



Ausarbeitung

**Zu den Kompetenzen in auswärtigen Angelegenheiten nach der
Verfassung Spaniens**

Zu den Kompetenzen in auswärtigen Angelegenheiten nach der Verfassung Spaniens

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 166/16
Abschluss der Arbeit: 28.06.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Vor dem Hintergrund zahlreicher **interparlamentarischer Kooperationen** wird in Bezug auf die **Kompetenzen in auswärtigen Angelegenheiten** nach der Verfassungsrechtslage in **Spanien** gefragt. Insbesondere soll geklärt werden, ob die spanische Verfassung Anhaltspunkte dafür enthält, dass die **Exekutive** über ein **Monopol** in auswärtigen Angelegenheiten verfügt.¹ Ein solches Exekutivmonopol könnte interparlamentarische Kooperationen einschränken oder ausschließen. Eine diesbezügliche Anfrage an den spanischen Parlamentsdienst wurde nicht gestellt. Die Ausführungen zu spanischen Verfassungsrechtslage beschränken sich daher auf die Auswertung des spanischen Verfassungstextes und der im Rahmen einer Internet- und Literaturrecherche ermittelten Informationen.

2. Interparlamentarische Kooperationen

Die Kooperationsformen zwischen den nationalen Parlamenten sind vielfältig. Sie umfassen institutionalisierten Kooperationen, wie die **parlamentarischen Versammlungen** des Europarates, der Westeuropäischen Union und der NATO, die zwischenstaatlichen **Parlamentspräsidentenkonferenzen** (Europarats-PPK, EU-PPK) und die Konferenz der Europa-Ausschüsse (**COSAC**), aber auch informelle Formen der Zusammenarbeit, z.B. von **Parlamentariergruppen** oder einzelnen Abgeordneten.² Für die internationalen parlamentarischen Aktivitäten wird mitunter der Begriff der „**parlamentarischen Diplomatie**“ verwendet.³ Hervorzuheben ist die in **Art. 12 lit. f)** des **Vertrages über die Europäische Union (EUV)** vorgesehene „interparlamentarische Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“.⁴ Danach sollen die nationalen Parlamente durch die Zusammenarbeit untereinander sowie durch die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen.⁵

-
- 1 Im Folgenden wird die deutsche Übersetzung der spanischen Verfassung zugrunde gelegt, die das spanische Amtsblatt Boletín Oficial del Estado bereitgestellt hat, abrufbar unter: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionALEMAN.pdf>.
 - 2 Aus deutscher Perspektive vgl. dazu die im Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010 zusammengestellten Informationen zu den auswärtigen Aktivitäten des Bundestages, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/21> sowie den Bericht über die internationalen Aktivitäten und Verpflichtungen des Deutschen Bundestages (Berichtszeitraum: 22.10.2013 bis 30.09.2015) in der BT-Drs. 18/6610.
 - 3 So die vom ständigen Ausschuss der parlamentarischen Versammlung des Europarates am 06.10.2010 angenommene Resolution „Promoting parliamentary diplomacy“ (Doc. 12428), abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12574&lang=en> und Konrath/Liebich, Interparlamentarische Zusammenarbeit in der EU, ZÖR 2014, 315, 326.
 - 4 Vgl. dazu Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (Loseblatt-Slg., Stand: September 2013), Rn. 79 ff. zu Art. 12 EUV; ders., Die Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Die Perspektive eines nationalen Parlaments am Beispiel des Deutschen Bundestags, ZÖR 2013, 353 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Rolle der nationalen Parlamente im Recht der Europäischen Union (WD 3 - 3000 - 124/14).
 - 5 Das in Art. 12 lit. f) EUV in Bezug genommene Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union verweist in seinem Art. 10 auf die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC). Im Übrigen obliegt die Ausgestaltung der Zusammenarbeit nach Art. 9 des Protokolls den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament.

3. Verbands- und Organkompetenz

Bei der Frage nach den Zuständigkeiten für einen bestimmten Aufgabenbereich ist zwischen der Verbands- und der Organkompetenz zu unterscheiden. Nach deutschem Verfassungsrecht liegt die **Verbandskompetenz** in auswärtigen Angelegenheiten beim **Bund**. Art. 32 GG sieht insoweit vor, dass die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes“ ist. Der Begriff der **Beziehungspflege** zu auswärtigen Staaten wird in dem Sinne **weit ausgelegt**, dass nicht nur **völkerrechtsförmliches Handeln**, wie z.B. der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, die Unterhaltung diplomatischer und konsularischer Beziehungen oder die Vornahme einseitiger Völkerrechtsakte (Protest, Anerkennung von Staaten etc.) umfasst sind, sondern auch nicht-rechtsförmige Handlungen mit **außenpolitischer Bedeutung**.⁶ Diese umfassende Bundeskompetenz schließt Handlungen anderer Hoheitsträger im auswärtigen Bereich allerdings nicht aus. Ausdrücklich sieht Art. 32 Abs. 3 GG eine völkerrechtliche Vertragsschlusskompetenz der Länder in den Bereichen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten vor, soweit die Bundesregierung zustimmt. Darüber hinaus wird eine umfassende Sperrwirkung der Bundeskompetenz zu Lasten des grenzüberschreitenden Handelns der Länder abgelehnt. Wenn auch mit im Einzelnen unterschiedlichen dogmatischen Begründungen erfährt die **Staatspraxis** Zustimmung, wonach die Länder vielfältige auswärtige Aktivitäten entfalten, z.B. durch die Unterhaltung von Ländervertretungen im Ausland, Staatsbesuche und Konferenzen.⁷ Selbst den **Kommunen** werden begrenzte auswärtige Kontakte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zugebilligt (z.B. Städtepartnerschaften).⁸ Das auswärtige Handeln der Länder und Kommunen hat dabei unter **Wahrung der gesamtstaatlichen Interessen** zu erfolgen, was eine Nebenaußenpolitik ausschließt.

Zur **Organkompetenz** in auswärtigen Angelegenheiten enthält das Grundgesetz nur punktuelle Regelungen. Die in **Art. 59 Abs. 1 GG** vorgesehene Kompetenz des **Bundespräsidenten** betrifft die Befugnis zur **völkerrechtlichen Vertretung** des Bundes; aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung kommt dem Bundespräsidenten dabei aber keine materielle Entscheidungsbefugnis zu.⁹ Die **materiellen Entscheidungsbefugnisse in auswärtigen Angelegenheiten** liegen vielmehr bei der **Bundesregierung**. Dieser räumt das Bundesverfassungsgericht auch im Verhältnis zur Legislative einen Vorrang ein, wenngleich eine gewisse **Tendenz** zur „**Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt**“ durch die Befugnisse in **Art. 59 Abs. 2 GG** zur Mitwirkung an völkerrechtlichen Verträgen konstatiert wird. Das Bundesverfassungsgericht führt dazu aus:

„Die grundsätzliche Zuordnung der Akte des auswärtigen Verkehrs zum Kompetenzbereich der Exekutive beruht auf der Annahme, dass institutionell und auf Dauer **typischerweise allein die Regierung** in hinreichendem Maße über die **personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten** verfügt, auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren und so die staatliche Aufgabe, die auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich wahrzunehmen, bestmöglich zu erfüllen. Der Tendenz zur **verstärkten Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt**, die auch in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG Ausdruck gefunden hat,

6 Siehe dazu nur Wollenschläger, in: Dreier, GG (3. Aufl., 2015), Rn. 22 f. zu Art. 32 m.w.N.

7 Ausführlich Nettessheim, in: Maunz/Dürig, GG (Loseblatt-Slg., Stand: März 2007), Rn. 107 ff zu Art. 32.

8 Dazu Wollenschläger (Fn. 6), Rn. 30 ff. zu Art. 32.

9 Vgl. Streinz, in: Sachs (GG, 7. Aufl., 2014), Rn. 2, 18 f. zu Art. 59; Grewe, Auswärtige Gewalt, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. III (1988), 921 ff., § 77 Rn. 33 und 40 m.w.N.

läuft dies nicht zuwider; denn unter dem Grundgesetz beziehen auch die Organe der vollziehenden Gewalt ihre institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation aus der in Art. 20 Abs. 2 GG getroffenen Grundentscheidung des Verfassungsgebers (...).“¹⁰

„Der Verkehr mit anderen Staaten, die Vertretung in internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Einrichtungen und Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 II GG) sowie die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Außenvertretung Deutschlands fallen aber **grundsätzlich** in den **Kompetenzbereich** der **Exekutive**, insbesondere der **Bundesregierung**.“¹¹

Die daraus folgende dominierende Rolle der Bundesregierung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten schließt interparlamentarische Kooperationen aber nicht aus.¹² Für die parlamentarische Kooperation des Bundestages mit den nationalen Parlamenten der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments ergibt sich dies schon aus den unionsrechtlichen Vorgaben in Art. 12 lit. f) EUV.¹³ Darüber hinaus kann sich der Bundestag auf seine **Parlamentsautonomie** berufen.¹⁴ Die einzelnen Abgeordneten schließlich sind aufgrund ihres **freien Mandats** zur interparlamentarischen Kooperation berechtigt.¹⁵

4. Rechtslage in Spanien

In Bezug auf die **Verbandskompetenz** enthält die spanische Verfassung eine ausdrückliche Regelung zum Verhältnis zwischen **Zentralstaat** und **autonomen Gemeinschaften**. Nach Art. 149 Abs. 1 Nr. 3 der spanischen Verfassung besitzt der **Staat** die **ausschließliche Zuständigkeit** für die **internationalen Beziehungen**. Ausnahmeregelungen von der ausschließlichen staatlichen Verbandskompetenz zugunsten der autonomen Gemeinschaften sieht die spanische Verfassung nicht vor. Gleichwohl entwickelte sich eine Praxis **grenzüberschreitender Aktivitäten** durch die **autonomen Gemeinschaften**, die das **spanische Verfassungsgericht** in einem Kompetenzstreit zwischen der spanischen Regierung und der Regierung des **Baskenlandes** im Jahr 1994 auch **gebilligt** hat.¹⁶ Zwar würden den autonomen Gemeinschaften in auswärtigen Angelegenheiten keine Kompetenzen nach dem Muster des Art. 32 Abs. 3 GG zustehen, doch lasse die spanische

10 BVerfGE 68, 1, 87 f. (Hervorhebungen nicht im Original). Siehe dazu auch BVerfGE 90, 286, 357 f.

11 BVerfG NVWZ 2012, 954, 957 (Hervorhebungen nicht im Original). Angesichts der „Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt“, insbesondere beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Art. 59 Abs. 2 GG und durch die parlamentarische Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration nach Art. 23 GG wird die Rolle der Legislative in auswärtigen Angelegenheiten teilweise höher eingeschätzt. Zur grundlegenden Diskussion, ob die Legislative neben der Exekutive als (gesamthänderische) Trägerin der auswärtigen Gewalt anzusehen ist, Grewe (Fn. 9), § 77 Rn. 41 ff.

12 Siehe Nettesheim, in: Maunz/Dürig, GG (Loseblatt-Slg., Stand: Januar 2009), Rn. 205 zu Art. 59; Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt (1986), 245 f.

13 Siehe oben unter Ziff. 2.

14 Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 4), Rn. 99 zu Art. 12 EUV; ders., ZÖR 2013 (Fn. 4), 357.

15 Hölscheidt, ZÖR 2013 (Fn. 4), 357: „Jedenfalls bedürfen Inhaber eines freien Mandats keiner zusätzlichen Legitimation, wenn sie zusammenarbeiten wollen.“

16 Siehe Fassbender, in: Bonner Kommentar, GG (Loseblatt-Slg., Stand: Juni 2011), Rn. 232 ff. zu Art. 32.

Verfassung ein gewisses auswärtiges Handeln zur **Ergänzung** der inneren Zuständigkeiten der autonomen Gemeinschaften zu, soweit die **Schwelle** der **Völkerrechtserheblichkeit nicht überschritten** werde.¹⁷ In einer Entscheidung aus dem Jahr 2010 zum Autonomiestatut **Kataloniens**, das Regelungen zu grenzüberschreitenden Tätigkeiten vorsieht (Abkommen über die Zusammenarbeit im Rahmen der Zuständigkeit, Mitwirkung an der Arbeit internationaler Institutionen), bestätigte das spanische Verfassungsgericht seine Rechtsprechung. Da sich die Vorschriften des Autonomiestatuts im Rahmen der Kompetenzen halten würden und nicht auf die Vornahme völkerrechtlich relevanter Handlungen gerichtet seien, würden sie die Verfassung nicht verletzen.¹⁸ In diesem Sinne hat sich eine **Praxis auswärtiger Beziehungen** der autonomen Gemeinschaften **verfestigt**, zu der u.a. (völkerrechtlich unverbindliche) Vereinbarungen mit anderen Staaten und internationalen Organisationen über die Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen (Tourismus, Kultur, Wissenschaft etc.), Besuchsreisen sowie die Unterhaltung von Auslandsvertretungen bei der Europäischen Union gehören.¹⁹ Zu letzterem urteilte das spanische Verfassungsgericht, die internationalen Beziehungen seien nicht im traditionellen Sinn berührt, denn die Rechtsordnung der Europäischen sei in gewisser Weise als **interne** zu verstehen; die autonomen Gemeinschaften könnten daher ihre Interessen – im Rahmen ihrer Zuständigkeiten – auch in Brüssel verfolgen.²⁰

Die Bestimmungen zur **Organkompetenz** in auswärtigen Angelegenheiten weisen Ähnlichkeiten zum deutschen Verfassungsrecht auf. In der parlamentarischen Monarchie Spaniens übernimmt der **König** die höchste Vertretung des spanischen Staates auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen, Art. 56 Abs. 1 der spanischen Verfassung. Ihm obliegt es nach Art. 63 Nr. 2 der spanischen Verfassung, „die Zustimmung des Staates zu internationalen Verpflichtungen mittels Verträgen zum Ausdruck zu bringen“. Diese Kompetenzen sind aber **rein formaler Natur**.²¹ Die **materiellen Kompetenzen** in auswärtigen Angelegenheiten liegen vielmehr bei der **spanischen Regierung**.²² Nach **Art. 97 S. 1** der spanischen Verfassung leitet die **Regierung** die Innen- und **Außenpolitik**. Von dieser Kompetenzvorschrift kann man allerdings **nicht** auf ein **Regierungsmonopol** zu Lasten der Legislative schließen. Vielmehr sieht die spanische Verfassung **parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse** sowohl bei der **Übertragung von Hoheitsrechten** auf internationale und supranationale Organisationen vor (Art. 93 S. 1 der spanischen Verfassung) als auch beim **Abschluss völkerrechtlicher Verträge** (Art. 94 Nr. 1 lit. a) – e) der spanischen Verfassung).²³ Es ist

17 Vgl. Fassbender (Fn. 16), Rn. 232 zu Art. 32.

18 Vgl. Fassbender (Fn. 16), Rn. 233 zu Art. 32.

19 Vgl. Fassbender (Fn. 16), Rn. 234 zu Art. 32.

20 Vgl. Fassbender (Fn. 16). Rn. 234 zu Art. 32.

21 Barrios, Das politische System Spaniens, in: Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas (4. Aufl., 2009), 713, 716: „Wie in den übrigen parlamentarischen Monarchien Westeuropas verfügt der Monarch ausschließlich über repräsentative und notarielle Kompetenzen.“

22 Siehe Ress/Will, Völkerrecht und Landesrecht in der spanischen Verfassung von 1978, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität Saarland am 12.07.1984, abrufbar unter: <http://europainstitut.de/fileadmin/schrif-ten/nr35.pdf>, 6: „Alles in allem: Die gesamt materielle Entscheidungszuständigkeit im außenpolitischen Bereich fällt nach dem Wortlaut der Verfassung innerhalb der Exekutive der Regierung zu. In diese Richtung geht Art. 97, wenn er der Regierung die Kompetenz sowohl für die Innen- als auch für die Außenpolitik zuspricht. Die Befugnisse des Königs sind durchweg nur formaler Art.“

23 Dabei dürfen Gesetzesvorlagen zu internationalen Fragen nach Art. 75 Abs. 3 der spanischen Verfassung nicht zur Annahme an die ständigen gesetzgebenden Ausschüsse übertragen werden.

nicht ersichtlich, dass die Zuständigkeit der Regierung in auswärtigen Angelegenheiten parlamentarische auswärtiges Handeln, das über die parlamentarische Mitwirkung bei der Übertragung von Hoheitsrechten und beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge hinausgeht, strikt ausschließen würde. Vielmehr ist insoweit auf die **Geschäftsordnungsautonomie** zu verweisen, über die die beiden Kammern des Cortes Generales (Kongress und Senat) verfügen (Art. 72 Nr. 1 der spanischen Verfassung), sowie auf die Rechtsstellung ihrer Mitglieder, die **keinem imperativen Mandat** unterliegen (Art. 67 Abs. 2 der spanischen Verfassung). Darüber hinaus dürfte die **enge Auslegung der staatlichen Verbandskompetenz** in auswärtigen Angelegenheiten durch das spanische Verfassungsgericht zugunsten der autonomen Gemeinschaften, die grenzüberschreitende Kooperationen mit anderen Staaten unterhalb der Schwelle der Völkerrechtserheblichkeit unterhalten, dafür sprechen, dass solche auswärtigen Aktivitäten auch dem Cortes Generales offenstehen. Schließlich ergeben sich aus der **Staatspraxis** – soweit ersichtlich – keinerlei Hinweise, dass gerade das spanische Parlament die in Art. 12 lit. f) EUV vorgesehenen Kooperationen mit anderen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament nicht pflegt oder andere interparlamentarische Kooperationen aus verfassungsrechtlichen Gründen unterlässt.²⁴

Ende der Bearbeitung

24 Zur internationalen Zusammenarbeit des Kongresses siehe die offiziellen Angaben des Congreso de los Diputados zu den internationalen Aktivitäten, abrufbar unter: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Internacional>. Die internationalen Aktivitäten des Senats werden auf der offiziellen Seite des Senado de España aufgeführt, abrufbar unter: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/relacionesinternacionales/Agenda/index.html>.