

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 197

# Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt

Von

Dietmar Seidel



Duncker & Humblot · Berlin

**DIETMAR SEIDEL**

**Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 197**

# Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt

Von

Dr. Dietmar Seidel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1972 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61**  
**Printed in Germany**

**ISBN 342802761 2**  
**D 29**

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität, Erlangen-Nürnberg, als Dissertation angenommen und mit dem Fakultätspreis ausgezeichnet. Sie wurde im September 1971 abgeschlossen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. Dr. Walter Leisner. Er gab den Anstoß zu dieser Arbeit und förderte sie durch wertvolle Ratschläge.

Dem Bundespräsidialamt und dem Auswärtigen Amt bin ich verbunden wegen zuvorkommender Unterstützung und Information.

Schließlich wende ich mich mit Dank an Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann, der sich zur Veröffentlichung der Darstellung in dieser Schriftenreihe bereit fand.

Nürnberg, im Juni 1972

Der Verfasser





# Inhaltsverzeichnis

<i>Einführung</i> .....	17
-------------------------	----

## *Erster Teil*

<b>Begriff und Wesen der auswärtigen Gewalt</b>	20
---	----

<i>Erstes Kapitel: Die Entwicklung des Begriffs „auswärtige Gewalt“</i> .....	20
---	----

<i>Zweites Kapitel: Wesensmerkmale der auswärtigen Gewalt</i> .....	22
---	----

I. Die auswärtige Gewalt im völkerrechtlichen Sinn .....	22
--	----

II. Die auswärtige Gewalt im verfassungsrechtlichen Sinn .....	23
--	----

1. Die Bestimmung der Vertretungsorgane .....	23
---	----

2. Die Gestaltung der auswärtigen Gewalt .....	24
--	----

III. Die Unterscheidung in formelle und materielle auswärtige Gewalt ..	24
---	----

1. Die formelle auswärtige Gewalt .....	25
---	----

2. Die materielle auswärtige Gewalt .....	26
---	----

IV. Unmittelbare rechtliche Wirkung als Kriterium der auswärtigen Gewalt? .....	26
---	----

V. Die auswärtige Gewalt und die auswärtigen Angelegenheiten .....	28
--	----

VI. Die auswärtige Gewalt und die Außenpolitik .....	30
--	----

VII. Zusammenfassende Definition der auswärtigen Gewalt .....	30
---	----

<i>Drittes Kapitel: Die Stellung der auswärtigen Gewalt im Gewaltenteilungssystem der Bundesrepublik</i> .....	31
--	----

I. Die auswärtige Gewalt als vierte Gewalt .....	32
--	----

II. Die Eingliederung der auswärtigen Gewalt in das Gewaltenteilungssystem .....	35
--	----

1. Die Lehre von der Exekutivgewalt .....	35
---	----

2. Die Lehre von der „kombinierten Gewalt“ .....	38
--	----

III. Die Stellung des Bundespräsidenten im Gewaltenteilungssystem ..	41
--	----

## *Zweiter Teil*

<b>Der Bundespräsident als Träger der formellen auswärtigen Gewalt</b>	43
--	----

<i>Erstes Kapitel: Das Vertretungsrecht des Bundespräsidenten bei der auswärtigen Gewalt</i> .....	44
--	----

I. Völkerrechtliche Regeln über das Vertretungsrecht .....	45
--	----

1. Das ius representationis omnimoda	46
2. Wandlungen im Völkerrecht	48
II. Das Vertretungsrecht nach der Verfassung	54
1. Das Vertretungsrecht nach Art. 59 Abs. 1 GG	54
2. Die Vertretung im Kriegsfall	56
3. Die Übertragung des Vertretungsrechts auf andere Organe	58
a) Die politische Praxis	58
b) Die Zulässigkeit der völkerrechtlichen Vertretung durch andere Organe	59
c) Ergebnis	63
<i>Zweites Kapitel: Die wichtigsten Aufgaben im Rahmen des völkerrechtlichen Vertretungsrechts</i>	64
I. Der Abschluß von Verträgen	64
1. Das Vertragsabschlußverfahren	64
2. Die Einschaltung des Bundespräsidenten in das Vertragsabschlußverfahren	65
II. Die Entsendung und der Empfang von Gesandten	69
1. Die Entsendung diplomatischer Vertreter	70
2. Der Empfang diplomatischer Vertreter	71
3. Die Entsendung persönlicher Vertreter	72
III. Weitere Aufgaben des Bundespräsidenten als Vertretungsorgan	73
1. Rechtserhebliche Maßnahmen	73
2. Sonstige Tätigkeiten	74
a) Der Begriff der Repräsentation	75
b) Staatsbesuche und Staatsempfänge	76
c) Schlichte Tätigkeiten	78
IV. Völkerrechtliche Erklärungen im Kriegsfall	78
V. Ergebnis	80

### *Dritter Teil*

#### **Der Bundespräsident als Träger der materieller auswärtigen Gewalt**

81

<i>Erstes Kapitel: Die Kompetenzen des Bundespräsidenten</i>	81
I. Die geschriebenen Kompetenzen	81
II. Die ungeschriebenen Kompetenzen	82
1. Die Zulässigkeit ungeschriebener Kompetenzen	83
2. Der Umfang ungeschriebener Kompetenzen	84
III. Ein Vergleich zu den Kompetenzen des Reichspräsidenten	85

<i>Zweites Kapitel: Der Bundespräsident als Mitgestalter der Außenpolitik . .</i>	<b>86</b>
I. Der Meinungsstand .....	87
II. Die extensive Auslegung des Art. 59 Abs. 1 GG und ihre Argumente	92
1. Ein Vergleich zu Art. 45 Abs. 1 WV .....	93
2. Maßgebliche politische Entscheidungsrechte als Ansatzpunkt für eine extensive Auslegung .....	97
a) Die Auflösung des Bundestags .....	98
b) Der Einfluß des Bundespräsidenten auf Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers .....	101
3. Der Bundespräsident als „pouvoir neutre“ .....	105
a) Die Grundlagen des Begriffs .....	105
b) Die heutige Situation .....	106
4. Der Bundespräsident als Hüter der Verfassung .....	108
a) Die Lehre vom Hüter der Verfassung .....	109
b) Die Situation nach dem Grundgesetz .....	110
5. Der Amtseid .....	112
6. Rückschlüsse aus der formellen auswärtigen Gewalt .....	113
III. Die Argumente gegen eine extensive Auslegung des Art. 59 Abs. 1 GG	116
1. Die Absichten des Parlamentarischen Rates .....	117
2. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers .....	118
a) Der Grundsatz .....	119
b) Ausnahme im Hinblick auf Art. 59 Abs. 1 GG? .....	122
3. Die Gegenzeichnung .....	125
a) Der Zweck der Gegenzeichnung .....	125
b) Der Umfang der Gegenzeichnung .....	128
c) Die Rechtsfolgen der Gegenzeichnung .....	131
d) Zusammenfassung und Folgerung .....	134
4. Das parlamentarische Regierungssystem .....	135
a) Die Bedeutung des Begriffs .....	137
b) Die Auswirkungen des Parlamentarismus auf die Gestaltung der auswärtigen Gewalt .....	139
5. Die fehlende demokratische Legitimation des Bundespräsidenten	143
a) Die Wahl des Bundespräsidenten im Vergleich zur Wahl des Reichspräsidenten .....	143
b) Folgerungen aus der Regelung des Wahlverfahrens .....	145
IV. Die Mitgestaltung der Außenpolitik durch den Bundespräsidenten in der politischen Praxis .....	147
V. Zusammenfassung .....	151
<i>Drittes Kapitel: Das Recht auf Einflußnahme auf die auswärtige Gewalt durch Verweigerung erforderlicher Mitwirkungsakte .....</i>	<b>154</b>
I. Die Bedeutung negativen Verhaltens des Bundespräsidenten .....	154
II. Handlungspflichten des Bundespräsidenten .....	155
1. Handlungspflichten nach dem Grundgesetz .....	155
2. Lehrmeinungen .....	156

III. Besteht eine Ermessensfreiheit im Negativen? .....	158
1. Gründe für eine Ermessensfreiheit und Kritik an ihnen .....	158
2. Die Gründe für eine Handlungspflicht .....	161
IV. Die Rechtmäßigkeitsüberprüfung .....	166
<i>Viertes Kapitel: Mitwirkungsrechte des Bundespräsidenten bei der Gestaltung und dem Inkrafttreten völkerrechtlicher Verträge .....</i>	<i>172</i>
I. Die Bedeutung völkerrechtlicher Verträge .....	172
II. Das Verfahren beim Abschluß von Verträgen nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG .....	174
1. Die Verträge im Sinn des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG .....	174
2. Die Gestaltung der Verträge .....	180
3. Die Rechte des Bundespräsidenten beim Inkrafttreten der Zustimmungsgesetze .....	184
a) Die formelle Prüfung .....	185
b) Die materielle Prüfung .....	185
aa) Der Meinungsstand und eigene Kritik .....	185
bb) Besonderheiten bei den Zustimmungsgesetzen nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG .....	190
cc) Die Praxis bei der Rechtmäßigkeitsüberprüfung .....	191
4. Die Rechte des Bundespräsidenten bei der Ratifikation .....	192
III. Das Verfahren bei Verträgen außerhalb des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG im Hinblick auf den Bundespräsidenten .....	199
1. In Frage kommende Vertragsarten .....	199
2. Einflußmöglichkeiten des Bundespräsidenten .....	200
<i>Fünftes Kapitel: Einflußnahme auf die auswärtige Gewalt durch Ausübung von Ernennungs- und Entlassungsbefugnissen .....</i>	<i>202</i>
I. Die Ernennung und Entlassung von Ministern .....	202
II. Die Einflußnahme auf die auswärtige Gewalt durch die Ernennung, Entlassung und Entsendung von Beamten des auswärtigen Dienstes .....	208
1. Die Ernennung und Entlassung der Beamten .....	208
2. Die Entsendung von diplomatischen Vertretern .....	210
<i>Sechstes Kapitel: Der Einfluß des Bundespräsidenten beim Verteidigungsfall und beim Friedensschluß .....</i>	<i>213</i>
I. Die Stellung beim Verteidigungsfall .....	213
1. Die Verkündung des Verteidigungsfalles .....	213
2. Die Abgabe völkerrechtlicher Erklärungen .....	218
3. Die Beendigung des Verteidigungsfalles .....	220
II. Die Stellung des Bundespräsidenten beim Friedensschluß .....	221
<i>Siebentes Kapitel: Zusammenfassung .....</i>	<i>222</i>

*Vierter Teil*

<b>Kritische Stellungnahme zur bestehenden verfassungsrechtlichen Situation</b>	<b>224</b>
<i>Erstes Kapitel: Die Vorzüge der gegenwärtigen Situation</i>	<b>226</b>
I. Der demokratische Willensbildungsprozeß	226
II. Die Vermeidung einer Dyarchie	228
III. Die Einheit von Innen- und Außenpolitik	229
IV. Die Erfolge der bisherigen Außenpolitik	230
<i>Zweites Kapitel: Die Nachteile der gegenwärtigen Situation</i>	<b>231</b>
I. Der Auslegungsspielraum des Art. 59 GG und die Trennung zwischen Willensbildung und Willensbetätigung	231
II. Schwierigkeiten für eine wirkungsvolle Repräsentation	234
III. Die Schwächen des parlamentarischen Regierungssystems	235
1. Kontinuitätsstörungen	236
2. Der langwierige Entscheidungsprozeß	237
3. Die fehlende Diskretion	238
4. Die Außenpolitik als Mittel des parteipolitischen Machtkampfes	239
<i>Drittes Kapitel: Abwägung der Vor- und Nachteile</i>	<b>240</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>243</b>

## Abkürzungsverzeichnis

<b>a. A.</b>	anderer Ansicht
<b>Anm.</b>	Anmerkung
<b>AöR</b>	Archiv für öffentliches Recht, bzw. ab Bd. 1 der neuen Folge, Archiv des öffentlichen Rechts, Band, Seite
<b>AVR</b>	Archiv des Völkerrechts, Band, Seite
<b>BAnz</b>	Bundesanzeiger
<b>BayVwBl</b>	Bayerische Verwaltungsblätter, Jahrgang, Seite
<b>BB</b>	Betriebsberater, Jahrgang, Seite
<b>BGBI I, II</b>	Bundesgesetzblatt, Teil I, Teil II
<b>BK</b>	„Bonner Kommentar“, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblattausgabe, Erstbearbeitungen ab 1950, Zweitbearbeitungen ab 1964
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVerfGE</b>	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band, Seite
<b>BVerfGG</b>	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands
<b>CSU</b>	Christlich-Soziale Union
<b>DÖV</b>	Die öffentliche Verwaltung, Jahr, Seite
<b>DV</b>	Deutsche Verwaltung, Jahr, Seite
<b>DVBl</b>	Deutsches Verwaltungsblatt, Jahr, Seite
<b>FAZ</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<b>FDP</b>	Freie Demokratische Partei
<b>Fn.</b>	Fußnote
<b>GG</b>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
<b>GGO II</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien — Besonderer Teil
<b>GO BReg</b>	Geschäftsordnung der Bundesregierung
<b>GO BT</b>	Geschäftsordnung des Bundestages
<b>Hauptausschuß</b>	Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates
<b>HbDStR I und II</b>	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I und II, herausgegeben von Anschütz und Thoma (siehe Literaturverzeichnis)
<b>h. M.</b>	herrschende Meinung
<b>H.S.</b>	Halbsatz
<b>JIR</b>	Jahrbuch für Internationales Recht, Band, Seite
<b>JJahrb</b>	Juristen-Jahrbuch, Band, Seite
<b>JöR</b>	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band, Seite
<b>JR</b>	Juristische Rundschau, Jahr, Seite
<b>JuS</b>	Juristische Schulung, Jahr, Seite

<b>JZ</b>	Juristenzeitung, Jahr, Seite
<b>Komm.</b>	Kommentar
<b>L.S.</b>	Leitsatz
<b>m. w. N.</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>n. F.</b>	neue Folge
<b>NJW</b>	Neue Juristische Wochenschrift, Jahr, Seite
<b>RGBl I, II</b>	Reichsgesetzblatt, Teil I, Teil II
<b>RGSt</b>	Entscheidung(en) des Reichsgerichts in Strafsachen
<b>RV</b>	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>Sten. Ber. I</b>	Stenographischer Bericht der Verhandlungen der Nationalversammlung
<b>Sten. Bericht</b>	Stenographischer Bericht der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates, bzw. des Bundestages
<b>StIGH</b>	Ständiger Internationaler Gerichtshof
<b>VerwArch</b>	Verwaltungsarchiv, Band, Seite
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>VVdStRL</b>	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band, Seite
<b>WV</b>	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
<b>WbVR</b>	Wörterbuch des Völkerrechts, herausgegeben von Strupp und Schlochauer (siehe Literaturverzeichnis)
<b>ZaöRVR</b>	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band, Seite
<b>ZfP</b>	Zeitschrift für Politik, Jahr, Seite
<b>ZgesStW</b>	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band, Seite
<b>ZRP</b>	Zeitschrift für Rechtspolitik, Jahr, Seite





## Einführung

Am 23. Mai 1949 trat das Grundgesetz als vorläufige Verfassung des Provisoriums Bundesrepublik Deutschland<sup>1</sup> in Kraft. Das Provisorium — der zweite Versuch einer demokratischen Republik auf deutschem Boden — wuchs innerhalb weniger Jahre zur Wirtschaftsmacht heran und seine politischen Einrichtungen erreichten eine Stabilität, wie sie der Weimarer Republik nie vergönnt war, obwohl seine Ausgangsposition durch den vernichtend verlorenen Krieg, den Verlust der Ostgebiete und die Millionen von Heimatvertriebenen schwieriger war als die seiner Vorgängerin. Diese positive Entwicklung wurde auch durch die politischen und staatsrechtlichen Entscheidungen des Parlamentarischen Rates, wie sie im Grundgesetz ihren Niederschlag fanden, ermöglicht und scheint somit deren Richtigkeit zu bestätigen.

Dennoch kann nicht übersehen werden, daß die Bundesrepublik auch Krisen erlebte, die Zweifel an der Stabilität der jungen Demokratie wach werden ließen und teilweise ihre Ursachen in verfassungsrechtlichen Regelungen hatten. Eine dieser Krisen hing mit der Kandidatur des damaligen Bundeskanzlers *Adenauer* für das Amt des Bundespräsidenten im Jahre 1959 zusammen. Abgesehen von der Beachtung bzw. Mißachtung bestimmter Spielregeln in einer parlamentarischen Demokratie<sup>2</sup>, zeigten die Ereignisse, welches Maß an Unklarheiten über das Amt des Bundespräsidenten selbst bei den obersten Trägern der Staatsgewalt bestand, hervorgerufen jedoch nicht zuletzt durch widersprüchliche Stellungnahmen der Staatsrechtslehrer, die dem Präsidenten teils das Recht auf aktive Mitgestaltung der Politik zubilligten<sup>3</sup>, teils jegliche Mitwirkung im politischen Bereich versagten<sup>4</sup>. Es zeigte sich am Ende der Amtszeit eines „unpolitischen“ Bundespräsidenten, daß das Grundgesetz Fragen von großer Bedeutung nicht mit der erforderlichen Klarheit geregelt hatte und daß wegen dieser fehlenden Prägnanz Krisen zwischen den einzelnen Staatsorganen entstehen konnten, die für alle Beteiligten Macht- und Autoritätsverlust bedeuten mußten<sup>5</sup>. *Adenauer* verzichtete auf seine Kan-

---

<sup>1</sup> *Maunz*, Lehrbuch, § 7 II.

<sup>2</sup> *Heuss*, Tagebuchbriefe, S. 422, 428.

<sup>3</sup> *von Mangoldt*, Vorb. v. Art. 54, Erl. 2 c.

<sup>4</sup> *Maunz-Dürig*, Art. 59, Rd. 5, Näheres später.

<sup>5</sup> Anders in letzter Zeit *Strauß*, DÖV 1969, 297, der meint, die Regelung des Grundgesetzes habe sich bewährt.

didatur und konnte schon deshalb seine Vorstellungen von den extensiv auszulegenden<sup>6</sup> Kompetenzen des Bundespräsidenten nicht verwirklichen. Die Unklarheiten blieben und fanden bis heute keine allgemein befriedigende Antwort. Äußerungen *Heinrich Lübkes* in einem Interview mit der „Zürcher Weltwoche“ vom 23. 12. 1965<sup>7</sup> oder beim Neujahrsempfang 1966, das Wort des gerade zum Bundespräsidenten gewählten *Gustav Heinemann* vom „Stück Machtwechsel“<sup>8</sup>, den die erstmalige Wahl eines Sozialdemokraten zum Staatsoberhaupt der Bundesrepublik bedeuten würde, sowie die Reaktionen verschiedener Politiker zeigten vielmehr, daß sich die Standpunkte nicht angenähert haben. Daß auch die Staatsrechtslehrer kaum gegensätzliche Positionen aufgegeben haben, daß noch immer Politiker für die Richtigkeit ihrer widersprüchlichen Ansichten über das Amt des Bundespräsidenten die Autorität verschiedener Wissenschaftler anführen können, bewies nicht zuletzt die Grazer Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer im Jahr 1966 mit ihrem ersten Beratungsgegenstand<sup>9</sup>.

Diese verfassungsrechtliche Situation ist bedenklich, da sie stets neue Spannungen erzeugen kann. Zurückblickend kann zwar gesagt werden, daß die angeführten Ereignisse keine dauernde, schwerwiegende Belastung für die Demokratie in der Bundesrepublik bedeuteten. Der Grund dafür mag nicht zuletzt darin liegen, daß die bisherigen Bundespräsidenten ihre Aufgabe — mehr oder weniger bedauernd<sup>10</sup> — nicht in der Mitgestaltung der Politik, sondern im Ausgleich zwischen den politischen Kräften und im Werben für den jungen Staat sahen. Auch die Tatsache, daß sich in den entscheidenden politischen Fragen die Ansichten der einzelnen Präsidenten und Kanzler weitgehend deckten<sup>11</sup> und daß sie der gleichen Partei bzw. sich nahestehenden Parteien entstammten, wird eine wichtige Rolle gespielt haben. Bei dem gegenwärtig ausgeglichenen Kräfteverhältnis zwischen den Bundestagsparteien ist es aber sehr wahrscheinlich, daß sich eines Tages ein Bundespräsident und ein Bundeskanzler gegenüberstehen werden, die von Parteien gewählt wurden, deren politische Programme erheblich voneinander abweichen. Sollte dann der Bundespräsident eine Persönlichkeit sein, der vor seiner Wahl lange Zeit maßgeblicher aktiver Politiker einer Partei war, so werden Versuche seinerseits wahrscheinlich, die Politik des Bundeskanzlers zu beeinflussen oder — als Ausweg — zu blockieren. Gerade auf dem Gebiet der Außenpolitik wäre eine solche Entwicklung gefährlich, würde sie doch

<sup>6</sup> *Adenauer*, Erinnerungen, Bd. 3, S. 314.

<sup>7</sup> Wortlaut auch bei *Winkler*, S. 82 f.

<sup>8</sup> Vgl. FAZ v. 12. 3. 1969: „Manche Leute werden vielleicht irritiert sein.“

<sup>9</sup> Vgl. VVdStRL 25, 1 - 256 mit den Berichten von *Kimminich* und *Pernthaler*.

<sup>10</sup> So etwa *Heuss*, Tagebuchbriefe, S. 440; *Lübke*, FAZ v. 11. 1. 1967: „Stiefmütterlich behandelt“; *Heinemann*, Vorwärts v. 2. 7. 1970: „Was das Amt...“.

<sup>11</sup> Zum Verhältnis *Heuss—Adenauer* vgl. *Pikart*, S. 20.

Unglaublichkeit und Unbeweglichkeit der Außenpolitik mit sich bringen. Diese Gefahren könnten ebenso von instabilen Parlamentsmehrheiten und damit in ihrem Bestand ständig bedrohten Regierungen ausgehen, bei denen sich für den Bundespräsidenten die Frage stellen könnte, ob er nicht durch persönliches Tätigwerden die Schwächen der Regierung ausgleichen sollte. Bestehen dann die gegenwärtigen Unklarheiten über die Machtverteilung zwischen den einzelnen Staatsorganen fort, müßten schwerwiegende Krisen die Folge sein<sup>12</sup>. Es mag deshalb in einer Zeit geringen aktuellen Interesses nützlich sein, mögliche Probleme aufzuzeigen und nach deren Lösung zu suchen. Aufgabe dieser Arbeit ist es daher zu prüfen, inwieweit sich der Bundespräsident in die Regierungstätigkeiten einschalten kann. Dabei beschränkt sich die Untersuchung auf den Bereich der auswärtigen Gewalt. Eine weitere Beschränkung ergibt sich daraus, daß mit der Eingliederung der Bundesrepublik in internationale Organisationen wie EWG, NATO oder Europarat zusammenhängende Fragen, die eine Minderung der Dispositionsfreiheit in auswärtigen Angelegenheiten bedeuten kann<sup>13</sup>, ausgeklammert bleiben. Ebenso wird nicht auf die Fragen eingegangen, die sich aus dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik ergeben.

---

<sup>12</sup> *Leisner*, *Präsident*, S. 1069, weist mit Recht darauf hin, daß die politische Stabilität nach 1949 den Eindruck erweckt habe, mit dem Grundgesetz sei eine magische Formel gefunden worden, und daß damit ungelöste Probleme in Vergessenheit geraten seien.

<sup>13</sup> *Partsch*, *VVdStRL* 16, 101.