

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Alexander S. Neu, Heike Hänsel, Gökay Akbulut, Michel Brandt, Christine Buchholz, Dr. Diether Dehm, Dr. Gregor Gysi, Dr. André Hahn, Matthias Höhn, Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Niema Movassat, Zaklin Nastic, Thomas Nord, Tobias Pflüger, Eva-Maria Schreiber, Helin Evrim Sommer, Friedrich Straetmanns, Alexander Ulrich, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – Einführung eines Verfahrens zur rechtlichen Überprüfung von Beschlüssen des Deutschen Bundestages und Eilentscheidungen der Bundesregierung zur Entsendung der Bundeswehr ins Ausland

A. Problem

Die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte ins Ausland bedarf der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages (konstitutiver Parlamentsvorbehalt). Die Zustimmung zu einem Auslandseinsatz erfolgt durch Beschlüsse des Deutschen Bundestages, die mit einfacher Mehrheit gefasst werden können. Nach derzeit geltender Rechtslage sind diese Mehrheitsbeschlüsse bislang nicht ohne weiteres und unzweifelhaft einer kurzfristigen und umfassenden Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht, etwa auf Initiative einer parlamentarischen Minderheit, zugänglich. Die Überprüfbarkeit des Zustimmungsbeschlusses der Bundestagsmehrheit mit der abstrakten Normenkontrolle ist zweifelhaft, zudem erreichen kleinere Fraktionen in einem zunehmend fragmentierten oder in den Mehrheitsverhältnissen von den Regierungsfractionen stark dominierten Parlament nicht das erforderliche Quorum. Auch der Weg in das Organstreitverfahren ist nicht ohne weiteres gangbar, wie der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (2 BvE 2/16) vom 17. September 2019 zum Syrien-Einsatz der Bundeswehr verdeutlicht hat. Angesichts der sowohl verfassungsrechtlichen als auch völkerrechtlichen Implikationen sowie des immensen Eskalationspotentials militärischer Auslandseinsätze ist eine höchsttrichterliche Kontrollmöglichkeit der parlamentarischen Mehrheitsbeschlüsse zur Entsendung bewaffneter Streitkräfte ins Ausland unabdingbar.

B. Lösung

Das Grundgesetz sowie das Bundesverfassungsgerichtsgesetz werden um eine neue Verfahrensart erweitert, die eine spezifische verfassungsgerichtliche Kontrolle für die Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze ermöglicht.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Gesetzesänderungen ergeben sich keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Eine deutlich verstärkte Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichts ist nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und des
Bundesverfassungsgerichtsgesetzes – Einführung eines Verfahrens
zur rechtlichen Überprüfung von Beschlüssen des Deutschen
Bundestages und Eilentscheidungen der Bundesregierung zur
Entsendung der Bundeswehr ins Ausland**

Vom ...

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

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2a des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist, wird folgende Nummer 2b eingefügt:

- „2b. über die Vereinbarkeit eines Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland mit diesem Grundgesetz, auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, einer Fraktion oder einer nach den Regeln der Geschäftsordnung gebildeten Gruppe des Bundestages,“.

Artikel 2

Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 13 Nummer 6b wird folgende Nummer 6c eingefügt:

- „6c. über die Vereinbarkeit eines Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland mit dem Grundgesetz, auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, einer Fraktion oder einer nach den Regeln der Geschäftsordnung gebildeten Gruppe des Bundestages (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2b des Grundgesetzes),“.

2. Nach § 96d wird folgender Achtzehnter Abschnitt eingefügt:

„Achtzehnter Abschnitt

Verfahren in den Fällen des § 13 Nummer 6c

§ 96e

Den Antrag zur Überprüfung der Vereinbarkeit eines Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland mit dem Grundgesetz können ein Viertel der Mitglieder des Bundestages, eine Fraktion oder eine unter Einhaltung der Regeln der Geschäftsordnung des Bundestages gebildete Gruppe des Bundestages stellen.

§ 96f

Der Antrag muss binnen zwei Monaten nach einer Beschlussfassung des Bundestages gemäß § 1 Absatz 2 bzw. § 5 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes oder nach einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 5 Absatz 1 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, der der Bundestag noch nicht nach § 5 Absatz 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes zugestimmt hat, über die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte ins Ausland gestellt werden.

§ 96g

Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Bundestag und der Bundesregierung binnen einer zu bestimmenden Frist, die zwei Monate nicht überschreiten soll, Gelegenheit zur Äußerung.

§ 96h

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Entscheidung fest, ob ein in § 13 Nr. 6c bezeichneter Beschluss des Bundestages bzw. eine Entscheidung der Bundesregierung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Bei fehlender Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz ist der Einsatz zu beenden.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 15. September 2020

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Bundeswehr wird seit Anfang der 1990er Jahre in sogenannte Auslandseinsätze entsendet. Zunächst ohne Beteiligung des Deutschen Bundestages nach Somalia und Jugoslawien. Die SPD- und die FDP-Fraktion beschränkten dagegen den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 (2 BvE 3/92, 2 BvE 5/93, 2 BvE 7/93, 2 BvE 8/93) formulierte daraufhin einen verfassungsrechtlichen Rahmen für die Zulässigkeit der Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze. Demnach darf unter bestimmten normativen und institutionellen Voraussetzungen die Bundeswehr im Ausland eingesetzt werden.

So wurde der internationale Rahmen in Verbindung mit dem Grundgesetz benannt:

„Die von der Bundesregierung beschlossenen Einsätze deutscher Streitkräfte, denen jeweils ein vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erteiltes Mandat zugrunde liegt, finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 24 Absatz 2 Grundgesetz, der den Bund ermächtigt, sich einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen.“

Eine spezifische einfachgesetzliche Regelung, die die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzte, erfolgte im Jahr 2005 durch die Einführung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes. Die Exekutive kann lediglich den Antrag zur Entsendung einbringen oder im Ausnahmefall der Gefahr im Verzug eine vorläufige Entscheidung treffen, nicht aber abschließend über die Entsendung befinden. Der Deutsche Bundestag entscheidet konstitutiv über die Entsendung der Bundeswehr.

Aber auch der Bundestag ist sich hinsichtlich der grundgesetzlichen Konformität oder Nicht-Konformität von Entsendungsanträgen der Bundesregierung nicht immer einig. Während die die Regierung tragenden Mehrheitsfraktionen in der Regel keine oder keine relevanten verfassungsrechtlichen Probleme erkennen wollen, sieht das häufig bei den Oppositionsfraktionen anders aus. Ob ein Antrag auf Entsendung der Bundeswehr in einen sogenannten Auslandseinsatz jedoch verfassungskonform oder aber verfassungswidrig ist, kann nicht von den Mehrheiten im Deutschen Bundestag entschieden werden. Es bedarf in streitigen Fällen vielmehr höchstrichterlicher Entscheidung.

Bislang ist einer parlamentarischen Minderheit der Weg zum Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung einer solchen Mehrheitsentscheidung des Bundestages oder Entsendeentscheidung der Bundesregierung nicht ohne weiteres eröffnet. Aus diesem Grunde muss es einem Viertel der Mitglieder des Bundestages, aber auch einzelnen Fraktionen oder geschäftsordnungsgemäß gebildeten Gruppen ermöglicht werden, mit einer spezifischen neuen Verfahrensart Mehrheitsentscheidungen im Deutschen Bundestag zur Entsendung bewaffneter Streitkräfte ins Ausland durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Die Einfügung in Artikel 93 Absatz 1 GG entspricht der Systematik des Grundgesetzes. Eine Grundgesetzänderung ist nach nahezu einhelliger Auffassung der Sachverständigen in der Anhörung der 75. Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 13. Januar 2020 (Protokoll-Nr. 19/75) nicht zwingend erforderlich, aber sie ist systematisch sinnvoll und dient der Klarstellung, insbesondere mit Blick auf die Tragweite der gesetzlichen Neuregelung. Die Entsendung der Bundeswehr in einen Auslandseinsatz hat gravierende und weitreichende Auswirkungen. Sie hat zudem nicht nur verfassungsrechtliche, sondern auch völkerrechtliche Implikationen. Daher ist die Prüfungskompetenz und Antragsbefugnis bezüglich Auslandseinsätzen mit ihren wesentlichen sicherheitspolitischen Konsequenzen, die im Zweifel über Krieg und Frieden entscheiden, auszuweiten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)**Zu Nummer 1 (§ 13 BVerfGG)**

Der Hinweis auf die neue Verfahrensart entspricht der Systematik des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes.

Zu Nummer 2 (Einfügung der §§ 96e ff.)**Zu § 96e BVerfGG**

Die Vorschrift regelt die Antragsbefugnis. Sie bringt zur Geltung, dass auch in einem zunehmend fragmentierten Parlament unterschiedliche Akteure ihre Befugnis zur Kontrolle des Handelns einer Abstimmungsmehrheit wahrnehmen können müssen. Bei der Festlegung des Quorums sind die gravierenden Konsequenzen einer Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze zu berücksichtigen.

Zu § 96f BVerfGG

Der Antrag ist innerhalb von zwei Monaten nach einem Entsendebeschluss bzw. Zustimmungsbefehl des Bundestages oder nach einer Entsendeentscheidung der Bundesregierung, der der Bundestag noch nicht nach § 5 Abs. 3 Parlamentsbeteiligungsgesetz zugestimmt hat, zu stellen. Jede neue Beschlussfassung des Bundestages in Form einer Zustimmung zur Verlängerung eines Bundeswehreinsatzes setzt die Zweimonatsfrist erneut in Gang.

Die Fristbemessung dient mit Blick auf einen bereits laufenden oder unmittelbar bevorstehenden Auslandseinsatz der Bundeswehr der Verfahrensbeschleunigung und gewährt zugleich den Antragstellern eine angemessene Vorbereitungszeit.

Zu § 96g BVerfGG

Auch hier dient die Fristbemessung mit Blick auf einen bereits laufenden oder unmittelbar bevorstehenden Auslandseinsatz der Bundeswehr der Verfahrensbeschleunigung und muss eine schnelle Beendigung eines verfassungsrechtswidrigen Bundeswehreinsatzes ermöglichen. Mit einer Soll-Regelung wird dabei der Tatsache Rechnung getragen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung der Bundesregierung sowie der Bundestagsmehrheit regelmäßig bereits vor der Beschlussfassung über die Mandatserteilung zu erfolgen hat.

Zu § 96h BVerfGG

Das Bundesverfassungsgericht stellt gegebenenfalls die Vereinbarkeit eines Bundestagsbeschlusses bzw. einer Entscheidung der Bundesregierung zur Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte ins Ausland mit dem Grundgesetz fest.

Die Bundesregierung ist bei fehlender Verfassungskonformität verpflichtet, den Auslandseinsatz der Bundeswehr unverzüglich zu beenden.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

