möglicherweise tragfähige Gründe für die Einstufung gab. Solche hätten die Zurverfügungstellung des Krisenmanagementkonzepts in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages begründen können, nicht jedoch die Vorenthaltung von Informationen gegenüber dem Bundestag als Ganzem. 137

2. Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag im Hinblick auf das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten Davuto?lu vom 23. September 2015 in seinen Rechten aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt, indem sie es unterlassen hat, nachvollziehbar darzulegen, dass das Schreiben keine Angelegenheit der Europäischen Union betrifft oder die Unterlassung der Mitteilung seines Inhalts aus verfassungsrechtlichen Gründen angezeigt war. 138

a) Dem Deutschen Bundestag lagen konkrete Anhaltspunkte vor, dass das Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten Davuto?lu vom 23. September 2015 der Unterrichtungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG unterfällt. Nach der damaligen Presseberichterstattung soll es an alle seinerzeit 28 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union gerichtet gewesen sein und die Zusammenarbeit der Türkei mit der Europäischen Union in Asyl- und Migrationsfragen zum Gegenstand gehabt haben. In diesem Fall hätte es sich um eine Angelegenheit der Europäischen Union im Sinne von Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG gehandelt. 139

Der Gegenstand des Schreibens soll zudem einen unmittelbaren Bezug zu dem auf dem Gipfeltreffen am 29. November 2015 aktivierten Gemeinsamen Aktionsplan EU-Türkei zur Bewältigung der Flüchtlingsbewegungen aufgewiesen haben, der ebenfalls eine Angelegenheit der Europäischen Union ist. Neben Regelungen zur Steuerung von Migrationsbewegungen und einer – nicht unerheblichen – finanziellen Unterstützung der Türkei durch die Europäische Union sollten hierbei Vereinbarungen hinsichtlich einer Neubelebung des Beitrittsprozesses sowie einer Liberalisierung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige getroffen werden. Auch diese Sachmaterien weisen einen konkreten Bezug zum Integrationsprogramm der Europäischen Union auf (Art. 77 ff. AEUV). 140

Die Antragsgegnerin war vor diesem Hintergrund verpflichtet, nachvollziehbar zu begründen, warum eine Unterrichtungspflicht gemäß Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG im konkreten Fall gleichwohl nicht bestand. Eine solche Begründung hat sie nicht abgegeben. Das Bundeskanzleramt hat zwar am 16. Oktober 2015 ausgeführt, dass – soweit in dem Brief von Ministerpräsident Davuto?lu überhaupt Fragen der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in Asyl- und Migrationsfragen enthalten gewesen 141

seien – dies Gegenstand der üblichen und fortlaufenden Unterrichtung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union geworden sei. Sie hat im Ergebnis jedoch offengelassen, ob das Schreiben tatsächlich Fragen der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union in Asyl- und Migrationsfragen zum Gegenstand hatte oder nicht.

b) Im Übrigen hat die Antragsgegnerin nicht nachvollziehbar dargelegt, dass verfassungsrechtliche Gründe der Übermittlungspflicht entgegengestanden hätten. Sie hat lediglich pauschal ausgeführt, dass es sich um ein an die Bundeskanzlerin persönlich gerichtetes Schreiben eines Regierungschefs handele, das generell nicht den Unterrichtungspflichten unterfalle, da durch die Durchbrechung der Vertraulichkeit dieser Korrespondenz die Funktionsfähigkeit der Bundesregierung insgesamt erheblich beeinträchtigt wäre. Vorliegend war bereits zweifelhaft, ob das Schreiben einem besonderen Vertraulichkeitsschutz auch dann unterfällt, falls es nicht nur an die Bundeskanzlerin, sondern an alle Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union gerichtet gewesen wäre. Auch ist nicht erkennbar, dass es sich bei dem Schreiben um ein vertrauliches Ausloten von Verhandlungspositionen handelte. Der bloße Hinweis, dass es sich um ein persönliches Schreiben des türkischen Ministerpräsidenten gehandelt habe, genügt insoweit nicht.

142

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Langenfeld

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Oktober 2022 -
2 BvE 3/15, 2 BvE 7/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Oktober 2022 - 2 BvE 3/15,
2 BvE 7/15 - Rn. (1 - 142), [http://www.bverfg.de/e/
es20221026_2bve000315.html](http://www.bverfg.de/e/es20221026_2bve000315.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2022:es20221026.2bve000315