

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/14025 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes
(Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über
den Einsatz der Bundeswehr im Ausland)**

A. Problem

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisiert, dass der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland nach gegenwärtigem Recht vom Bundesverfassungsgericht nicht umfassend überprüfbar ist. Bei derartigen wesentlichen Angelegenheiten müsse die Möglichkeit bestehen, verfassungsrechtliche Grundsatzfragen letztverbindlich durch das Bundesverfassungsgericht klären zu lassen. Die Fraktion bezieht sich insoweit auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2019 (Organstreitverfahren gegen die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem „Anti-IS-Einsatz“ in Syrien und Irak), wonach es Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers sei, neue Verfahrensarten zu schaffen, um Wertungswidersprüchen entgegenzuwirken (2 BvE 2/16, Rdn. 44).

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/14025 abzulehnen.

Berlin, den 9. September 2020

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Dr. Heribert Hirte
Stellvertretender Vorsitzender

Dr. Volker Ullrich
Berichterstatter

Sonja Amalie Steffen
Berichterstatterin

Fabian Jacobi
Berichterstatter

Dr. Marco Buschmann
Berichterstatter

Niema Movassat
Berichterstatter

Dr. Manuela Rottmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Volker Ullrich, Sonja Amalie Steffen, Fabian Jacobi, Dr. Marco Buschmann, Niema Movassat und Dr. Manuela Rottmann

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/14025** in seiner 118. Sitzung am 17. Oktober 2019 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie, an den Verteidigungsausschuss sowie an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat die Vorlage auf Drucksache 19/14025 in seiner 83. Sitzung am 9. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Der **Verteidigungsausschuss** hat die Vorlage auf Drucksache 19/14025 in seiner 62. Sitzung am 9. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat die Vorlage auf Drucksache 19/14025 in seiner 59. Sitzung am 9. September 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat in seiner 68. Sitzung am 6. November 2019 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu der Vorlage auf Drucksache 19/14025 durchzuführen und diese in seiner 71. Sitzung am 13. November 2019 terminiert. An der öffentlichen Anhörung am 13. Januar 2020 haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Prof. Dr. Wolfgang Ewer	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Kiel
Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M. (Chicago)	Humboldt-Universität zu Berlin Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie
Prof. em. Dr. Norman Paech	Universität Hamburg
Prof. Dr. Stefanie Schmahl, LL.M. (E)	Julius-Maximilians-Universität Würzburg Lehrstuhl für deutsches und ausländisches öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht
Prof. Dr. Karsten Schneider	Johannes Gutenberg-Universität Mainz Professur für öffentliches Recht, internationales Recht, Rechts- theorie
Dr. Robert Seegmüller	Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin Richter am Bundesverwaltungsgericht
Prof. Dr. Pierre Thielbörger, M.PP. (Harvard)	Ruhr-Universität Bochum Lehrstuhl für öffentliches Recht und Völkerrecht, insbes. Frie- denssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 75. Sitzung des Ausschusses am 13. Januar 2020 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

In seiner 102. Sitzung am 9. September 2020 hat der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** die Vorlage auf Drucksache 19/14025 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen der AfD und FDP die Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Die Fraktion der AfD hat folgenden Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/14025 in den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eingebracht:

Der Ausschuss wolle beschließen:

Der Gesetzentwurf gemäß der Drucksache 19/14025 wird nach folgender Maßgabe geändert:

Änderung der Überschrift und des Einleitungstexts

In der Überschrift des Gesetzentwurfes werden nach „Bundesverfassungsgerichtsgesetzes“ die Worte „und des Grundgesetzes“ eingefügt.

Der Einleitungstext wird wie folgt neugefasst:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:“

II. Änderungen in Artikel 1

Im Einleitungstext vor den Änderungsbefehlen wird „Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546)“ durch „Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724, 1731)“ ersetzt.

Im Änderungsbefehl Nr. 2 wird bei § 96e in Absatz 1 „können“ durch „kann“ ersetzt und es entfallen die Worte „oder kann eine Fraktion des Bundestages“.

Ebenfalls in § 96e entfällt die Absatzbezeichnung für Absatz 1 und Absatz 2 wird gestrichen.

In § 96f wird „drei Monaten“ durch „eines Monats“ ersetzt und „Absatz 1“ entfällt.

In § 96g werden die Worte „binnen einer von ihm zu bestimmenden Frist, die jedoch nicht länger als einen Monat betragen soll,“ gestrichen.

§ 96h wird wie folgt neu gefasst:

„Verstößt der angegriffene Beschluss des Deutschen Bundestages gegen das Grundgesetz, stellt das Bundesverfassungsgericht dies fest.“

III. Einfügung eines neuen Artikels 2

Nach Artikel 1 wird ein neuer Artikel 2 eingefügt:

Artikels 2

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 87a des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch (...) geändert worden ist, werden nach Absatz 2 folgende Absätze 2a und 2b eingefügt:

Absatz 2a:

„Meinungsverschiedenheiten über Beschlüsse des Deutschen Bundestags, die den Einsatz von Streitkräften nach Absatz 2 vorsehen, entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages. Stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass ein Beschluss nach Satz 1 mit diesem Grundgesetz nicht vereinbar ist, hebt es diesen auf.“

2. Absatz 2b:

„Absatz 2a gilt auch für Beschlüsse des Deutschen Bundestags, die den Einsatz von Streitkräften nach Artikel 24 Absatz 2 vorsehen.“

IV. Umbenennung des alten Artikels 2

Artikel 2 wird zu Artikel 3.

Begründung

Der Änderungsantrag greift im Wesentlichen die Anregungen Herrn Dr Seegmüllers aus der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 13.01.2020 sowie aus seiner diesbezüglichen schriftlichen Stellungnahme vom 09.01.2020 auf.

Zu Ziffer I (Änderung der Überschrift und des Einleitungstexts)

Ziffer 1 und 2:

Es handelt sich um redaktionelle bzw. Folgeänderungen, die durch die Grundgesetzänderung des neuen Artikels 2 (III. dieses Änderungsantrags) erforderlich werden.

Zu Ziffer II (Änderungen in Artikel 1)

Ziffer 1:

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

Ziffer 2:

Gestrichen wird die Antragsberechtigung der Fraktionen des Deutschen Bundestags in § 96e BVerfGG-E. Da sich das neue Verfahren zur Überprüfung der Beschlüsse gemäß § 1 Absatz 2 ParlBG richtigerweise an die abstrakte Normenkontrolle (§ 76 Absatz 1 BVerfGG) anlehnt, erscheint eine Einbeziehung der Fraktionen nicht sachgerecht.

Ziffer 3:

Die Begründungslast des Antragsstellers in § 96e Absatz 2 BVerfGG-E entfällt. Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts ist insbesondere nach entsprechender Änderung des Grundgesetzes (siehe hierzu III.) die Vereinbarkeit der Beschlüsse des Deutschen Bundestags gemäß § 1 Absatz 2 ParlBG mit dem Grundgesetz und damit regelmäßig mit Artikel 87a Absatz 2 GG oder Artikel 24 Absatz 2 GG. Einer insoweit eher formalistischen Begründungspflicht bedarf es daher nicht.

Wenn die Norm auf Begrenzung des beschriebenen Prüfungsmaßstabs des Bundesverfassungsgerichts hinausliefe, wäre sie ohnehin abzulehnen.

Die Streichung der Absatzbezeichnung im ehemaligen Absatz 1 ist eine redaktionelle Folgeänderung.

Ziffer 4:

Die dreimonatige Antragsfrist in § 96f BVerfGG-E wird im Interesse an der schnellen Klärung, ob ein Einsatz der Streitkräfte im Ausland im Hinblick auf seine verfassungsrechtliche Grundlage in Frage gestellt wird, auf einen Monat verkürzt.

Ziffer 5:

Die in § 96g BVerfGG-E geregelte Stellungnahmefrist entfällt, um den Spielraum des Bundesverfassungsgerichts bei der Bemessung von Äußerungsfristen nicht unnötig einzuschränken. Wegen ihrer weichen Formulierung hätte die Frist in der Praxis ohnehin kaum Wirkung entfaltet.

Ziffer 6:

In § 96g BVerfGG-E ist der prozessuale Anspruch auf Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geregelt. Da die „Überzeugung“ des Gerichts ohnehin Grundlage jeder seiner Entscheidungen ist, wird auf den gelungeneren Formulierungsvorschlag Herrn Dr. Seegmüllers zurückgegriffen.

Zu Ziffer III (Einfügung eines neuen Artikels 2)

Der Gesetzentwurf ließ unberücksichtigt, dass den Antragsberechtigten neben ihrem prozessualen Anspruch aus § 96h BVerfGG-E auch das materielle Recht zustehen muss, Verstöße gegen die Verfassung bei Zustimmungsbeschlüssen nach § 1 Absatz 2 ParlBG geltend zu machen. Prozessualer und materieller Anspruch müssen dabei einander entsprechen.

Die hier gewählte Lösung führt einen materiellen Aufhebungsanspruch gegen Beschlüsse nach § 1 Absatz 2 ParlBG ein, ohne dass es auf eine subjektive Rechtsverletzung der Antragssteller ankommt. Dies ist sachgerecht, weil sich das Verfahren insgesamt an die abstrakte Normenkontrolle anlehnt, der es in seinem Ziel auf Messung des Verfahrensgegenstands am Grundgesetz am ehesten entspricht.

Der materielle Aufhebungsanspruch kann nur durch eine Verfassungsänderung eingeführt werden, weil er in seinen Auswirkungen ohnehin bestehendes Verfassungsrecht (Artikel 87a Absatz 2 und 24 Absatz 2 GG) berührt. Der Ort der Änderung in Artikel 87a GG ist wegen des Regelungszusammenhangs sachgerecht.

Ziffer 1:

Der neue Absatz 2a des Artikels 87a GG lehnt sich in Satz 1 lose an die Formulierung der abstrakten Normenkontrolle in Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 GG an, stellt jedoch außerdem den Bezug zu Artikel 87a Absatz 2 GG her, der den Einsatz der Streitkräfte regelt. In Satz 2 wird der materielle Aufhebungsanspruch ausdrücklich aufgenommen.

Ziffer 2:

Absatz 2b bezieht Beschlüsse des Deutschen Bundestags ein, die sich (allein) auf Artikel 24 Absatz 2 GG gründen und den Einsatz der Streitkräfte im Ausland im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit vorsehen.

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat diesen Änderungsantrag in seiner 102. Sitzung am 9. September 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD abgelehnt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erinnerte an den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8277, mit dem die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits im 18. Deutschen Bundestag den Vorschlag zur Verankerung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens im Bundesverfassungsgerichtsgesetz zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland eingebracht hatte. Inzwischen sei eine von der Fraktion DIE LINKE. erhobene Organklage gegen die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem „Anti-IS-Einsatz“ in Syrien und Irak mangels Antragsbefugnis mit Beschluss vom 17. September 2019 als unzulässig abgewiesen worden (2 BvE 2/16). Das Bundesverfassungsgericht habe aber darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers sei, neue Verfahrensarten zu schaffen, um Wertungswidersprüchen entgegenzuwirken (2 BvE 2/16, Rdn. 44). Damit werde deutlich, dass neben dem Organstreitverfahren und der abstrakten Normenkontrolle eine gesetzliche Lücke bestehe, die der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einfachgesetzlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz schließen würde. Materieller Prüfungsmaßstab wären der völkerrechtliche Maßstab des Art. 25 Grundgesetz und das System kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz. Diesen Maßstäben entspreche der aktuell zur Verlängerung anstehende Einsatz der Bundeswehr in Syrien nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht. Die von der Fraktion der AfD in ihrem Änderungsantrag geforderte Änderung des Grundgesetzes sei nach Auffassung der ganz überwiegenden Anzahl der Sachverständigen in der Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 13. Januar 2020 nicht erforderlich. Deshalb und da die von der Fraktion der AfD vorgeschlagene Klagefrist von nur einem Monat zu knapp bemessen sei, sei der Änderungsantrag abzulehnen.

Die **Fraktion der AfD** unterstützte das Regelungsziel des Gesetzentwurfs, betonte aber, dass eine Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland auch im Grundgesetz mindestens wünschenswert, wenn nicht erforderlich sei. Darüber hinaus habe sich die Fraktion an den Voraussetzungen einer abstrakten Normenkontrolle orientiert und schlage vor, die Antragsbefugnis nicht bereits einer einzelnen Fraktion zu ermöglichen. Die Fraktion der AfD erklärte, dass sie dem Gesetzentwurf nur im Fall der Berücksichtigung ihres Änderungsantrags zustimmen könne.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lehnte den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab. Die Schaffung einer neuen Verfahrensart stelle eine Vermengung bestehender Verfahrensarten dar, insbesondere sei die Ausgestaltung der Antragsbefugnis angesichts der Systematik des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes inkonsequent. Die Fraktion der CDU/CSU könne keine Rechtsschutzlücke erkennen. Entscheidungen über Einsätze der Bundeswehr im Ausland, die verfahrensrechtlich nicht unter das Organstreitverfahren oder die abstrakte Normenkontrolle zu subsumieren seien, könnten nicht gegen Verfassungsrecht verstoßen. Denn die Entscheidung basiere auf der Auslegung von Völkerrecht und auf der Bewertung von sicherheitsrelevanten Parametern, welche der Einschätzungsprärogative des Bundesministeriums der Verteidigung unterlägen. Diese werde durch den Deutschen Bundestag im Rahmen seiner Entscheidung nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz ausreichend überprüft. Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bedeutete mithin eine Gravitas-Verschiebung in der Außen- und Sicherheitspolitik an das Bundesverfassungsgericht zulasten des Deutschen Bundestages.

Die **Fraktion der SPD** schloss sich dem Einwand der Fraktion der CDU/CSU an und sprach sich ebenfalls dagegen aus, neben dem Organstreitverfahren und der abstrakten Normenkontrolle ein weiteres Verfahren zu schaffen. Die Folgen wären eine erhebliche Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Deutschem Bundestag und Bundesregierung in der Außen- und Sicherheitspolitik. Der Bundestag befasse sich regelmäßig umfassend mit dem Für und Wider eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr, bevor er eine Entscheidung treffe. Es handele sich um ein bewährtes Verfahren. Auch die Fraktion der SPD lehne den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN deshalb ab.

Die **Fraktion der FDP** befürwortete das Ziel des Gesetzentwurfs. Es sei bereits erklärungsbedürftig, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz keine gerichtliche Kontrolle der parlamentarischen Entscheidung über einen Einsatz der Bundeswehr im Ausland vorsehe. Sie kritisierte aber, dass der Gesetzentwurf kein umfassendes Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts beinhalte, wie etwa eine Begründungspflicht der Entscheidung über einen Auslandseinsatz der Bundeswehr, und dass eine Antragsfrist von drei Monaten zu lang sei. Die Fraktion sprach sich dafür aus, das Thema unabhängig von dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN weiter zu debattieren.

Berlin, den 9. September 2020

Dr. Volker Ullrich
Berichtersteller

Sonja Amalie Steffen
Berichterstellerin

Fabian Jacobi
Berichtersteller

Dr. Marco Buschmann
Berichtersteller

Niema Movassat
Berichtersteller

Dr. Manuela Rottmann
Berichterstellerin

