

24.11.92**Antrag**

aller Länder

Entschließung des Bundesrates zur Fortsetzung seiner Beteiligung in der Parlamentarischen Versammlung der KSZE

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Entschließung vom 24. November 1992 die Auffassung vertreten, daß alle von der Bundesrepublik Deutschland entsandten Mitglieder der KSZE-Parlamentarierversammlung Mitglieder des Deutschen Bundestages sein müßten.

Der Bundesrat weist diese Auffassung, die überzeugenden verfassungsrechtlichen und fachlichen Gesichtspunkten widerspricht, mit Entschiedenheit zurück. Er ist entschlossen, sich auch künftig mit vier Mitgliedern an den Sitzungen der KSZE-Versammlung zu beteiligen. Bis zu einer Einigung mit dem Deutschen Bundestag über die Frage der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, die er weiterhin anstrebt, wird der Bundesrat einen eigenen Delegationsleiter benennen.

Begründung:

In getrenntem Schreiben vom 26. Juni 1991 haben die Präsidenten beider Häuser des Spanischen Parlaments die Präsidentin des Deutschen Bundestages und den Präsidenten des Bundesrates gebeten, für die erste Konferenz der KSZE-Versammlung, die vom 2. bis 5. Juli 1992 stattgefunden hat, Mitglieder zu benennen. Der Präsident des Bundesrates ist dieser Bitte nachgekommen. Der Bundesrat hat mit vier Mitgliedern an der Konferenz teilgenommen.

Die Absicht des Deutschen Bundestages, künftig alle deutschen Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der KSZE aus seinen Reihen zu benennen, kann aus den folgenden verfassungsrechtlichen und fachlichen Gründen nicht hingenommen werden:

1. Dem Deutschen Bundestag steht für die Teilnahme an der Zusammenarbeit der nationalen Gesetzgebungsorgane auf der internationalen Ebene kein Alleinvertretungsanspruch zu. Diese

Auffassung ist in einer Anhörung seines Geschäftsordnungsausschusses vom 13. November 1991 von verfassungsrechtlichen Wissenschaftlern bestätigt worden. Die Professoren Dr. Fastenrath (Köln) und Dr. Schneider (Hannover) haben die Auffassung vertreten, der Bundesrat sei aus verfassungsrechtlicher Sicht an der Parlamentarischen Versammlung der KSZE zu beteiligen. Professor Dr. Badura (München) ist zu dem Ergebnis gekommen, ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestehe nicht, es gebe aber auch kein verfassungsrechtliches Hindernis für die Beteiligung des Bundesrates.

2. In der internationalen Zusammenarbeit wird unter "Parlament" der Träger der Gesetzgebungsgewalt verstanden und damit ein weiter Begriff zugrunde gelegt, unter den auch mittelbar legitimierte Gremien fallen (Prof. Dr. Badura). Dementsprechend setzen sich internationale parlamentarische Gremien generell aus Mitgliedern der nationalen Gesetzgebungsorgane zusammen, unabhängig davon, ob sie unmittelbar gewählt worden sind oder nicht. So senden zum Beispiel auch das britische Oberhaus und der kanadische Senat Mitglieder in die KSZE-Versammlung, obwohl diese ihr Mandat weder unmittelbar noch mittelbar aus demokratischen Wahlen ableiten.

Die Mitglieder des Bundesrates sind demgegenüber - jedenfalls mittelbar - demokratisch legitimiert. Sie sind Mitglieder aufgrund freier Wahlen gebildeter Regierungen, die ihr Amt von dem in regelmäßigen zeitlichen Abständen bekundeten politischen Willen des Volkes ableiten. Bei den Wahlen zu den Landesparlamenten geht es, das wird von den Parteien im Kampf um die Wählerstimmen und auch von den Medien vor den Wahlen hervorgehoben, auch um die politische Zusammensetzung des Bundesrates, die damit von der Wahlentscheidung der Wähler mit umfaßt wird.

Der Bundesrat hat im übrigen weitergehende Gesetzgebungsbefugnisse als andere Zweite Kammern der übrigen Mitgliedstaaten, die ohne Ausnahme in vollem Umfang an der internationalen Zusammenarbeit beteiligt sind.

3. Auch der immer wieder vorgebrachte Einwand, Mitglieder des Bundesrates seien nicht befugt, in internationalen parlamentarischen Gremien mitzuwirken, weil sie weisungsgebunden seien und daher kein parlamentarisches Entscheidungsrecht hätten, geht fehl. Die Mitglieder des Bundesrates, die in internationalen Gremien mitarbeiten, haben in den Erörterungen deutlich gemacht, daß ihre Kabinette noch in keinem Fall versucht haben, auf ihr Verhalten in diesen Gremien Einfluß zu nehmen. Die Bindung an Beschlüsse der Landesregierungen, an deren inhaltlicher Festlegung die Bundesratsmitglieder im übrigen entscheidend mitwirken, gilt in der Praxis nur für die Stimmabgabe im Bundesrat selbst. Sie könnte auch, falls sich daraus ein Problem ergeben sollte, für die Abstimmungen in internationalen Gremien - wie in Artikel 77 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes für die Verhandlungen im Vermittlungsausschuß geschehen - gesetzlich ausgeschlossen werden.

Wegen dieses schon bei früheren Erörterungen erhobenen Einwands gegen eine Beteiligung des Bundesrates waren in § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung über die Wahl der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Versammlungen aus dem Jahr 1957 und in § 4 des entsprechenden Gesetzentwurfs des Bundesrates aus dem Jahr 1965 solche Regelungen vorgesehen.

4. Die Beteiligung des Bundesrates an den Beratungen der Parlamentarischen Versammlung der KSZE ist für den Bundesrat aus fachlichen Gesichtspunkten von sehr großer Bedeutung. Nach der ersten Konferenz zeichnet sich ab, daß die Beratungsgegenstände dieser Versammlung auf eine umfassende Zusammenarbeit der Gesetzgebungsorgane ausgerichtet sein werden. Mit Themen wie der Verwirklichung der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, der Asylproblematik sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten und -regionen betrifft diese Zusammenarbeit Fragen, die innerstaatlich in die Zuständigkeiten der Länder fallen bzw. deren wesentliche Interessen berühren.
5. Es gibt zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im übrigen eine breite Palette von Zusammenarbeit, die von ihrer Funktion her nicht anders als parlamentarisch bezeichnet werden kann, so im Vermittlungsausschuß, im Gemeinsamen Ausschuß nach Artikel 53 a des Grundgesetzes, in gemeinsamen Ausschußsitzungen und neuerdings in der Gemeinsamen Verfassungskommission und in der Föderalismuskommission. Es ist nicht einzusehen, daß dem Bundesrat, dem zweiten Gesetzgebungsorgan des Bundes, in einem Teilbereich, der Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene, eine Mitwirkung verweigert werden soll.

27.11.92

Beschluß
des Bundesrates

Entschließung des Bundesrates zur Fortsetzung seiner Beteiligung in
der Parlamentarischen Versammlung der KSZE

Der Bundesrat hat in seiner 649. Sitzung am 27. November 1992 die als Anlage beigefügte Entschließung gefaßt.

Anlage

Entschlie ß u n g
des Bundesrates
zur Fortsetzung seiner Beteiligung
in der Parlamentarischen Versammlung der KSZE

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Entschlie ß u n g vom 24. November 1992 die Auffassung vertreten, da ß alle von der Bundesrepublik Deutschland entsandten Mitglieder der KSZE-Parlamentarierversammlung Mitglieder des Deutschen Bundestages sein mü ß ten.

Der Bundesrat weist diese Auffassung, die überzeugenden verfassungsrechtlichen und fachlichen Gesichtspunkten widerspricht, mit Entschiedenheit zurück. Er ist entschlossen, sich auch künftig mit vier Mitgliedern an den Sitzungen der KSZE-Versammlung zu beteiligen. Bis zu einer Einigung mit dem Deutschen Bundestag über die Frage der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, die er weiterhin anstrebt, wird der Bundesrat einen eigenen Delegationsleiter benennen.

Begründung:

In getrennten Schreiben vom 26. Juni 1991 haben die Präsidenten beider Häuser des Spanischen Parlaments die Präsidentin des Deutschen Bundestages und den Präsidenten des Bundesrates gebeten, für die erste Konferenz der KSZE-Versammlung, die vom 2. bis 5. Juli 1992 stattgefunden hat, Mitglieder zu benennen. Der Präsident des Bundesrates ist dieser Bitte nachgekommen. Der Bundesrat hat mit vier Mitgliedern an der Konferenz teilgenommen.

Die Absicht des Deutschen Bundestages, künftig alle deutschen Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der KSZE aus seinen Reihen zu benennen, kann aus den folgenden verfassungsrechtlichen und fachlichen Gründen nicht hingenommen werden:

1. Dem Deutschen Bundestag steht für die Teilnahme an der Zusammenarbeit der nationalen Gesetzgebungsorgane auf der internationalen Ebene kein Alleinvertretungsanspruch zu. Diese Auffassung ist in einer Anhörung seines Geschäftsordnungsausschusses vom 13. November 1991 von verfassungsrechtlichen Wissenschaftlern bestätigt worden. Die Professoren Dr. Fastenrath (Köln) und Dr. Schneider (Hannover) haben die Auffassung vertreten, der Bundesrat sei aus verfassungsrechtlicher

Sicht an der Parlamentarischen Versammlung der KSZE zu beteiligen. Professor Dr. Badura (München) ist zu dem Ergebnis gekommen, ein verfassungsrechtlicher Anspruch bestehe nicht, es gebe aber auch kein verfassungsrechtliches Hindernis für die Beteiligung des Bundesrates.

2. In der internationalen Zusammenarbeit wird unter "Parlament" der Träger der Gesetzgebungsgewalt verstanden und damit ein weiter Begriff zugrunde gelegt, unter den auch mittelbar legitimierte Gremien fallen (Prof. Dr. Badura). Dementsprechend setzen sich internationale parlamentarische Gremien generell aus Mitgliedern der nationalen Gesetzgebungsorgane zusammen, unabhängig davon, ob sie unmittelbar gewählt worden sind oder nicht. So senden zum Beispiel auch das britische Oberhaus und der kanadische Senat Mitglieder in die KSZE-Versammlung, obwohl diese ihr Mandat weder unmittelbar noch mittelbar aus demokratischen Wahlen ableiten.

Die Mitglieder des Bundesrates sind demgegenüber - jedenfalls mittelbar - demokratisch legitimiert. Sie sind Mitglieder aufgrund freier Wahlen gebildeter Regierungen, die ihr Amt von dem in regelmäßigen zeitlichen Abständen bekundeten politischen Willen des Volkes ableiten. Bei den Wahlen zu den Landesparlamenten geht es, das wird von den Parteien im Kampf um die Wählerstimmen und auch von den Medien vor den Wahlen hervorgehoben, auch um die politische Zusammensetzung des Bundesrates, die damit von der Wahlentscheidung der Wähler mit umfaßt wird.

Der Bundesrat hat im übrigen weitergehende Gesetzgebungsbefugnisse als andere Zweite Kammern der übrigen Mitgliedstaaten, die ohne Ausnahme in vollem Umfang an der internationalen Zusammenarbeit beteiligt sind.

3. Auch der immer wieder vorgebrachte Einwand, Mitglieder des Bundesrates seien nicht befugt, in internationalen parlamentarischen Gremien mitzuwirken, weil sie weisungsgebunden seien und daher kein parlamentarisches Entscheidungsrecht hätten, geht fehl. Die Mitglieder des Bundesrates, die in internationalen Gremien mitarbeiten, haben in den Erörterungen deutlich gemacht, daß ihre Kabinette noch in keinem Fall versucht haben, auf ihr Verhalten in diesen Gremien Einfluß zu nehmen. Die Bindung an Beschlüsse der Landesregierungen, an deren inhaltlicher Festlegung die Bundesratsmitglieder im übrigen entscheidend mitwirken, gilt in der Praxis nur für die Stimmabgabe im Bundesrat selbst. Sie könnte auch, falls sich daraus ein Problem ergeben sollte, für die Abstimmungen in internationalen Gremien - wie in Artikel 77 Abs. 2 Satz 3 des Grundgesetzes für die Verhandlungen im Vermittlungsausschuß geschehen - gesetzlich ausgeschlossen werden. Wegen dieses schon bei früheren Erörterungen erhobenen Einwands gegen eine Beteiligung des Bundesrates waren in § 2 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung über die Wahl der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Versammlungen aus dem Jahr 1957 und in § 4 des entsprechenden Gesetzesentwurfs des Bundesrates aus dem Jahr 1965 solche Regelungen vorgesehen.
4. Die Beteiligung des Bundesrates an den Beratungen der Parlamentarischen Versammlung der KSZE ist für den Bundesrat aus fachlichen Gesichtspunkten von sehr großer Bedeutung. Nach der ersten

Konferenz zeichnet sich ab, daß die Beratungsgegenstände dieser Versammlung auf eine umfassende Zusammenarbeit der Gesetzgebungsorgane ausgerichtet sein werden. Mit Themen wie der Verwirklichung der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, der Asylproblematik sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten und -regionen betrifft diese Zusammenarbeit Fragen, die innerstaatlich in die Zuständigkeiten der Länder fallen bzw. deren wesentliche Interessen berühren.

5. Es gibt zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im übrigen eine breite Palette von Zusammenarbeit, die von ihrer Funktion her nicht anders als parlamentarisch bezeichnet werden kann, so im Vermittlungsausschuß, im Gemeinsamen Ausschuß nach Artikel 53 a des Grundgesetzes, in gemeinsamen Ausschußsitzungen und neuerdings in der Gemeinsamen Verfassungskommission und in der Föderalismuskommission. Es ist nicht einzusehen, daß dem Bundesrat, dem zweiten Gesetzgebungsorgan des Bundes, in einem Teilbereich, der Zusammenarbeit auf der internationalen Ebene, eine Mitwirkung verweigert werden soll.