

Univ.-Prof. Dr. Andreas von Arnould

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld

An das
Bundesverfassungsgericht
– Zweiter Senat –
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Hamburg, den 28. Oktober 2015

Organstreitverfahren

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden Katrin Göring-Eckardt und Dr. Anton Hofreiter,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

– Antragstellerin –

Bevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Andreas von Arnould
 2. Prof. Dr. Ulrich Hufeld

gegen

die Bundesregierung
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,
Bundeskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

– Antragsgegnerin –

Namens und kraft Vollmacht stellen wir den

Antrag,

folgende Feststellung zu treffen:

Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag in seinem Unterrichts- und Mitwirkungsrecht aus Artikel 23 Absatz 2 des Grundgesetzes verletzt, 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.

Begründung

A. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Der Antrag zielt auf den Schutz der parlamentarischen Beteiligungsrechte im europäischen Integrationsprozess. Die Antragstellerin wendet sich gegen die unzureichende Information des Bundestages durch die Antragsgegnerin in der Vorbereitung der GSVP-Operation EUNAVFOR MED, einer Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer, die im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda gegen Schleuserbanden vorgehen soll. Seit dem 28. September 2015 wird die Mission auch als „EUNAVFOR MED Operation Sophia“ bezeichnet (vgl. COM(2015) 510 final vom 14. Oktober 2015, S. 16 u.ö.; zur Umbenennung auch die Pressemitteilung 678/15 des Rates der Europäischen Union vom 28. September 2015).

Über die parlamentarischen Informations- und Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 19. Juni 2012 grundsätzlich entschieden (2 BvE 4/11, BVerfGE 131, 152). Allerdings gaben die damals gestellten Anträge und die mit ihnen festgelegten Streitgegenstände keinen Anlass, über die exakte Reichweite des Art. 23 Abs. 2 GG in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu entscheiden. Der Senat hat diese Frage ausdrücklich offengehalten (BVerfGE 131, 152 [202]).

Die Bundesregierung bestreitet ihre Verfassungspflicht, auch über Angelegenheiten der GASP und der GSVP umfassend und frühestmöglich zu unterrichten. Sie stützt sich auf eine restriktive, von den Vorgaben des Art. 23 Abs. 2 GG freigestellte Auslegung des § 7 EUZBBG. Dem sind auch die Koalitionsfraktionen des Bundestages jüngst im Kommissionsbericht zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr vom 16. Juni 2015 noch einmal einhellig entgegengetreten (BT-Drucks. 18/5000, S. 45). Dessen ungeachtet hält die Bundesregierung an ihrer Rechtsauffassung fest.

B. Zulässigkeit

I. Parteifähigkeit

Die Antragstellerin ist parteifähig als Fraktion des 18. Deutschen Bundestages, § 13 Nr. 5, § 63 BVerfGG. Im Wege der Prozessstandschaft kann die Fraktion im eigenen Namen Rechte geltend machen, die dem Bundestag gegenüber der Bundesregierung zustehen (BVerfG v. 2. Juni 2015, 2 BvE 7/11, Rn. 95; BVerfGE 131, 152 [190]). Die Bundesregierung ist mögliche Antragsgegnerin, § 63 BVerfGG.

II. Gegenstand des Organstreitverfahrens

Die Antragstellerin rügt die Informationsverweigerung der Antragsgegnerin vor der Sitzung des Rates der Europäischen Union am 18. Mai 2015. Die Bundesregierung hat über das von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erarbeitete Krisenmanagementkonzept (*Crisis Management Concept* – CMC) nicht „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ unterrichtet, wie dies Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG vorschreibt.

§ 64 Abs. 1 BVerfGG erfasst auch die Rechtsverletzung durch Unterlassung (BVerfGE 121, 135 [150]; BVerfGE 131, 152 [191]).

III. Antragsbefugnis

Die Bundesregierung hat gegen ihre Pflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG verstoßen, den Bundestag in allen Angelegenheiten der Europäischen Union umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten. Diese Unterrichtungspflicht dient der Sicherung der Mitwirkungsbefugnisse aus Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG. Ihr korrespondiert daher ein Recht des Bundestages auf Unterrichtung als Grundlage parlamentarischer Mitwirkung (informierte Mitwirkung). Die Rechtsposition gründet in einem Verfassungsrechtsverhältnis, in dem sich auf beiden Seiten Verfassungsorgane gegenüberstehen und um verfassungsrechtliche Positionen streiten (BVerfGE 131, 152 [191]).

IV. Frist

Die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG beginnt bei einem Unterlassen in dem Zeitpunkt, zu dem sich der Antragsgegner erkennbar und endgültig weigert, die gebotene Handlung vorzunehmen (BVerfGE 129, 356 [371]; BVerfGE 131, 152 [191]). Das war frühestens am 12. Mai 2015 der Fall, spätestens am 24. Juni 2015.

Das von der Hohen Vertreterin auf Initiative des Europäischen Rates entworfene *Crisis Management Concept* war in der Vorbereitung der für den 18. Mai 2015 terminierten Ratssitzung gemäß Art. 240 AEUV Gegenstand der Beratungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (AStV) am 6. Mai 2015. Im Vorfeld dieser Sitzung und nach Kenntnisnahme des Drahtberichts im Anschluss an die

ASTV-Sitzung bemühten sich die Abgeordneten Dr. Franziska Brantner und Dr. Frithjof Schmidt um die Zuleitung des Entwurfs (näher dazu u. C II).

E-Mail vom 11. Mai 2015 (11.41 Uhr) aus dem Büro Frithjof Schmidt – Anlage 1 –

Am 12. Mai teilte das Auswärtige Amt mit, es sehe sich „auch nach intensiver und wohlwollender Prüfung nicht imstande“, das CMC zu übermitteln. „Es handelt sich hier um GSVP in ihrer Reinstform, und nicht um ein Dokument grundsätzlicher Bedeutung.“

E-Mail der Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferats im Auswärtigen Amt, Dr. Dörte Dinger, vom 12. Mai 2015 – Anlage 2 –

Insofern allein die hochrangige Ablehnung verfassungsgebundener Unterrichtung den Fristlauf auslöst (BVerfGE 131, 152 [192 f.]), steht erst seit dem Schreiben des Staatsministers für Europa vom 24. Juni 2015, in dem dieser eine Rechtspflicht zur Übermittlung bestreitet, mit Sicherheit fest, dass sich die Antragsgegnerin „weigert, die Maßnahmen zu treffen, die der Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält“ (BVerfGE 131, 152 [191]).

Antwort des Staatsministers für Europa vom 24. Juni 2015 auf die Fragen Nr. 6-125 und 126 des Abg. Dr. Frithjof Schmidt – Anlage 3 –

V. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis für den Antrag ist gegeben. Zwar hat die Bundesregierung dem Bundestag in der Zwischenzeit das Krisenmanagementkonzept zugeleitet („Freigabe“ in der Geheimschutzstelle am 22. Mai 2015); dies ändert aber nichts daran, dass die Unterrichtung verspätet war.

Im Übrigen entfällt das Rechtsschutzbedürfnis im Organstreitverfahren „grundsätzlich nicht deshalb, weil die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist“ (BVerfGE 121, 135 [152]; BVerfGE 131, 152 [193 f.]). Ob zusätzlich zu der tatsächlichen Rechtsverletzung ein „Fortsetzungsfeststellungsinteresse“ geltend gemacht werden muss, braucht nicht geklärt zu werden, weil hier jedenfalls ein objektives Klarstellungsinteresse gegeben ist.

Umfang und Reichweite der Informations- und Mitwirkungsrechte sind zwischen den Beteiligten prinzipiell umstritten, soweit Materien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) berührt sind. Die Antragsgegnerin hat vorprozessual mehrfach § 7 EUZBBG als verfassungsrechtlich ungebundene „Spezialnorm“ ins Feld geführt und insbesondere auf § 7 Abs. 2 EUZBBG das Recht gestützt, Dokumente der GASP und der GSVP zu klassifizieren, und davon die Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages abhängig zu machen.

Vermerk des Leiters der Unterabteilung PE Europa vom 29. Juni 2015 über „Grundlegende Probleme der Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten im Bereich der GASP/GSVP“ – Anlage 4 –; Vermerk des Leiters der Unterabteilung PE Europa zu den Besprechungen mit dem Auswärtigen Amt vom 25. Februar 2015 mit Synopse (Stand 24. Februar 2015) – Anlage 5 –; Vermerk PE 5 (Europa-Dokumentation) vom 17. Dezember 2014 – Anlage 6 –; E-Mail der Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferats im Auswärtigen Amt, Dr. Dörte Dinger, vom 12. Mai 2015 – Anlage 2 –

Mit dem erwähnten Schreiben vom 24. Juni 2015 hat der Staatsminister für Europa im Namen des Auswärtigen Amtes noch einmal ausdrücklich bekräftigt, dass das Krisenmanagementkonzept „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ übermittelt worden sei.

Schreiben des Staatsministers für Europa vom 24. Juni 2015 – Anlage 3 –; zuvor bereits das Begleitschreiben des Auswärtigen Amtes an die Geheimschutzstelle vom 21. Mai 2015 im Zuge der nachträglichen Übermittlung des CMC – Anlage 7 –: „Diese Übermittlung erfolgt nicht auf der Grundlage des EUZBBG. Eine Präcedenzwirkung wird ausgeschlossen.“

Dass dieser Grundsatzstreit fortbesteht, macht das Schreiben des Staatsministers für Europa vom 29. Juni 2015 deutlich. Damit reagierte das Auswärtige Amt auf die Frage Nr. 6-161 des Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt betreffend die Unterrichtung des Bundestages über das non-paper der Außenminister Deutschlands, Italiens und Frankreichs „A more active and comprehensive external migration policy of the European Union“. Wiewohl hier, zumindest auch, die europäische Asyl- und Einwanderungspolitik (Art. 78 und 79 AEUV) berührt war, klassifizierte die Antragsgegnerin das Papier als „Diskussionsbeitrag für den Rat für Außenbeziehungen und den Europäischen Rat an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ und erklärte:

„Eine förmliche Überweisung des non-papers war weder nach § 7 Absatz 2 EUZBBG noch nach § 4 Absatz 1 EUZBBG angezeigt. Die Übermittlung erfolgte ohne Anerkennung einer Rechtspflicht.“ Schreiben des Staatsministers für Europa vom 29. Juni 2015 – Anlage 8 –

Damit stützt die Antragsgegnerin die gerügte Unterlassung auf eine Rechtsauffassung, die zukünftig in vergleichbaren Fällen zu gleichen Reaktionen führen wird (vgl. BVerfGE 131, 152 [193 f.]). Die Bundesregierung begreift die Übermittlung von Dokumenten aus den Bereichen von GASP und GSVP nicht als Rechtspflicht, sondern lediglich als – nachträglichen – Akt politischer Opportunität.

C. Das Krisenmanagementkonzept CMC und das Unterrichtsverhalten der Bundesregierung

I. Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April 2015 und politische Konkretisierung

Unter dem Eindruck eines schweren Schiffsunglücks, bestürzender Schicksale und absehbarer Gefährdung vieler Flüchtlinge im Mittelmeerraum traf der Europäische Rat am 23. April 2015 zu einer außerordentlichen Tagung zusammen. In seiner Erklärung vom gleichen Tage (EUCO 18/15) kündigte er an, die Präsenz der Union auf See zu verstärken, und verpflichtete die Unionsorgane auf interne Solidarität und Verantwortung in der Durchführung des Asylsystems, zudem auf die Verhinderung irregulärer Migrationsströme und insbesondere auf ein „Vorgehen gegen Schlepper im Einklang mit dem Völkerrecht“ (EUCO 18/15, S. 1).

Unter dieser Überschrift beschloss der Europäische Rat, „systematische Anstrengungen zu unternehmen, um Schiffe auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören, bevor sie von Schleppern eingesetzt werden“, und „gleichzeitig die Hohe Vertreterin zu ersuchen, unverzüglich mit den Vorbereitungen für eine eventuelle GSVP-Operation zu diesem Zweck zu beginnen“ (EUCO 18/15, S. 1 f., Ziff. 3 lit. c und d). In der Folgezeit waren verschiedene Organe sowohl auf Ebene der Union als auch der Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April 2015 befasst.

Die Hohe Vertreterin dürfte den Entwurf für ein Krisenmanagementkonzept nach Vorbereitungen im Europäischen Auswärtigen Dienst bereits am 30. April 2015 unterbreitet haben.

Handschriftliche Vermerke auf der in der Geheimschutzstelle des Bundestages deponierten Fassung des CMC und auf dem Begleitschreiben des Auswärtigen Amtes an die Geheimschutzstelle vom 21. Mai 2015 – Anlage 7 –

Am 6. Mai 2015 befasste sich der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (AStV) mit dem CMC-Entwurf. Der Drahtbericht lenkte erstmals die Aufmerksamkeit einzelner Abgeordneter im Deutschen Bundestag auf das CMC und seine politischen Implikationen.

E-Mail vom 11. Mai 2015 (11.52 Uhr) aus dem Büro des Abg. Frithjof Schmidt – Anlage 9 –

Die Europäische Kommission legte am 13. Mai 2015 „Die Europäische Migrationsagenda“ in Gestalt einer Mitteilung vor (COM(2015) 240 final). Ebenso wie die Erklärung des Europäischen Rates, jedoch ausführlicher im Detail, präsentiert die Migrationsagenda ein „umfassendes Konzept“ („comprehensive approach“). Die „Bekämpfung krimineller Schleusernetze“ begegnet als Teilelement im Abschnitt II über „Sofortmaßnahmen“; dort findet sich diese Passage: „Die EU-Maßnahmen müssen auf die Be-

kämpfung der kriminellen Netze zielen, die die Lage schutzbedürftiger Migranten ausnutzen. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin hat bereits Optionen für mögliche Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) aufgezeigt, um Schleuserschiffe systematisch aufzuspüren, aufzubringen und zu vernichten“, (COM(2015) 240 final, S. 4 f.). Im Hauptteil befasst sich die Migrationsagenda mit „vier Schwerpunkten für eine bessere Steuerung der Migration“ (Abschn. III, a.a.O. S. 8–21). Indem Punkt III.1 unter mehreren Ansätzen, die „Anreize für irreguläre Migration [zu] reduzieren“, noch einmal die „Maßnahmen gegen kriminelle Schleusernetze“ aufgreift, wird deutlich, dass die GSVP-Operation nicht als isolierte Aktion begriffen, sondern eingebettet wird in das umfassende Konzept zur Steuerung der Migration.

Die Bundesregierung konzentrierte sich vor allem auf Bemühungen zur Seenotrettung. Dies geht aus einem Schreiben vom 15. Mai 2015 hervor. In diesem erklärte der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes ferner: „In Umsetzung des Beschlusses des Europäischen Rates vom 23. April 2015 erfolgt zurzeit auch eine Prüfung einer möglichen GSVP-Operation in den EU-Gremien. Eine Entscheidung über eine konkrete deutsche Beteiligung kann erst erfolgen, nachdem ein formeller Beschluss der Europäischen Union zur Einrichtung einer solchen GSVP-Operation vorliegt und die Rahmenbedingungen für diese Operation verbindlich feststehen.“

Schreiben von Stephan Steinlein, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, vom 15. Mai 2015 an die Abg. Luise Amtsberg auf deren Frage zur Positionierung der Bundesregierung in den Verhandlungen über eine GSVP-Mission – Anlage 10 –

Soweit die Erklärung des Europäischen Rates auf eine GSVP-Operation gerichtet war, erfolgte ihre Umsetzung am 18. Mai 2015 mit dem Beschluss (GASP) 2015/778 des Rates „über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED)“

Amtsbl. EU Nr. L 122/31 vom 19. Mai 2015,

gestützt auf Art. 42 Abs. 4 und Art. 43 Abs. 2 EUV. Die Erwägungsgründe erläutern die Abläufe seit dem 23. April 2015. Erwägungsgrund 4 berichtet, dass die Hohe Vertreterin den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 11. Mai 2015 über die Krise um Migranten im Mittelmeer und die laufenden Vorbereitungen für eine eventuelle Marineoperation der Union im Rahmen der GSVP in Kenntnis gesetzt habe. Erwägungsgrund 5 teilt mit: „Am 18. Mai 2015 hat der Rat das Krisenmanagementkonzept für eine GSVP-Operation zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser im südlichen zentralen Mittelmeer gebilligt.“ Und Art. 2 stellt dem Mandat das CMC als Leitdokument voran: „Die EUNAVFOR MED wird im Einklang mit den politischen, strategischen und politisch-militärischen Zielen durchgeführt, die in dem vom Rat am 18. Mai 2015 gebilligten Krisenmanagementkonzept niedergelegt sind“ (Art. 2 Abs. 1 Beschluss (GASP) 2015/778).

II. Bemühungen um informierte Mitwirkung aus dem parlamentarischen Raum

Fraktionsmitglieder der Antragstellerin haben wiederholt, in drei Anläufen, am 4. Mai 2015, nach Presseberichten am 12. Mai und – nach Kenntnisnahme der Europäischen Migrationsagenda – am 15. Mai 2015 um nähere Unterrichtung nachgesucht und insbesondere um die Zuleitung des CMC gebeten.

Den ersten Versuch unternahm die Abgeordnete Dr. Franziska Brantner am 4. Mai 2015. Die Abgeordnete erfuhr zwar beiläufig im Auswärtigen Amt von Beratungen über das CMC, bemühte sich indessen vergeblich über das Referat PE 5 (Europa-Dokumentation) des Deutschen Bundestages um die Übersendung des CMC.

Im zweiten Anlauf und ebenso erfolglos wandte sich der Abgeordnete Dr. Frithjof Schmidt am 11. Mai 2015 schriftlich über das Referat PE 5 an die Bundesregierung mit der Bitte um Zuleitung des CMC. Am Folgetag bemühte sich das Büro des Abgeordneten direkt beim Auswärtigen Amt nochmals um die Zusendung – mit Hinweis auf das Fehlen des Dokuments in der Datenbank Eudox.

E-Mail vom 12. Mai 2015 an Jens-Christian Gaedtko im Parlaments- und Kabinettsreferat des Auswärtigen Amtes – Anlage 11 –

Nicht zuletzt verweist diese E-Mail auf eine Vorabmeldung der Zeitschrift „Der Spiegel“ vom 8. Mai, einen Agenturbericht der Katholischen Nachrichten-Agentur KNA, die auf die Vorabmeldung des „Spiegel“ Bezug nimmt, und einen Artikel in spiegel-online vom 11. Mai 2015. Dass der Presse vor den Abgeordneten des Deutschen Bundestages ein Entwurf des Krisenmanagementkonzepts zur Verfügung stand, liegt nahe. Darauf deutet insbesondere diese Formulierung der Agenturmeldung:

„Um «das Geschäftsmodell der Schmuggler zu zerschlagen», sollen «systematisch» Schiffe und Vermögenswerte der Schleuserbanden «identifiziert, beschlagnahmt und zerstört» werden, heißt es demnach in einem vertraulichen «Crisis Management Concept» des Auswärtigen Dienstes der EU.“ Meldung der KNA vom 8. Mai 2015 – Anlage 1 (unten) – im Anschluss an www.spiegel.de/spiegel/vorab/eu-geheimplan-fuer-militaereinsatz-gegen-schleuserbanden-a-1032768.html – Anlage 12 –

Die Zitate dürften Ziff. 4 des CMC entnommen sein, wie der Abgleich mit einem mittlerweile „geleakten“ Dokument auf der Website www.statewatch.org zeigt („This CMC therefore builds upon the above tasking and develops a possible CSDP operation to disrupt the business model of the smugglers, achieved by undertaking systematic efforts to identify, seize/capture and destroy vessels and assets before they are used by smugglers“).

<http://www.statewatch.org/news/2015/may/eu-med-military-op.pdf> und Twitter-Meldung vom 18. Mai 2015: <https://twitter.com/statewatcheu/status/600375786865057793>

Einen weiteren und letzten Versuch, vollständig Kenntnis zu erlangen über die projektierte Militäroperation – noch vor der EUNAVFOR MED-Entscheidung im Rat der Europäischen Union –, unternahm der Abgeordnete Jürgen Trittin. In der E-Mail an PE 5 vom 15. Mai wird Bezug genommen auf die Migrationsagenda der Kommission vom 13. Mai 2015. Die Migrationsagenda bezieht sich ihrerseits auf „Optionen“ für eine GSVP-Operation und nimmt eine Formulierung auf, die ersichtlich dem CMC entstammt („... um Schleuserschiffe systematisch aufzuspüren, aufzubringen und zu vernichten“; vgl. COM(2015) 240 final, S. 4 f. bzw. S. 3 der englischsprachigen Fassung, die in der E-Mail vom 15. Mai 2015 in Bezug genommen wird).

E-Mail vom 15. Mai 2015 aus dem Büro des Abg. Jürgen Trittin an PE 5 – Anlage 13 –

So war das CMC in der ersten Maihälfte 2015 nicht nur den Regierungen der Mitgliedstaaten bekannt, Grundlage weiterer Verhandlungen im Rat der Europäischen Union und im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen,

Schreiben von Stephan Steinlein, Staatssekretär des Auswärtigen Amts, vom 15. Mai 2015 an die Abg. Luise Amtsberg auf deren Frage zur Positionierung der Bundesregierung in den Verhandlungen über eine GSVP-Mission – Anlage 10 –: „In Umsetzung des Beschlusses des Europäischen Rates vom 23. April 2015 erfolgt zurzeit auch eine Prüfung einer möglichen GSVP-Operation in den EU-Gremien. [...] Die Mitglieder des VN-Sicherheitsrates verhandeln aktuell über eine Resolution, die die völkerrechtliche Basis für eine solche GSVP-Operation darstellen würde.“

zudem Gegenstand der Presseberichterstattung seit dem 8. Mai 2015. Das Krisenmanagementkonzept hatte bis zum 15. Mai 2015 auch Eingang gefunden in die breit angelegte Migrationsagenda der Europäischen Kommission, ein Dokument, das seinerseits die Migrationspolitik der Europäischen Union „jetzt und in den kommenden Jahren“ prägen will (COM(2015) 240 final, S. 2).

Allein der Deutsche Bundestag war, trotz aller Bemühungen um informierte Mitwirkung, über das inhaltlich aus dem CMC gespeiste Teielement der Migrationspolitik nicht unterrichtet, insoweit auch nicht befähigt, auf das Fundament des GSVP-Mandats (Art. 2 Abs. 1 GASP-Beschluss 2015/778 vom 18. Mai 2015) und auf die Gesamtkonzeption effektiven Einfluss auszuüben, bevor die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union das Krisenmanagementkonzept in ihre Umsetzungsmaßnahmen einbezogen.

III. Das Unterrichtsverhalten der Bundesregierung vor und nach dem 18. Mai 2015

Die Antragsgegnerin hat das CMC dem Deutschen Bundestag vor der Beschlussfassung im Rat der Europäischen Union am 18. Mai 2015 nicht zugeleitet. Dies stellt nach Auffassung der Antragstellerin einen Verstoß gegen verfassungsrechtliche Informations-

ansprüche des Bundestags dar (dazu sogleich sub D). Die Tatsache der bewussten und gewollten Unterlassung selbst steht außer Streit. Der Staatsminister für Europa hat im Namen des Auswärtigen Amts am 24. Juni 2015 auf die Frage Nr. 6-126 des Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt eingeräumt, die Bundesregierung habe dem federführenden Ausschuss und den mitberatenden Ausschüssen das Krisenmanagementkonzept für die Mission EUNAVFOR MED erst

„nach Annahme durch den Rat für Außenbeziehungen ohne Anerkennung einer Rechtspflicht übermittelt. Eine Verpflichtung zur Weiterleitung des Dokuments auf der Grundlage des EUZBBG bestand nach Auffassung der Bundesregierung nicht.“ Schreiben des Staatsministers für Europa vom 24. Juni 2015 – Anlage 3 –

Die Antragstellerin kann sich deshalb auf wenige Hinweise zum Unterrichtsverhalten der Bundesregierung vor dem 18. Mai 2015 beschränken. Aufschluss über die Haltung der Antragsgegnerin gibt die E-Mail der Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferats im Auswärtigen Amt vom 12. Mai 2015. Das Auswärtige Amt sehe sich „auch nach intensiver und wohlwollender Prüfung nicht im imstande“, das CMC zu übermitteln. „Es handelt sich hier um GSVP in ihrer Reinstform, und nicht um ein Dokument grundsätzlicher Bedeutung“ i.S. des § 7 Abs. 2 Satz 1 EUZBBG.

E-Mail der Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferats im Auswärtigen Amt, Dr. Dörte Dinger, vom 12. Mai 2015 – Anlage 2 –

Über eine Antwort gleichen Inhalts „nach neuerlicher Auskunft des AA“ hat das Referat PE 5 am 13. Mai 2015 das Büro des Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt informiert.

E-Mail aus dem Referat PE 5 vom 13. Mai 2015 – Anlage 14 –

Nach der Beschlussfassung im Rat über EUNAVFOR MED am 18. Mai 2015 (Beschluss (GASP) 2015/778, Amtsbl. EU Nr. L 122/31) bekundeten Abgeordnete in den Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestages am 20. Mai 2015 ihr Befremden über die restriktive Unterrichtspraxis des Auswärtigen Amts. Die Abgeordnete Heike Hänsel erklärte im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die parlamentarischen Mitwirkungsrechte beruhten „auf dem Zugang von Dokumenten in einem frühen Stadium“. Sie habe sechs Dokumente angefordert, jedoch fünf nicht erhalten, u.a. mit der Begründung, es handle sich nicht um Papiere von grundsätzlicher Bedeutung. Der Ausschussvorsitzende unterstützte das Informationsanliegen und versicherte, an das Auswärtige Amt mit dem Ausschussprotokoll heranzutreten und „um zügige Beantwortung“ zu bitten.

Auszug aus dem Kurzprotokoll der 35. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 20. Mai 2015 (Tagesordnungspunkt 14) – Anlage 15 –

In der Obleutebesprechung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe kritisierte die Abgeordnete Annette Groth, dass das Auswärtige Amt dem Bundestag

das CMC vorenthalte, indessen „spiegel-online“ über das Dokument verfüge. Der Ausschussvorsitzende unterstützte das Informationsanliegen und sagte zu, „sich in dieser Sache erneut an das Auswärtige Amt zu wenden“.

Protokollvermerk der 24. Obleutebesprechung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 20. Mai 2015, Ziff. 2 – Anlage 16 –

Das Parlaments- und Kabinettsreferat des Auswärtigen Amts teilte dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit, das „eingestufte Dokument (Krisenmanagement-Konzept EUNAVFOR MED)“ sei „am 22. Mai vom AA für die Mitglieder des Ausschusses zur Einsicht freigegeben worden und seitdem bei der Geheimschutzstelle des Bundestages einsehbar“. Auch der Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe teilte in der Obleutebesprechung am 10. Juni 2015 mit, dass das Papier nunmehr eingesehen werden könne.

E-Mail aus dem Parlaments- und Kabinettsreferat des Auswärtigen Amts vom 5. Juni 2015 – Anlage 17 –; Protokollvermerk der 25. Obleutebesprechung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 10. Juni 2015, Ziff. 1 – Anlage 18 –

So ermöglichte das Auswärtige Amt in der Geheimschutzstelle eingeschränkte Einsicht, zunächst nur den Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses, des Verteidigungsausschusses und des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union; die Einsicht ist später erweitert worden auf 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. Damit aber haben noch immer nicht alle Mitglieder des Bundestages einen Zugang zu dem streitbefangenen Dokument.

D. Begründetheit

I. Die Integrationsverantwortung des Bundestages in den Bereichen der GASP und der GSVP

1. GASP und GSVP keine exklusiven Domänen der Bundesregierung

Die Antragsgegnerin scheint ihre Verweigerungshaltung darauf zu stützen, dass herkömmlich die Außenpolitik dem der Regierung vorbehaltenen Bereich zugeordnet wird – hierauf zumindest deutet die Aussage hin, es handle sich bei dem CMC um GSVP „in ihrer Reinstform“. Dies mag auf den ersten Blick als Ausgangspunkt einleuchtend erscheinen. Auch der Senat hat in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 eingangs darauf abgestellt, dass das Grundgesetz „in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen“ habe und dass „[d]er Verkehr mit anderen Staaten, die Vertretung in internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Einrichtungen und Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG) sowie die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Außenvertretung Deutschlands [...] grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Exekutive, insbesondere der Bundesregierung“ fallen (BVerfGE 131, 152 [195]; s.a. BVerfGE 137, 185 [235 Rn. 138]; 104, 151 [207]). Dass eine pauschale Zuordnung „der“ Außen- und Sicherheitspolitik zum Kompetenzbereich der Bundesregierung fehl geht, zeigt indes nicht zuletzt, dass der Senat zumindest in drei Fällen außenpolitischen Handelns die Mitverantwortung des Parlaments über die Gesetzesvorbehalte der Art. 59, 24 und 23 GG hinaus anerkennt: für den Einsatz der bundesdeutschen Streitkräfte (BVerfGE 90, 286 [381 ff. und Ls. 3a]; 121, 135 [153 ff.]; BVerfG, Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11), für die programmatische Fortentwicklung von Integrationsverträgen (BVerfGE 118, 244 [258 f.]) und für völkerrechtliche Verträge, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen (BVerfGE 131, 152 [199 ff. und Ls. 1]). Dies unterstreicht, dass pauschale Aussagen unter Rückgriff auf eine nur bedingt „allgemeine“ Staatslehre nicht weiterführen. Nötig ist stattdessen die präzise Analyse der relevanten grundgesetzlichen Normen.

2. Art. 23 Abs. 2 GG in den Bereichen der GASP und der GSVP

a) Leitgedanke: originäre Organkompetenzen des Bundestages

Der Senat hat im Urteil vom 21. Oktober 2014 zum Frage- und Informationsrecht des Bundestages gegenüber der Bundesregierung grundsätzlich entschieden: „Eine Mitwirkung des Parlaments bei der Ausübung von Staatsfunktionen kommt nur dort in Betracht, wo sie durch das Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist“ (BVerfGE 137, 185 [236 Rn. 140]). Als Mitgliedstaat der Europäischen Union übt die Bundesrepublik Deutschland Staatsfunktionen aus „zur Verwirklichung eines vereinten Europas“

(Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG sieht ausdrücklich vor, dass der Bundestag mitwirkt. Rechte des Bundestages, für die Bundesrepublik Deutschland an der europäischen Integration mitzuwirken, ergeben sich sowohl aus dem Grundgesetz (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG; Art. 23 Abs. 1a, Abs. 2 und 3 GG) als auch aus dem Vertragsrecht (Art. 12 EUV; Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union); das ist mit der offenen Formulierung des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, aber auch in Art. 45 Satz 3 GG anerkannt, mithin „durch das Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen“ (BVerfGE 137, 185 [236 Rn. 140]).

Diese Dramaturgie des Art. 23 GG verbietet eine Auslegung, die der Bundesregierung in der mitgliedstaatlichen Mitwirkung eine prädominante Rolle zuweist. Art. 23 Abs. 2 GG begründet für Bundestag und Bundesrat originäre Organkompetenzen. Im Bereich der Unionspolitik hat Art. 23 GG „das Spannungsverhältnis zwischen exekutiver Außenvertretung und parlamentarischer Verantwortung auf spezifische Weise ausgestaltet“ (BVerfGE 131, 152 [196]). Eine solche Auslegung des Art. 23 GG will nicht die umfangreichen und gewichtigen Organkompetenzen der Bundesregierung verkleinern, widerstreitet aber einem generellen Primat der Bundesregierung und anerkennt vor allem, dass dem Bundestag mit Art. 23 Abs. 2 GG ein Eigenrecht und nicht die Stellung eines mediatisierten Hilfsorgans der Bundesregierung zukommt (parallel das Urteil des Senats vom 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 70 und Rn. 88, zum Entscheidungsverbund als Ausprägung grundgesetzlicher Gewaltenteilung und zum Selbststand des „originären parlamentarischen Mitentscheidungsrechts“). Zutreffend konkretisiert § 1 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG, dass der Bundestag an der Willensbildung „des Bundes“ mitwirkt. Dieser Auftrag korrespondiert mit der Offenheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG und bestätigt die Konzeption des Art. 23 GG: Die Mitwirkung Deutschlands in der Europäischen Union wird der Bundesregierung und – in einer balancierten Mitwirkungsordnung (Abs. 1 Satz 2, Abs. 1a ff.) – Bundestag und Bundesrat zur gesamten Hand anvertraut. Eine genauere Analyse von Art. 23 Abs. 2 GG bestätigt dieses Ergebnis.

b) Wortlaut

In der Wendung „Angelegenheiten der Europäischen Union“ ist eine Differenzierung nach Politikmaterien nicht angelegt. Sie bezieht sich auf das gesamte Integrationsprogramm (BVerfGE 131, 152 [199 f.]) und die gesamte Kompetenzausstattung der Union. Damit ist jede Binnengruppierung ausgeschlossen, etwa die Unterscheidung zwischen „internen Politiken und Maßnahmen der Union“ (Dritter Teil des AEUV) und dem „auswärtigen Handeln der Union“ (Fünfter Teil des AEUV). Auch die GASP und GSVP sind als integraler Bestandteil des Unionsrechts (vgl. Art. 21 EUV als normative Klammer) „Angelegenheiten der Europäischen Union“ und fallen somit auch nicht etwa unter ein von den Vorgaben des Art. 23 GG exemptes, allein an Art. 24 GG orientiertes Sonderregime. Die textliche Ausrichtung auf die Union, auf ihre „Angelegenheiten“ und auf ihr Integrationsprogramm entkoppelt das Mitwirkungsregime von den innerstaatlichen Zuständigkeiten des Bundestages. Der Wortlaut lässt nicht zu, dass die

Mitwirkung des Bundestages bereits tatbestandlich davon abhängig gemacht wird, ob ihm außerhalb der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ gleiche oder ähnliche Rechte zustehen. Seinem Wortlaut nach will Art. 23 Abs. 2 GG den Bundestag „umfassend“ beteiligt sehen, unabhängig von der binnenstaatlichen Kompetenzverteilung.

In diesem Zuschnitt sperrt sich Art. 23 Abs. 2 GG gegen eine „traditionsgebundene Lesart“: Mitwirkungsrechte des Bundestages auch im Bereich der auswärtigen Politik geraten nicht deshalb unter Rechtfertigungsdruck, weil sie ihm im EU-Kontext gegen eine aus dem 19. Jahrhundert überkommene Verfassungstradition zuwachsen.

c) Entstehungsgeschichte

In den Materialien zur Entstehung des heutigen Art. 23 GG findet sich kein Hinweis auf Anwendungsvorbehalte. Der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993 stellt klar (BT-Drucks. 12/6000, S. 21): „Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ist, daß sie über alle Angelegenheiten der Europäischen Union, die für sie von Interesse sein könnten, informiert werden.“ Der Senat hat in seinem Urteil vom 19. Juni 2012 bereits darauf hingewiesen, dass sich der Verfassungsgesetzgeber des Jahres 1992 sprachlich und begrifflich auf die Säulenstruktur der Europäischen Union einstellte (BVerfGE 131, 152 [201 f.]). Indem die seinerzeit projektierte „Union“ neben den Europäischen Gemeinschaften auch die weiteren „Säulen“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik überdachen sollte, war mit jeder Inbezugnahme der „Europäischen Union“ die GASP mit eingeschlossen.

In der Abkehr von Art. 24 Abs. 1 GG und dem Begriff der „zwischenstaatlichen Einrichtung“ war dem Verfassungsgesetzgeber an einem einerseits europa-spezifischen, andererseits den gesamten Integrationsprozess einschließenden Zugangsbegriff auf Tatbestandsebene gelegen. Den zur öffentlichen Anhörung am 22. Mai 1992 geladenen Sachverständigen legte die Gemeinsame Verfassungskommission u.a. diese Frage vor: „In welchem Verhältnis steht die Europäische Union zu den Europäischen Gemeinschaften?“ (dazu die Stellungnahmen der Sachverständigen im Anhang des Sten. Ber. 1. Öffentliche Anhörung „Grundgesetz und Europa“, 22.5.1992). Auch darin kommt zum Ausdruck, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 23 GG einen begrifflich präzisen und inhaltlich umfassenden „Europa-Artikel“ eingeführt hat. Diese explizit und absichtsvoll ausgreifende Konzeption hätte Bereichsausnahmen hervorgehoben und zur Sprache gebracht.

d) Systematische Gesichtspunkte

Die entstehungsgeschichtlich verbürgte Reichweite des Begriffs „Angelegenheiten der Europäischen Union“ tritt deutlich hervor in der systematischen Unterscheidung zwischen „Angelegenheiten“ (Abs. 2 Satz 1) und „Rechtsetzungsakten“ (Abs. 3 Satz 1). Diese bilden eine Teilmenge in der Gesamtheit der „Angelegenheiten“. Indem Art. 23

Abs. 3 Satz 2 GG ausdrücklich hinzufügt, dass die Bundesregierung die Stellungnahmen des Bundestages berücksichtigt, und Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG das Nähere dem Ausführungsgesetz überantwortet, drängt das Grundgesetz für die Teilmenge der Unionsrechtsetzung auf *besonderes* Mitwirkungsrecht, auf eine korrespondierende Berücksichtigungspflicht (ohne formale Bindung) und eine stärkere Formalisierung der Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag. Das *allgemeine* Mitwirkungsrecht des Art. 23 Abs. 2 GG hingegen überlässt dem Bundestag, sein Wissen aus umfassender und frühestmöglicher Unterrichtung als Macht- und Einflussfaktor einzusetzen. Die „überschießende Tendenz“ (BVerfGE 131, 152 [204]) des Abs. 2 im Vergleich mit Abs. 3 lässt erkennen, dass die Mitwirkung des Bundestages nicht allein vom Kompensationsgedanken bestimmt wird (dazu noch u. e); im Bereich der Unionsrechtsetzung (Abs. 3) kommt ihm allerdings besonderes Gewicht zu; hier insbesondere wird der Bundestag entschädigt für den Verlust vormals eigener Kompetenzen.

Die Systematik des EUZBBG entspricht der Unterscheidung des Grundgesetzes zwischen einem allgemeinem (Art. 23 Abs. 2 GG; vgl. §§ 3 und 4 EUZBBG) und einem besonderen (Art. 23 Abs. 3 GG; vgl. §§ 6 und 8 EUZBBG) Informations- und Mitwirkungsrecht. Ausweislich der §§ 1 und 5 Abs. 3 Nr. 3 EUZBBG gelten für die „Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ die §§ 3, 4 und 7 EUZBBG (vgl. auch BT-Drucks. 17/12816, S. 8, zur „Verdeutlichung“, dass §§ 3, 4 EUZBBG „für alle Angelegenheiten der Europäischen Union gelten“). Wenn der Bundestag auf dieser Rechtsgrundlage geltend macht, „bereits im Voraus und so rechtzeitig informiert [zu] werden, dass er sich über den Gegenstand der Sitzungen sowie die Position der Bundesregierung eine Meinung bilden und auf die Verhandlungslinie und das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung Einfluss nehmen kann“ (§ 4 Abs. 1 Satz 2 EUZBBG), so bewegt er sich nicht nur in der Systematik des EUZBBG, sondern in den verfassungsrechtlichen Bahnen des Art. 23 Abs. 2 GG. Eine vergleichbare Differenzierung trifft Art. 88-4 der Französischen Verfassung zwischen „europäischen Gesetzgebungsakten“ und „jedem Dokument, das von einer Institution der Europäischen Union stammt“; auch zu diesen Dokumenten sind jederzeit parlamentarische Entschlüsse möglich. Art. 23j Abs. 2 des österreichischen B-VG erstreckt das allgemeine Mitwirkungsrecht des Art. 23e Abs. 3 B-VG „sinngemäß“ auf Beschlüsse im Rahmen der GASP. Der Deutsche Bundestag kann in Angelegenheiten der GASP und der GSVP keinen Mitwirkungsanspruch aus Art. 23 Abs. 3 GG erheben, soweit Gesetzgebungsakte ausgeschlossen sind (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 EUV). Jedoch ist er mitzuwirken berechtigt nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2 GG.

e) Teleologie

Dass dem Bundestag in den Bereichen der GASP und der GSVP originäre Mitwirkungsrechte zukommen, bestätigt auch eine teleologische Interpretation. Art. 23 Abs. 2 und Abs. 3 GG beruhen nicht ausschließlich auf dem Gedanken der „Kompetenzverlustkompensation“. Gewiss hat der Verfassungsgesetzgeber vor allem auf die „Verschie-

bungen im nationalen Gewaltengefüge reagiert“, darauf, dass das nationale Parlament im Zuge der europäischen Integration aus seiner „Rolle der zentralen Entscheidungsinstanz teilweise verdrängt wird“ (Zitate: BVerfGE 131, 152 [197]). Das Verfassungsrecht der Information und Mitwirkung bezweckt indessen auch Außenvertretung zur gesamten Hand (o. I 2 a) im Zeichen demokratischer Legitimation und Öffentlichkeit. Darauf zielt die Integrationsverantwortung, indem sie die parlamentarische Mitverantwortung für das *gesamte* Integrationsprogramm einfordert. Deshalb reicht die Integrationsverantwortung weiter als der Gedanke der Kompetenzkompensation.

Die Einbeziehung von GASP und GSVP in die Integrationsverantwortung des Bundestages folgt zwingend auch daraus, dass eine Abspaltung intergouvernementaler Bereiche der EU-Außenpolitik von den supranationalen Unionspolitiken nicht sinnvoll möglich ist; sie ist sogar nach der Kohärenzvorgabe des Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV möglichst zu vermeiden. Wie Elemente der GASP- und GSVP-Politik mit anderen Politiken der Union verschränkt sind, zeigt der hier streitgegenständliche Fall exemplarisch.

Das CMC ist Teilelement einer inkrementell vorbereiteten Initiative und Baustein einer – nur partiell außen- und sicherheitspolitischen – Gesamtstrategie. Das wird deutlich in der Struktur formeller Verknüpfung

in den einschlägigen Dokumenten finden sich Querverweise und durchweg Bekenntnisse zu einem „systemic and geographically comprehensive approach to migration“: EUCO 18/15, S. 3, CMC sub III 1; vgl. ebenda den Querverweis auf die Migrationsagenda der Kommission, dort, COM(2015) 240 final, S. 4 f., wiederum auf das CMC; zudem Beschluss (GASP) 2015/778, Erwägungsgrund 5 und Art. 2 Abs. 1; alle Dokumente knüpfen an die Erklärung des Europäischen Rates vom 23. April 2015, EUCO 18/15, und ihre „Orientierungen“ an

und im Zusammenwirken der Organe auf Unions- und Staatenebene (s.o. C I). Es zeigt sich deutlicher noch darin, dass die GSVP-Mission inhaltlich eingebettet wird in eine konzeptionell ausgreifende Migrationspolitik.

So drängte bereits der Europäische Rat am 23. April 2015 auf ein „Vorgehen gegen Schlepper“ und zugleich auf Maßnahmen, die primärrechtlich zu den „internen Politiken“ (Dritter Teil des AEUV), näherhin zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Titel V) gehören, insbesondere zur Grenzschutz-, Asyl- und Einwanderungspolitik (Art. 77–79 AEUV). Auf dieser Linie betont die Migrationsagenda der Kommission (COM(2105) 240 final, S. 3): „Kein Mitgliedstaat kann die Migrationsproblematik im Alleingang bewältigen. Es liegt auf der Hand, dass wir ein neues, stärker europäisch ausgerichtetes Konzept brauchen. Dies erfordert den Einsatz aller uns zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen und Instrumente und die Verknüpfung der internen und externen Politiken“. Wenn die Kommission die Stärkung der Rolle und der Kapazitäten von Frontex den „Leitaktionen“ für ein besseres Grenzmanagement vorstellt (COM(2105) 240 final, S. 13 f.), rekurriert sie auf den Kompetenztitel des Art. 77 AEUV. Die Schwerpunkte der Migrationsagenda „für eine faire, solide und realistische

EU-Migrationspolitik“ (COM(2105) 240 final, S. 8 ff.) fassen weitere „Leitaktionen“ ins Auge, die sachlich und sprachlich an Art. 78 und 79 AEUV anschließen, das „gemeinsame europäische Asylsystem“ und die „Bekämpfung von illegaler Einwanderung“ verbessern wollen. In diesen Kontext stellt die Kommission auch die Bekämpfung krimineller Schleuser- und Menschenhändlernetze (COM(2105) 240 final, S. 10 mit Fn. 15). Über Art. 78 Abs. 1 Satz 2 AEUV ist die Operation zudem in den Rechtsrahmen eingebettet, den die Genfer Flüchtlingskonvention der EU-Asylpolitik setzt. Mit ihrem Entschließungsantrag vom 30. September 2015 („Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-Operation EUNAVFOR MED als ein Teil der Gesamtinitiative der EU zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzwerke im südlichen und zentralen Mittelmeer“, BT-Drucks. 18/6208) hat die Antragstellerin Zweifel an der Beachtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (Art. 78 Abs. 1 Satz 1 AEUV) durch die GSVP-Mission geäußert. Die kritische Prüfung dessen setzt jedoch voraus, dass der Bundestag über umfassende Kenntnis der Gesamtkonzeption verfügt, unter Berücksichtigung des Krisenmanagementkonzepts sowie des Operationsplans EUNAVFOR MED.

Die Antragsgegnerin selbst hat die GSVP-Mission als „Baustein im Rahmen eines umfassenden Gesamtansatzes“ bezeichnet, mit Blick auf das Parlamentsmandat zur Beteiligung der Bundeswehr an der EUNAVFOR MED als „gesamtheitlichen Ansatz der EU im Rahmen der Anstrengungen zur Abwendung der humanitären Katastrophe der Flüchtlingsbewegungen über das Mittelmeer nach Europa“.

Antwort des Staatsministers für Europa vom 20. Mai 2015 auf die Frage Nr. 5-64 der Abg. Dr. Franziska Brantner – Anlage 19 –; Antrag der Bundesregierung „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU Operation EUNAVFOR MED als ein Teil der Gesamtinitiative der EU zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzwerke im südlichen und zentralen Mittelmeer“ vom 16. September 2015, BT-Drucks. 18/6013 – Anlage 20 –

Dem umfassenden Politikansatz entspricht die umfassende Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages. Die parlamentarische Mitwirkung verfehlte ihr Ziel, wenn ihr Einzelelemente der – systematisch in einen Gesamtzusammenhang gestellten – Politik „für eine bessere Steuerung der Migration“ verschlossen blieben. Indem die Krisenbewältigungsoperation EUNAVFOR MED „dazu beiträgt, das Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen zentralen Mittelmeer zu unterbinden“, so schließt dieser „Auftrag“ (Art. 1 Abs. 1 GASP-Beschluss 2015/778) als „Beitrag“ und ausweislich der Erwägungsgründe an die Verpflichtungen des Europäischen Rates und die Gesamtstrategie der Unionsorgane an. Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses gründet das Mandat der EUNAVFOR MED auf das Krisenmanagementkonzept der Hohen Vertreterin; Art. 8 postuliert „Kohärenz der Reaktion der Union und Koordinierung“, insbesondere ist EUNAVFOR MED gehalten, mit Frontex, Europol, Eurojust und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen zusammenzuarbeiten (Art. 8

Abs. 3). Das CMC wiederum verlangt (sub IV, „Tasks“) eine enge Verbindung mit der Kommission und insbesondere mit ihrer zuständigen Dienststelle (DG Home). Eine ihrerseits kohärente Mitverantwortung des Parlaments hängt ersichtlich von vollständiger Information ab, von einer Unterrichtung, die Einzelemente einer Gesamtstrategie auch in ihren Zusammenhängen und Rückwirkungen sichtbar macht.

Erst recht drängen die – der Integrationsverantwortung inhärenten – Anliegen der Legitimation und der Öffentlichkeit auf parlamentarische Mitwirkung auch in den Politikbereichen der GASP und der GSVP. Gerade die „Besonderen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Titel V, Kapitel 2 des EUV) erheischen eine Mitverantwortung der nationalen Parlamente. In der GASP dominieren die Räte und der Hohe Vertreter der Union in der Festlegung und Durchführung (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 und Satz 4 EUV); dem Europäischen Parlament wird gerade wegen des intergouvernementalen Charakters der GASP eine „spezifische“ – nachgeordnete – „Rolle“ zugewiesen (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 5 EUV; zur „beschränkten“ Funktion des Europäischen Parlaments in der GASP statt vieler Stephan Marquardt/Jens-Christian Gaedtke, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Bd. 1, Vor Art. 23–46 EUV, Rn. 27; Markus Krajewski, in: EnzEuR Bd. 10, 2014, § 3 Rn. 77: „allenfalls marginal beteiligt“). Entfielen infolge der intergouvernementalen Konstruktion auch die Beteiligung der nationalen Parlamente, entstünde ein der Legitimation und der öffentlichen Kontrolle entzogenes Gubernativreservat.

Unkontrollierte Reservate gubernativer Macht kennt das Grundgesetz nicht. Unbestritten ist, dass die auswärtige Politik der Bundesregierung nicht außerhalb der parlamentarischen Kontrolle steht (BVerfGE 137, 185 [235 Rn. 139]; 131, 152 [196]; 104, 151 [207]). So führte schließlich auch der Kompensationsgedanke, käme es auf ihn allein an, nicht auf kurzem Wege zu einer teleologischen Reduktion des Art. 23 Abs. 2 GG in den Bereichen der GASP und der GSVP. Wäre das Mitwirkungsrecht aus Art. 23 Abs. 2 GG kompensatorisch nach Maßgabe der innerstaatlichen Kontrollbefugnis zu bemessen, müsste der Bundestag mit „begleitender Kontrolle“ entschädigt werden. Denn die herkömmlichen Instrumente der politischen Kontrolle wären in einer Kompensationslogik zumindest auf den deutschen Anteil in der GASP- und GSVP-Beschlussfassung zuzuschneiden (vgl. BVerfGE 137, 185 [235 Rn. 139]; 131, 152 [196]: Frage-, Debatten-, Entschließungsrecht; Haushaltsbefugnisse; Wahl eines neuen Bundeskanzlers).

Dass es mit Sinn und Zweck der Mitverantwortung des Deutschen Bundestages für die europäische Integration nicht vereinbar wäre, die GSVP als mitwirkungs- und daher von Unterrichtungspflichten freies Reservat der Gubernative zu isolieren, verdeutlicht auch die jüngste Entwicklung: Am 16. September 2015 hat die Antragsgegnerin beim Bundestag um ein Mandat für einen Einsatz der Deutschen Marine im Rahmen der Operation EUNAVFOR MED nachgesucht. In Umsetzung von Phase 2 i) der Mission gemäß GASP-Beschluss 2015/778 soll der Bundestag das Mandat erteilen für „das Anhalten und Durchsuchen sowie ggfs. die Beschlagnahme und das Umleiten von Schiffen,

bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschensmuggel oder Menschenhandel benutzt werden“. In der Mandatsvorlage nimmt die Bundesregierung ausdrücklich Bezug auf EUNAVFOR MED „als Teil einer Gesamtstrategie der EU“.

Antrag der Bundesregierung „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU Operation EUNAVFOR MED als ein Teil der Gesamtinitiative der EU zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschensmuggel- und Menschenhandelsnetzwerke im südlichen und zentralen Mittelmeer“ vom 16. September 2015, BT-Drucks. 18/6013, S. 1, 6 – Anlage 20 –

Soll der Deutsche Bundestag für den militärischen Teil einer solchen Gesamtstrategie konstitutiv Mitverantwortung übernehmen können, muss die Antragsgegnerin ihm auch frühzeitig und umfassend alle relevanten Dokumente zur Verfügung stellen. Auch der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt (BVerfGE 90, 286; BVerfGE 121, 135) streitet somit für den Unterrichtsanspruch der Antragstellerin. Den engen Zusammenhang zwischen politisch eigenständiger Meinungsbildung und umfassender Kenntnis der Entscheidungsgrundlagen hat der Senat im Urteil vom 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 102–104, betont. Zwar beziehen sich diese Ausführungen unmittelbar auf eine ex post-Unterrichtung. Sie müssen aber ebenso für die vorherige Unterrichtung gelten – wenn die politische Bewertung (Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 103) den Ausschlag gibt darüber, wie der Bundestag „konstitutiv“ entscheidet. Wenn die Bundesregierung verpflichtet ist, den Bundestag in der Situation der ex post-Kontrolle qualifiziert zu unterrichten, dann auch und erst recht in der Phase politischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Ohne Informationsaustausch und gemeinsame Kenntnis der Entscheidungsgrundlagen ist die „Ratifikationslage“ (Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 84) nicht vermeidbar und ein „Entscheidungsverbund“ (ebenda Rn. 70) nicht denkbar.

II. Umfang der Unterrichtung in den Bereichen der GASP und der GSVP

Gehören auch die GASP und die GSVP zu den Angelegenheiten der Europäischen Union und zu den Gegenständen der parlamentarischen Integrationsverantwortung, so verlangt Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG die Unterrichtung des Bundestages – „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“.

1. Rechtzeitige und umfassende Unterrichtung als Grundlage politischer Mitwirkung

Mit der rechtzeitigen und umfassenden Unterrichtung will Art. 23 Abs. 2 GG eine Mitwirkung auch in den von Abs. 3 nicht erfassten Bereichen ermöglichen (o. I 2 d). Damit geht Art. 23 GG über schlichte Transparenzkonzepte hinaus. Sein Fluchtpunkt ist die politische Mitverantwortung.

Diese Mitverantwortung ist unabhängig von der Form der Mitwirkung. Das Grundgesetz überlässt es dem Bundestag darüber zu bestimmen, wie er seiner Integrationsverantwortung gerecht werden will (vgl. auch Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG: „Gelegenheit“ zur

Stellungnahme; BVerfGE 131, 152 [206] zur Funktion der Unterrichtung, dem „Bundestag die Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte zu ermöglichen“). Formale Bindung ist ihm verwehrt (anders als dem Bundesrat in der Konstellation des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG); er wird auf eine nicht-verrechtlichte Einflusschance verwiesen. Mit diesem modal offenen Mitwirkungsauftrag aus Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG steht die in Satz 2 desselben Absatzes niedergelegte Unterrichtungspflicht in untrennbarem Zusammenhang.

Dass auch insoweit die Außenpolitik keine Sonderrolle spielen kann, verdeutlicht bereits die Genese des Konzepts „Integrationsverantwortung“. Der Senat betont in ständiger Rechtsprechung, dass sich die außen- und militärpolitische Mitverantwortung des Bundestages nicht im „einmaligen Mitwirkungsakt anlässlich eines Vertragsschlusses“ erledige – „Zustimmung“ zu einem völkerrechtlichen Vertrag bedeute die „dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm“ (BVerfGE 118, 244 [258]; vgl. auch BVerfGE 104, 151 [208 f.]; BVerfGE 121, 135 [157 f.]). Diesen im Kontext der Beteiligung Deutschlands an Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG) entwickelten Gedanken einer in *dauerhafter Mitwirkung* eingelösten *dauerhaften Verantwortung für das Integrationsprogramm* hat der Senat im Lissabon-Urteil aufgegriffen und näher entfaltet, wiederum aber die „dauerhafte Integrationsverantwortung“ herausgehoben (BVerfGE 123, 267 [356]). Die parlamentarische Zustimmung zu „vertraglichen Grundlagen“ (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) beendet die Mitverantwortung nicht, sondern begründet eine fortwährende politische Beteiligungsverantwortung, auch und gerade in den Zonen der intergouvernemental dominierten Außen- und Sicherheitspolitik.

Für den Bereich der Europäischen Union bewirkt Art. 23 Abs. 2 GG die Verstetigung der Integrationsverantwortung. Deren Wahrnehmung benötigt die fortlaufende, rechtzeitige Information. Verfassungsrechtlich verpflichtet nimmt der Deutsche Bundestag seine Mitverantwortung für die europäische Integration nicht nur punktuell als Integrationsgesetzgeber wahr (Art. 23 Abs. 1 GG). Dem entspricht, dass das Bundesverfassungsgericht eine sachlich angepasste, „dynamische“ Unterrichtung verlangt: „Diese Pflicht zum Ausgleich von Informationsungleichgewichten zwischen Bundesregierung und Bundestag verdichtet sich mit zunehmender Komplexität und Bedeutung eines Vorgangs sowie mit der zeitlichen Nähe zu einer förmlichen Beschlussfassung oder zum Abschluss einer Vereinbarung“ (BVerfGE 131, 152 [210]). Art. 23 Abs. 2 GG perpetuiert und verstärkt so die materiell-rechtliche Integrationsverantwortung (Frank Schorkopf, in: Bonner Kommentar, Bd. 6, Art. 23 Rn. 131 [August 2011]; Wolfgang Durner, in: Isensee/P. Kirchhof, HStR X, 3. Aufl. 2012, § 216 Rn. 34 f.; Franziska Brand, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, S. 53 ff.; vgl. auch BVerfGE 123, 267 [419 f.]). Durch Unterrichtung ermöglicht die Bundesregierung die parlamentarische Mitverantwortung – als eine „auf Dauer angelegte, fortlaufende Pflicht, die jedesmal aktualisiert wird, wenn sich bei der Behandlung einer Angelegenheit neue politische oder rechtliche Fragen stellen“ (BVerfGE 131, 152 [209]).

Nicht nur frühzeitige und „dynamische“ Unterrichtung verlangt Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG der Bundesregierung ab, sondern – unmissverständlich – auch „umfassende“. Mit Rückhalt in einem permanenten und strukturierten Prozess der Informationsverarbeitung schaltet sich der Bundestag heute in die alltägliche Bewältigung der Integrationspolitik ein. Dabei muss es den Abgeordneten des Bundestages obliegen zu entscheiden, welche Themen sie zum Anlass nehmen wollen, sich stärker politisch ins Spiel zu bringen, oder wo sie eine intensiviertere politische Kontrolle für angezeigt halten. Dies kommt in dem bereits zitierten Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993 klar zum Ausdruck, wenn es dort heißt (BT-Drucks. 12/6000, S. 21; Hervorhebung hinzugefügt): „Voraussetzung für eine verantwortungsvolle Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat ist, daß sie über alle Angelegenheiten der Europäischen Union, *die für sie von Interesse sein könnten*, informiert werden.“ Dies aber widerspricht einer Selektion von Informationen durch die Bundesregierung. Diese könnte ansonsten durch ihre „Vorhand“ beim Zugang zu Dokumenten (die in BVerfGE 131, 152 [210] angesprochene „Informationsasymmetrie“) das Parlament von politischen Fragen fernhalten, die – nach Auffassung des Bundestages – wesentlicher Natur sind. Sie könnte auch ihre eigene parlamentarische Kontrolle gerade in politisch kontroversen und heiklen Konstellationen erschweren. Erst die lückenlose Unterrichtung ermöglicht den Zugriff auf politisch wesentliche Vorgänge.

Zielt Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG auf stetige und politisch relevante Mitverantwortung, kommt es gleichermaßen auf Vollständigkeit und Qualität der Unterrichtung an. Der Deutsche Bundestag muss sich unvollständiger Information widersetzen und darf Informationslücken gerade in wesentlichen politischen Fragen nicht hinnehmen. Die im Begriff der Integrationsverantwortung angelegte Idee der politischen Mitverantwortung zumal für die „großen“ – bedeutsamen und komplexen – Herausforderungen der Europapolitik drängt auf umfassende und frühestmögliche Unterrichtung gerade in den politisch heiklen und „hochpolitischen“ Angelegenheiten. Die Anforderungen des Art. 23 Abs. 2 GG wachsen mit der Wesentlichkeit des Unterrichtungsgegenstandes (BVerfGE 131, 152 [205, 206 f., 208 f., 210]; Franziska Brand, Europapolitische Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung, 2015, S. 250 ff., 254 ff.).

2. Mögliche Grenzen des Informationsanspruchs

Der dem Parlament in Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG zugebilligte Anspruch auf umfassende und frühzeitige Information ist nicht grenzenlos. Jede Begrenzung indes muss sich vor dem grundsätzlich unbedingten Anspruch auf Unterrichtung rechtfertigen und muss ihrerseits von hinreichendem verfassungsrechtlichen Gewicht sein (vgl., *mutatis mutandis*, BVerfGE 130, 318 [350]). Eine dem Verfassungsdenken des Spätkonstitutionalismus verpflichtete Einhegung des Parlaments in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik kommt angesichts der Mitverantwortung von Bundestag und Bundesrat für den gesamten Prozess der europäischen Integration nicht in Betracht. Insofern sind neben einem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (a) und legitimen Geheim-

haltungsinteressen (b) keine durchgreifenden Gründe ersichtlich, die einem Informationsanspruch des Bundestages entgegengehalten werden könnten.

a) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Der parlamentarische Informationsanspruch gegenüber der Bundesregierung endet – insoweit unbestritten – an den Grenzen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Der Senat hat einerseits den „einer konkreten Positionierung vorgelagerten Willensbildungsprozess der Bundesregierung“ abgeschirmt, andererseits ausgeschlossen, „dass die Bundesregierung ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages konkrete Initiativen ergreift oder an Beschlussfassungen mitwirkt“ (BVerfGE 131, 152 [210, 212]). In der hier streitigen Frage geht es indes nicht um den Willensbildungsprozess innerhalb der Regierung. Die Bundesregierung hatte den Raum interner Vorbereitung bereits am 23. April 2015 verlassen. An diesem Tag brachte die Bundeskanzlerin die Position der Bundesregierung in den Europäischen Rat ein und unterstützte das an die Hohe Vertreterin adressierte Ersuchen, „unverzüglich mit den Vorbereitungen für eine eventuelle GSVP-Operation“ zu beginnen (EUCO 18/15, S. 2). Damit hatte ein „Abstimmungsprozess mit Dritten“ (BVerfGE 131, 152 [210]) begonnen. Ein von der Hohen Vertreterin in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten (Art. 27 Abs. 3 Satz 2 EUV) erarbeitetes Dokument, das zur Grundlage weiterer Beschlüsse im Rat der EU gemacht wird, liegt erkennbar außerhalb einer Willensbildung im Internum der Bundesregierung.

Den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung für die GASP und die GSVP bereichsspezifisch weiter zu fassen, lässt Art. 23 GG nicht zu. Das Grundgesetz setzt konsequent, ohne Bereichsausnahme, auf ein Arrangement, das die Handlungsbefugnis in der „exekutiven Außenvertretung“ und die interne parlamentarische Einflusschance verkoppelt. Im allgemeinen Mitwirkungsregime des Art. 23 Abs. 2 GG geht es noch weniger als im besonderen Regime des Art. 23 Abs. 3 GG um formale Bindung der Bundesregierung, vollends nicht um ein imperatives Mandat. Insofern steht keine übermäßige Behinderung der Bundesregierung in außen- und sicherheitspolitischen Belangen zu besorgen. Nämliches gilt für die Verhandlungen auf Ebene der Europäischen Union: Den Kernbereichsgedanken auf die Abstimmung zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zu erweitern, käme schon angesichts der geringen parlamentarischen Rückbindung und Kontrolle dieser Prozesse nicht in Betracht (vgl. o. I 2 e).

b) Geheimschutzinteresse

Gewisse Einschränkungen darf der Informationsanspruch des Bundestages schließlich auch aus legitimen Geheimhaltungsinteressen erfahren. Jenseits des soeben thematisierten Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der Regierungsinterna gerade vor dem Parlament abschirmen soll, geht es insoweit indes nicht um Geheimhaltung im Verhältnis zwischen den Organen, sondern im Verhältnis zur Öffentlichkeit. Inso-

weit ist das Parlament nicht einem Information begehrenden Dritten vergleichbar, sondern mitverantwortliches Verfassungsorgan mit eigenen Mitwirkungsrechten. Diese würden verletzt, wenn dem Bundestag unter Berufung auf Vertraulichkeit der Zugang zu Informationen an sich verwehrt würde. Einem etwaigen Geheimhaltungsbedürfnis kann durch die Art und Weise der Unterrichtung Rechnung getragen werden, ohne die Parlamentsbeteiligung substantiell einzuschränken. Die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages sieht hierfür Verfahren und Vorkehrungen vor. Im Bereich der Unterrichtung des Bundestages in Fragen des Europäischen Stabilitätsmechanismus – einem Politikfeld, das durchaus außenpolitische Implikationen besitzt – anerkennt § 7 ESMFinG das „Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen“ (Abs. 3) und zieht selbst in „Fällen besonderer Vertraulichkeit“ (Abs. 7 Satz 1) nicht die Konsequenz, dass die Unterrichtung zu minimieren sei, sondern schreibt hier die Unterrichtung eines besonderen Parlamentsgremiums („Neuner-Gremium“) vor.

Ob das Geheimhaltungsinteresse als entfallen anzusehen ist, wenn ein Dokument an die Öffentlichkeit gelangt ist, mag dahinstehen; jedenfalls wenn ein Dokument von der Bundesregierung gezielt der Presse zugeleitet werden sollte, läge kein Grund mehr vor, den Zugang des Bundestages zu jenem Dokument auch nur modal zu beschränken. Nur am Rande sei mit Blick auf den hiesigen Streitgegenstand angemerkt, dass es nicht eines gewissen Widerspruchs entbehrt, dem Bundestag nur in der Geheimhaltungsstelle ein Dokument zugänglich zu machen, das in Art. 2 Abs. 1 des Ratsbeschlusses 2015/778 als Mandatsgrundlage der GSVP-Mission referenziert wird – nachdem es dem Bundestag zuvor wochenlang unter Hinweis auf die angeblich fehlende „grundsätzliche Bedeutung“ (§ 7 Abs. 2 EUZBBG) vorenthalten worden war.

Nach dem verallgemeinerungsfähigen Muster des § 7 Abs. 3 ESMFinG setzt „vertrauliche Behandlung“ im Parlament ein „besonderes Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen“ voraus und obliegt es dem Bundestag selbst, Gesichtspunkten der Vertraulichkeit Rechnung zu tragen. In dem hier streitbefangenen Zeitraum nach dem 30. April 2015 waren die Verhandlungen über das CMC bereits beendet; für die Verhandlungen über die migrationspolitische Gesamtstrategie (s.o. I 2 e) bis zum 18. Mai 2015 ist ein „besonderes Schutzbedürfnis“ nicht ersichtlich. Sofern – über den Rechtsgedanken des § 7 Abs. 3 ESMFinG hinaus – Anlass bestand, das CMC auch nach dem 30. April 2015 geheim zu halten, hätte der Bundestag die notwendigen Vorkehrungen getroffen. Unter keinen Umständen war die Antragsgegnerin berechtigt, die rechtzeitige Information und Mitwirkung dem Grunde nach zu vereiteln.

Die mit dem Bundestag nicht abgestimmte Entscheidung der Bundesregierung, das Dokument in der Geheimhaltungsstelle nur den Mitgliedern bestimmter Bundestagsausschüsse zugänglich zu machen (o. C III), greift überdies ohne erkennbare Rechtfertigung in die Gleichheit des Mandats ein. Grundsätzlich hat die Bundesregierung den Bundestag als Ganzes zu adressieren, „damit sämtliche Abgeordnete gleichermaßen und unterschiedslos auf die übermittelten Informationen zugreifen können“ (Urteil des

Senats vom 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 104). Einen Teil der Abgeordneten von Einblicken in ein Dokument abzuhalten, das Grundlage und Referenz für das GSVP-Mandat ist, stellt einen empfindlichen Eingriff in diesen Informationsanspruch des Bundestags als Ganzem dar. Eine Fortsetzung hat das Procedere beim Operationsplan für die Mission EUNAVFOR MED gefunden: Diesen können bis dato allein die Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses in der Geheimschutzstelle einsehen, obgleich er in dem Antrag der Bundesregierung an den Bundestag auf Zustimmung zur „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU Operation EUNAVFOR MED als ein Teil der Gesamtinitiative der EU zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetzwerke im südlichen und zentralen Mittelmeer“ vom 16. September 2015 in Bezug genommen wird

BT-Drucks. 18/6013, S. 6 – Anlage 20 –

und damit wesentliche Entscheidungsgrundlage für den konstitutiven Entsendebeschluss des Deutschen Bundestages ist.

III. Das EUZBBG als verfassungsgeprägtes Konkretisierungsgesetz

Der Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundestag, der in dem hier anhängig gemachten Streit über die Weiterleitung des CMC aufscheint, beruht zu einem nicht geringen Teil darauf, dass die Antragsgegnerin den Status des EUZBBG als verfassungsgeprägtes Konkretisierungsgesetz verkennt. Die Unterrichtspraxis (u. 1) wird nahezu vollständig von den Detailregelungen des formell einfachen Gesetzes beherrscht; das in Art. 23 Abs. 2 GG verankerte Verfassungsrecht der Information und Mitwirkung tritt im Alltag zurück. Dies ist unproblematisch, wenn – wie in der großen Mehrzahl der Fälle – der Informationsaustausch reibungslos funktioniert. Gerade in politisch wesentlichen Fragen jedoch kommt es immer wieder vor, dass die Bundesregierung unter isolierter Heranziehung einzelner Bestimmungen des EUZBBG dem verfassungsrechtlichen Informationsanspruch des Bundestages entgegentritt (u. 2). Hier gilt es, das Unterrichtsregime vom Kopf auf seine grundgesetzlichen Füße zu stellen. Verfassungsrechtlich handelt es sich beim EUZBBG um eine lex inferior mit Konkretisierungs- und Ordnungsfunktion, die sich in den von Art. 23 Abs. 2 GG festgelegten Bahnen bewegen muss (u. 3). Dass sich § 7 EUZBBG für die Unterrichtung in den Bereichen der GASP und der GSVP durchaus in diesen Bahnen bewegt, zeigt seine verfassungskonforme – und systemgerechte – Interpretation (u. 4).

1. Zur Unterrichtspraxis allgemein

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat in seinem „Ersten Bericht über die Anwendung der Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon“ vom 30. August 2013 mitgeteilt, dass allein in der Zeit vom 27. Oktober 2009 bis zum 31. Januar 2011 insgesamt „29 298 EU-Dokumente und Unterrichtungen der Bundesregierung in Angelegenheiten

der Europäischen Union übermittelt“ worden sind (BT-Drucks. 17/14601, S. 4). Der sechszehnte Bericht macht bewusst, wie sich Parlament und Parlamentsverwaltung institutionell der alltäglichen Integrationsverantwortung stellen. Sie wird als kooperative Verfassungspflicht ernst und wahrgenommen; dem entspricht, dass die Fraktionen und die Unterabteilung PE Europa „erhebliche Schwierigkeiten“ feststellen, sobald ein Dissens der an der Unterrichtsprozedur beteiligten Akteure die Kooperation stört.

Vermerk des Leiters der Unterabteilung PE Europa vom 29. Juni 2015 über „Grundlegende Probleme der Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten im Bereich der GASP/GSVP“ – Anlage 4 –; Vermerk des Leiters der Unterabteilung PE Europa zu den Besprechungen mit dem Auswärtigen Amt vom 25. Februar 2015 mit Synopse (Stand 24. Februar 2015) – Anlage 5 –; Vermerk PE 5 vom 17. Dezember 2014 – Anlage 6 –

Die jüngsten Novellen des EUZBBG (Art. 2 des Gesetzes zu dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der WWU vom 13. September 2012, BGBl. II S. 1006, und Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013, BGBl. I S. 2170) folgen dem Urteil des Senats, BVerfGE 131, 152. Der fraktionenübergreifende Gesetzentwurf vom 19. März 2013 „überführt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 zu Artikel 23 des Grundgesetzes in die einfachgesetzlichen Regelungen des EUZBBG“ (BT-Drucks. 17/12616, S. 1). So kann sich die Unterrichtspraxis auf ein „Quasi-Verfassungsgesetz“ verlassen. Indem aber ein perfektioniertes EUZBBG den Blick auf Art. 23 GG verstellt, werden auch die wenigen noch verbliebenen Auslegungskonflikte nicht mehr als Verfassungskonflikte wahrgenommen.

2. Entkopplung von EUZBBG und Grundgesetz durch die Bundesregierung

Die Antragsgegnerin beruft sich nicht nur im hier streitigen Einzelfall, sondern prinzipiell auf eine restriktive Auslegung des § 7 EUZBBG zur Unterrichtung im „Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“. Sie versteht § 7 als Freistellungsnorm, anerkennt eine Zuleitungspflicht allein für „Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung“ (§ 7 Abs. 2 EUZBBG) und beansprucht eine Einschätzungsprärogative bei der Zuordnung des Dokuments zu § 7 Abs. 2 EUZBBG.

Ausführlich dargelegt im Vermerk des Leiters der Unterabteilung PE Europa vom 29. Juni 2015 „Grundlegende Probleme der Unterrichtung des Bundestages in EU-Angelegenheiten im Bereich der GASP/GSVP – Anlage 4 –

Wenn die Antragsgegnerin hier jeden Rekurs auf Art. 23 Abs. 2 GG vermeidet und sich auf eine restriktive Lesart des § 7 EUZBBG zurückzieht, so postuliert sie Selbststand für die einfach-rechtliche Norm. Das Auswärtige Amt hat § 7 EUZBBG neuerlich mit Schreiben vom 10. Juli 2015 als „Spezialnorm“ bezeichnet und wiederholt, dass „unterschiedliche Rechtauffassungen“ fortbestehen.

Schreiben der Leiterin des Parlaments- und Kabinettsreferats vom 10. Juli 2015 – Anlage 21 – und Vermerk des Leiters der Unterabteilung PE Europa des Deutschen Bundestages vom 25. Februar 2015 zu den Besprechungen mit dem Auswärtigen Amt: „§ 7 Abs. 2 EUZBBG wird vom AA als einzige Bestimmung zur Zuleitung von EU-Dokumenten im GASP/GSVP-Bereich an den Bundestag verstanden“ – Anlage 5 –

Dass die Bundesregierung bereit ist, Bauelemente des EUZBBG von ihrem verfassungsrechtlichen Fundament abzulösen, demonstriert sie auch im Umgang mit § 4 Abs. 6 Nr. 1 EUZBBG. Losgelöst von Art. 23 Abs. 2 GG und systemwidrig verwoben mit Vertraulichkeitsschutz („Vertraulichkeit der Korrespondenz zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten“), beschränkt sie die Unterrichtung über Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 260 AEUV) in ständiger Praxis allein auf solche Konstellationen, die „die ausgebliebene, unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien durch den Bund betreffen“.

Verweigerung der Unterrichtung über das Mahnschreiben, mit dem die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik wegen der deutschen Gesetzgebung zur PKW-Maut eingeleitet hat: Schreiben der Parlamentarischen Staatssekretärin Zypries vom 16. Juli 2015 – Anlage 22 –

Diese Handhabung ist eine Abkehr vom Grundsatz der „umfassenden“ Unterrichtung (Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG). Sie zeigt exemplarisch, dass die verpflichtete Bundesregierung ein Eigeninteresse daran haben kann, das verpflichtende EUZBBG von der pflichtbegründenden lex superior zu lösen. Abgekoppelt von seinem verfassungsrechtlichen Bezugspunkt und verfremdet im Zeichen einer Transparenzteleologie, die die Information des Parlaments mit der Information der Öffentlichkeit gleichsetzt, muss das EUZBBG seine – allein der Mitwirkungsverantwortung verpflichtete – Ordnungsfunktion verfehlen. Soweit ein Interesse an Vertraulichkeit in laufenden Vertragsverletzungsverfahren insbesondere in der vorgerichtlichen Phase besteht, sind der Mitwirkungsanspruch und die Einflusschance des Bundestages modal auf die vertraulichen Verhandlungen auszurichten, nicht jedoch tatbestandlich zu beschneiden (vgl. o. II 2 b).

3. Das EUZBBG als lex inferior mit Konkretisierungs- und Ordnungsfunktion

Das EUZBBG ist Ausführungs- und Konkretisierungsgesetz, ausdrücklich beschränkt auf „das Nähere“ (Art. 23 Abs. 3 Satz 3 GG). Die Zuständigkeitsordnung des Art. 23 GG kann es nicht verändern, die „Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ nicht gegen, sondern allein in den Bahnen des Art. 23 GG konzipieren.

Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 21: „Einzelheiten der Unterrichtung“ in den „Ausführungsgesetzen“; Gemeinsame Verfassungskommission, Sten. Ber. vom 4. Juni 1992, S. 4, und BT-Drucks. 12/6000, S. 22 zur „Verankerung eines Mitwirkungsrechts des Bundestages“ im GG und zur „Wahrnehmung dieses Rechts in einem ein-

fachen Gesetz“; BVerfGE 131, 152 (207, 214 f.): „Konkretisierungen“; „Festlegung von Einzelheiten“; BT-Drucks. 17/12816: „Konkretisierung“.

Das EUZBBG steht im Rang unter der Verfassung und ist insbesondere dem verfassungsrechtlichen Begriff der „Mitwirkung“ (Art. 23 Abs. 2 Satz 1 GG) nachgeordnet. Das Mitwirkungsrecht gehört zu den grundgesetzlich verliehenen Rechten, über die weder der einfache Gesetzgeber noch die Verfassungsorgane disponieren können (BVerfG, Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 93). Funktional gleicht das EUZBBG dem Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland: Das ParlBG ist dem Verfassungsbegriff „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ verpflichtet und trägt zu dessen Handhabung bei durch „gesetzliche Ausgestaltung“ (BVerfG, Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 71). Wie das ParlBG darauf beschränkt, das Nähere zu regeln (vgl. BVerfG, Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 93), soll auch das EUZBBG „Vorkehrungen“ treffen dafür, dass sich die – verfassungsrechtlich verankerte – Integrationsverantwortung „hinreichend entfalten kann“ (BVerfGE 135, 317 [399 Rn. 160]); es ist „gesetzliche Ausgestaltung“ der – verfassungskräftigen – Mitwirkungsverantwortung des Deutschen Bundestages. ParlBG und EUZBBG können und sollen die grundgesetzlich verliehenen Rechte ausformen, nicht derogieren.

Die Funktion des EUZBBG geht dahin, die kaum mehr überschaubare Vielzahl der Informationsvorgänge zu gruppieren und in einem formellen System der Unterrichtung handhabbar zu machen. Seine „Veralltäglichungsfunktion“ ist unverzichtbar; von ihr hängt die Praktikabilität der parlamentarischen Mitwirkung wesentlich ab, wenn und weil „mit jedem Erkenntnisgewinn der Bundesregierung zunächst eine Informationsasymmetrie im Verhältnis zum Bundestag“ entsteht (BVerfGE 131, 152 [209 f.]). Die „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“ (BVerfGE 131, 152 [208]), wird mit dem EUZBBG parlamentsgesetzlich vorgeordnet.

Die Ordnungsfunktion des EUZBBG – Gruppierung der Angelegenheiten und Vorordnung der Informationsverarbeitung in der Parlamentsverwaltung – hat verfassungsrechtliches Gewicht. Sie prägt die Systematik des Gesetzes insbesondere seit der Novelle 2013. Indem die Antragsgegnerin in Angelegenheiten der GASP und der GSVP die Systematik des EUZBBG durchbrochen sieht und insbesondere § 7 Abs. 2 EUZBBG als verfassungsunabhängiges Sonderrecht separieren will, bestreitet sie die Ordnungsfunktion des Gesetzes doppelt, sowohl seine Konkretisierungsleistung als auch die Bestimmungsmacht des Parlaments, „selbst“ über Sichtung, Bewertung und Gewichtung der Angelegenheiten zu entscheiden.

Deshalb betont die Antragstellerin die Notwendigkeit, das EUZBBG systematisch und verfassungskonform auszulegen. Sie verteidigt damit die parlamentarische Mitverantwortung in der Europapolitik, aber auch das Eigenrecht des Parlaments, seine Integrationsverantwortung gesetzlich zu ordnen und gerade durch systematische Gesetzge-

bung zu effektuieren. Das novellierte EUZBBG hat den Leitsatz 2 des Senatsurteils vom 19. Juni 2012 ausdrücklich aufgegriffen und systematisch die verfassungsrechtlichen „Anforderungen an die Qualität, Quantität und Aktualität der Unterrichtung“ in das EUZBBG „überführt“ (BT-Drucks. 17/12816, S. 1 und 8).

4. § 7 EUZBBG als systemgerechte Verfassungskonkretisierung

Auch wenn der hiesige Streit allein um Rechte und Pflichten aus dem Grundgesetz geführt wird und werden kann (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), erscheint es geboten, § 7 EUZBBG in die Würdigung einzubeziehen – zum einen wegen des soeben umrissenen Charakters des EUZBBG als vom Parlament selbst vorgenommene Konkretisierung und Ordnung des eigenen grundgesetzlichen Informationsanspruchs, zum anderen wegen der erheblichen praktischen Relevanz, die dem EUZBBG zukommt. Auch in Zukunft wird sich die Unterrichtungspraxis am EUZBBG orientieren. Umso wichtiger ist es, einer verfassungskonformen und systemgerechten Handhabung den Weg zu weisen.

a) Systematik des EUZBBG

In Ausübung seines Rechts, selbst über Sichtung, Bewertung und Gewichtung der „Angelegenheiten der Europäischen Union“ zu entscheiden, hat der Gesetzgeber mit dem EUZBBG gewisse Gruppierungen und Einstufungen vorgenommen, deren Aufgabe es in erster Linie ist, den Informationsfluss durch generalisierende Priorisierung zu ordnen. So hat er die in Art. 23 GG angelegte Erwartung, dass der Bundestag gerade in wesentlichen politischen Fragen seine Integrationsverantwortung wahrnimmt, im EUZBBG vielfach näher ausgeprägt, etwa dadurch, dass er die wichtigen Formationen Eurogipfel und Eurogruppe einbezieht (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. b), oder durch besondere Hervorhebung der Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (§ 4 Abs. 6). Vor allem demonstriert er mit den Gruppierungen in § 5 EUZBBG das parlamentarische Interesse an den wesentlichen Themen der Integrationspolitik. Die „Vorhaben“ (Abs. 1 und 2) erfassen durchweg die Fortentwicklung des Primärrechts und weitere Gegenstände mit besonderer Nähe zum Vertragsrecht, zudem die bereits in Art. 23 Abs. 3 GG herausgestellte Unionsgesetzgebung; § 5 Abs. 3 EUZBBG greift besonders bedeutsame „Angelegenheiten“ auf, die des ESM, der EFSF und sodann die Angelegenheiten der GASP und der GSVP. § 5 EUZBBG will herausheben, die herausgehobenen Angelegenheiten jedoch nicht abkoppeln von §§ 3, 4 EUZBBG oder gar von Art. 23 GG.

Das EUZBBG konkretisiert die Unterscheidung zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Mitwirkungsrecht in den Begriffen „Vorhaben“ und „Angelegenheit“ (§ 5). Bereits vor der EUZBBG-Novelle 2013 war im Stellungnahmerecht (§ 9 EUZBBG a.F.) eine Differenzierung erkennbar zwischen der „einfachen“ Stellungnahme nach Art. 23 Absatz 2 GG und der „qualifizierten“ Stellungnahme nach Art. 23 Absatz 3 GG (vgl. Martina Mayer, Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, 2012, S. 231 f.). Das novellierte EUZBBG beschränkt den Mitwirkungsanspruch

des § 8 Abs. 4 (vormals § 9 Abs. 4) nach wie vor auf die „Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes“. Doch insgesamt deutlicher als die Altfassung des EUZBBG erfüllt die Neufassung die Konkretisierungs- und Ordnungsfunktion einer „Begleitgesetzgebung“. Das allgemeine Unterrichtsrecht erhebt den Anspruch auf *vollständige* Information; das besondere Unterrichtsrecht knüpft daran an und *intensiviert die Qualität* der Information:

- Der neue § 1 stellt den Begriff „Angelegenheiten“ voran, spiegelt Art. 23 Abs. 2 GG und hebt „insbesondere“ Änderungen des Primärrechts und Rechtssetzungsakte der Europäischen Union hervor, damit Angelegenheiten, die auch „Vorhaben“ sind (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4, zudem § 5 Abs. 2 EUZBBG).
- Das neue EUZBBG schließt die „Grundsätze der Unterrichtung“ (§ 3) und die „Übersendung von Dokumenten und Berichtspflichten“ (§ 4) nicht mehr an die „Vorhaben“ an. Die Pflichten der §§ 3 und 4 EUZBBG werden verselbständigt „vor und unabhängig von dem Vorhabenbegriff [...], wodurch verdeutlicht wird, dass diese für alle Angelegenheiten der Europäischen Union gelten“ (BT-Drucks. 17/12816, S. 8). §§ 3, 4 konkretisieren das *allgemeine Informations- und Mitwirkungsrecht* des Art. 23 Abs. 2 GG.
- Folgerichtig lässt das neue EUZBBG die Liste der „Vorhaben“ (§ 5 Abs. 1) dem allgemeinen Recht der §§ 3, 4 nachfolgen. Der Vorhabenbegriff erschließt „als strukturierendes Element“ (BT-Drucks. 17/12816, S. 8) den Anwendungsbereich für das *besondere Informations- und Mitwirkungsrecht* der §§ 6 und 8 EUZBBG.
- § 5 EUZBBG stellt Weichen für die Anwendbarkeit besonderen Rechts, indem er einerseits die Vorhaben gruppiert (§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 i.V.m. dem IntVG), andererseits für „Angelegenheiten“ der GASP und der GSVP auf § 7 verweist (§ 5 Abs. 3 Nr. 3). Indessen will § 5 weder die Vorhaben noch die Angelegenheiten, die nicht Vorhaben sind, von den allgemeinen Vorgaben der §§ 3, 4 EUZBBG freistellen (BT-Drucks. 17/12816, S. 8).

b) § 7 EUZBBG

Das EUZBBG gibt keinen Hinweis, dass die „Angelegenheiten“ (§ 1) der GASP und der GSVP grundsätzlich exemt gestellt und nur ausnahmsweise über § 7 Abs. 2 in die Unterrichtung einbezogen werden sollen. § 1 Abs. 1 EUZBBG wiederholt den Wortlaut des Art. 23 Abs. 2 GG, sieht lediglich von der Rechtsposition des Bundesrates ab, für den das EUZBLG gilt. § 1 Abs. 2 EUZBBG macht sich ausdrücklich die „Angelegenheiten im Sinne von Artikel 23 des Grundgesetzes“ zu eigen, hebt einzelne lediglich „insbesondere“ hervor. § 5 Abs. 3 Nr. 3 verweist auf § 7 EUZBBG, hält damit die Angelegenheiten der GASP und der GSVP von den förmlichen Zuleitungsregeln des § 6 und dem Konkretisierungsrecht des § 8 für Stellungnahmen fern; §§ 6 und 8 EUZBBG sind reserviert für „Vorhaben“.

§ 7 Abs. 1 Satz 1 EUZBBG wiederholt für den „Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ die verfassungsrechtlich in Art. 23 Abs. 2 GG und einfachrechtlich in §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 EUZBBG niedergelegte Verpflichtung der Bundesregierung, den Bundestag „umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ zu unterrichten. Die schriftliche Unterrichtung (Abs. 1 Satz 2) „umfasst die Zuleitung einer Übersicht“ (sog. Indikative Vorschau). Eine Beschränkung der Unterrichtung auf diese Übersicht widerspricht nicht nur Art. 23 Abs. 2 GG, sondern auch Wortlaut, Systematik und Telos des EUZBBG. Wenn § 7 Abs. 1 Satz 4 den Unterrichtsmodus des § 4 Abs. 4 EUZBBG nur „entsprechend“ praktiziert sehen will, so handelt es sich um ein Redaktionsversehen infolge der Übernahme der entsprechenden Vorschrift aus der Altfassung des EUZBBG (dort § 8 Abs. 1 Satz 4). In der neuen Systematik des EUZBBG gehören die Gegenstände der GASP und GSVP zwar nicht zur Teilmenge der „Vorhaben“ (§ 5 EUZBBG), jedoch zu den „Angelegenheiten“, für die grundsätzlich die Unterrichts- und Übersendungsmodi der §§ 3, 4 EUZBBG gelten (BT-Drucks. 17/12816, S. 8).

„Ergänzend“ leitet die Bundesregierung Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung nach Maßgabe des insoweit entsprechend anwendbaren § 6 Abs. 1, Abs. 2 EUZBBG zu. Dass dieser § 7 Abs. 2 EUZBBG gegen seinen Wortlaut, gegen die Absicht des Gesetzgebers, „die zentrale Rolle der politischen Frühwarnung im Rahmen der GASP und der GSVP“ zu betonen (BT-Drucks. 16/13925, S. 8), gegen den Wortlaut des voranstehenden Abs. 1 und gegen §§ 1 ff. EUZBBG eine Beschränkung auf regierungsseitig als grundsätzlich eingestufte Dokumente tragen könnte, liegt fern. § 7 Abs. 2 EUZBBG zielt auf eine *ergänzende Verstärkung*, die die ansonsten für „Vorhaben“ reservierte Förmlichkeit des § 6 Abs. 1, Abs. 2 EUZBBG reaktiviert.

c) § 7 EUZBBG als verfassungskonforme Konkretisierung

Die Antragstellerin steht nicht allein mit ihrer Kritik an der restriktiven, auf § 7 EUZBBG gestützten Haltung und Praxis der Bundesregierung; sie wird von allen Fraktionen geteilt. Jüngst hat die *Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr* („Rühe-Kommission“) in ihrem Abschlussbericht vom 16. Juni 2015 diese kritischen Bewertungen aufgegriffen. Mit Blick auf die restringierenden Informationsstandards in Angelegenheiten der GASP und der GSVP hält sie fest (BT-Drucks. 18/5000, S. 45): „Vor diesem Hintergrund unterstützt die Kommission die einhellige Auffassung der Fraktionen des Bundestages, § 7 EUZBBG in der Unterrichtspraxis parlamentsfreundlich auszulegen.“

Eine solche parlamentsfreundliche Handhabung ergibt sich ohne weiteres aus der verfassungskonformen Auslegung des § 7 EUZBBG. Die Ausrichtung auf Art. 23 GG ist dem EUZBBG als Konkretisierungsgesetz von vornherein eingeprägt. So wie sich der vorrangige Art. 23 Abs. 2 GG einer Bereichsausnahme für die Außen- und Sicherheitspolitik widersetzt (o. D I), so sperrt sich § 7 EUZBBG gegen ein Sonderregime und gegen eine

Prärogative der Regierung in der Beurteilung politischer Bedeutsamkeit: Offenkundig will § 7 EUZBBG mit Abs. 1 Satz 1 die Grundsätze des Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG spiegeln. § 7 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 und Abs. 3 EUZBBG greifen zusätzlich den Gedanken der Wesentlichkeit auf, mit der Indikativen Vorschau, der „ergänzend“ formalisierten Unterrichtung über Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung und der weiteren Verpflichtung der Bundesregierung, „fortlaufend und zeitnah mündlich über alle relevanten Entwicklungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ zu unterrichten.

IV. Pflichtverletzung der Antragsgegnerin

Die Antragstellerin reklamiert für das CMC erhebliches politisches, nicht nur außen- und militärpolitisches Gewicht. Die dem Parlament obliegende „dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm“ (BVerfGE 118, 244 [258]) setzt voraus, dass die Bundesregierung ihre Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG erfüllt. Politische Wesentlichkeit erhält das CMC als erste Basis des GSVP-Mandats (Art. 2 Abs. 1 GASP-Beschluss 2015/778) sowie als Teilstück der europäischen Migrationsagenda. Art. 42 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 EUV fordert, dass die Mitgliedstaaten der Union „zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung“ stellen. Wenn die Bundesregierung dieser Vorgabe entspricht, zugleich ein für das Mandat zentrales Dokument geheim zu halten sucht, liegt nahe, dass sie selbst das CMC für eine politische bedeutsame Angelegenheit hält, gewiss auch für ein Dokument „von grundsätzlicher Bedeutung“ (§ 7 Abs. 2 EUZBBG). Verfassungsrechtliche (wie einfachgesetzliche) Konsequenz hieraus müsste eine besonders intensiviertere Unterrichtung des Bundestages sein, nicht indes die Verweigerung der Übermittlung des Dokuments.

Die Antragsgegnerin hätte dem Bundestag das Krisenmanagementkonzept spätestens nach der Erarbeitung des Entwurfs am 30. April 2015 zukommen lassen und Gelegenheit geben müssen, den weiteren Prozess effektiv zu beeinflussen. Sie hat das Parlament in eine bloß nachvollziehende Rolle verwiesen, indem sie am 6. Mai 2015 an der Sitzung des AStV teilgenommen und dort die Arbeiten des Rates mit vorbereitet (Art. 16 Abs. 7 EUV) hat, ohne dem Bundestag informierte Mitwirkung zu ermöglichen. Ohne parlamentarischen Rückhalt hat die Bundesregierung seit dem 30. April 2015 ihre intern festgelegte Position im AStV, gegenüber der Kommission und am 18. Mai 2015 im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ eingebracht.

Das EUZBBG gibt der Bundesregierung keine Handhabe, die rechtzeitige Zuleitung eines wichtigen, politisch wesentlichen Dokuments der GSVP zu verweigern. Die Antragsgegnerin war verpflichtet, das von der Hohen Vertreterin der Union im Entwurf vorgelegte Konzept „für eine GSVP-Operation zur Zerschlagung des Geschäftsmodells der Schleuser im südlichen zentralen Mittelmeer“ dem Bundestag zuzuleiten, vor seiner Einbeziehung in die neue europäische Migrationspolitik und in den Beschluss

(GASP) 2015/778 des Rates vom 18. Mai 2015. Diese Pflicht aus Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG hat die Antragsgegnerin verletzt.

Namens und in Vollmacht der Antragstellerin bitten wir den Senat daher um Entscheidung gemäß dem eingangs formulierten Antrag.

Hamburg, den 28. Oktober 2015

(Prof. Dr. von Arnould)

(Prof. Dr. Hufeld)