

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Agnieszka Brugger, Renate Künast, Monika Lazar, Tobias Lindner, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Doris Wagner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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

A. Problem

Beim Zustimmungsbeschluss des Deutschen Bundestages zum Syrien-Einsatz der deutschen Bundeswehr ist erneut ein grundlegendes Problem des Rechtsschutzsystems im Bereich der Auslandseinsätze der Bundeswehr zu Tage getreten. In der parlamentarischen Debatte ist bezweifelt worden, dass der nunmehr laufende Einsatz mit dem Grundgesetz vereinbar ist. In Rede standen Verstöße gegen Art. 25 GG (hier das völkerrechtliche Gewaltverbot) und Art. 87a i. V. m. Art. 24 GG (hier Handeln außerhalb eines Systems kollektiver Sicherheit). Es gibt jedoch für die Beteiligten keinen klaren Weg, um derartige Rechtsfragen dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Sehr zweifelhaft ist, ob der Zustimmungsbeschluss des Bundestages als „Bundesrecht“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (abstrakte Normenkontrolle) angesehen werden könnte; überdies verfügen die Oppositionsfraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag gegenwärtig nicht über das erforderliche Quorum für die abstrakte Normenkontrolle. Dass Fraktionen des Deutschen Bundestages mit der Organklage (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) in dieser Konstellation eine Verletzung eigener Rechte oder einen Eingriff in Rechtspositionen des Bundestages geltend machen könnten, ist nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht erkennbar. Diese Situation ist dem Rechtsstaat unangemessen. Das haben auch Redner der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag anerkannt. Bei derart wesentlichen Angelegenheiten muss die Möglichkeit bestehen, dass verfassungsrechtliche Grundsatzfragen letztverbindlich durch das Bundesverfassungsgericht beantwortet werden.

B. Lösung

Im Bundesverfassungsgerichtsgesetz wird eine neue Verfahrensart verankert.

C. Alternativen

Es könnte – statt einer neuen Verfahrensart – auch erwogen werden, der existierenden abstrakten Normenkontrolle (je nach vertretener Auffassung ggf. auch nur klarstellend) einen erweiterten Anwendungsbereich zu eröffnen. Dies würde jedoch – gerade in Hinblick auf die aktuelle Zusammensetzung des Bundestages – zwangsläufig erfordern, dass für die Normenkontrolle insgesamt auch Regelungen zu einer Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten geschaffen werden müssten. Solchen Vorschlägen (siehe Bundestagsdrucksache 18/184) wollten die Koalitionsfraktionen jedoch bereits zu Beginn der Legislaturperiode nicht zustimmen.

D. Kosten

Keine. Es ist nicht zu erwarten, dass die neue Verfahrensart zu einer relevanten Mehrbelastung des Bundesverfassungsgerichts führt.

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 8 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 13 Nummer 14 wird folgende Nummer 14a eingefügt:
„14a. zur Überprüfung, ob der nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes getroffene Beschluss des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz vereinbar ist,“.
2. Nach § 96d wird folgender Achtzehnter Abschnitt eingefügt:

„Achtzehnter Abschnitt

Verfahren in den Fällen des § 13 Nummer 14a

§ 96e

(1) Den Antrag auf Überprüfung, ob ein nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes getroffener Beschluss des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz übereinstimmt, kann eine Anzahl von Mitgliedern des Deutschen Bundestages stellen, die mindestens drei Vierteln der Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages entspricht, die die Bundesregierung nicht tragen.

(2) Im Antrag sind die Bestimmungen des Grundgesetzes anzugeben, aus denen sich der Verstoß gegen das Grundgesetz ergibt.

§ 96f

Der Antrag ist binnen drei Monaten nach dem in § 96e Abs. 1 bezeichneten Beschluss des Deutschen Bundestages zu stellen.

§ 96g

Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung binnen einer von ihm zu bestimmenden Frist, die jedoch nicht länger als einen Monat betragen soll, Gelegenheit zur Stellungnahme.

§ 96h

Kommt das Bundesverfassungsgericht zu der Überzeugung, dass ein in § 96e Abs. 1 bezeichneter Beschluss des Deutschen Bundestages gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt, so stellt es dies fest.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 26. April 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Bei der jüngst vom Deutschen Bundestag erteilten Zustimmung zum Syrien-Einsatz der deutschen Bundeswehr ist erneut ein grundlegendes Problem des Rechtsschutzsystems im Bereich der Auslandseinsätze der Bundeswehr zu Tage getreten. In der parlamentarischen Debatte ist bezweifelt worden, dass der nunmehr laufende Einsatz mit dem Grundgesetz vereinbar ist. In Rede standen Verstöße gegen Art. 25 GG (hier das völkerrechtliche Gewaltverbot) und Art. 87a i.V. m. Art. 24 GG (hier Handeln außerhalb eines Systems kollektiver Sicherheit). Dass die Einhaltung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes durch Art. 25 GG gefordert wird, hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 22. November 2001 (2 BvE 6/99, Rn. 169) anerkannt. Dass die Bundeswehr jedenfalls grundsätzlich nur in einem System kollektiver Sicherheit im Ausland eingesetzt werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil (30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, Rn. 254) deutlich gemacht. Es geht hier also um Rechtsfragen, die für das durch das Grundgesetz konstituierte Gemeinwesen von grundlegender Bedeutung sind.

Dennoch gibt es für die Beteiligten an der Debatte keinen klaren Weg, um derartige Rechtsfragen dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Sehr zweifelhaft ist, ob der Beschluss des Bundestages als „Bundesrecht“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (abstrakte Normenkontrolle) angesehen werden könnte (dazu WD 2 – 3000 – 239/14); überdies verfügen die Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag gegenwärtig nicht über das erforderliche Quorum für die abstrakte Normenkontrolle. Dass Fraktionen des Deutschen Bundestages mit der Organklage (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) in dieser Konstellation eine Verletzung eigener Rechte oder einen Eingriff in Rechtspositionen des Bundestages geltend machen könnten, scheint nach bisheriger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als fast ausgeschlossen (siehe nur zu Art. 87a: BVerfG, Beschluss v. 4.5.10 – 2 BvE 5/07 und zu Art. 25 und 26 GG: BVerfGE 100, 266). Diese Situation ist dem Rechtsstaat unangemessen. Das haben auch Redner der Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag anerkannt. Bei derart wesentlichen Gegenständen muss die Möglichkeit bestehen, dass verfassungsrechtliche Grundsatzfragen letztverbindlich durch das Bundesverfassungsgericht beantwortet werden.

Im Bundesverfassungsgerichtsgesetz wird eine neue Verfahrensart verankert, die ermöglicht, dem Bundesverfassungsgericht die entsprechenden Rechtsfragen vorzulegen.

Es könnte – statt einer neuen Verfahrensart – auch erwogen werden, der existierenden abstrakten Normenkontrolle (je nach vertretener Auffassung ggf. auch nur klarstellend) einen erweiterten Anwendungsbereich zu eröffnen. Dies würde jedoch – gerade in Hinblick auf die aktuelle Zusammensetzung des Bundestages – zwangsläufig erfordern, dass für die Normenkontrolle insgesamt auch Regelungen zu einer Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten geschaffen werden müssten. Solchen Vorschlägen (siehe BT-Drs. 18/184) wollten die Koalitionsfraktionen jedoch bereits zu Beginn der Legislaturperiode nicht zustimmen. Überdies bietet die Verankerung einer eigenständigen Verfahrensart den Vorteil, dass die Regelungen spezifisch auf die vorliegende Konstellation zugeschnitten werden können.

Die Gesetzgebungsbefugnis gründet auf Artikel 93 Abs. 3 GG, der es erlaubt, den Zugang zum Bundesverfassungsgericht jedenfalls im Bereich verfassungsrechtlicher Streitigkeiten durch die Zulassung neuer Verfahrensarten zu erweitern. So wurde in der Vergangenheit auf dieser Grundlage ein Gutachtenverfahren eingeführt und – vor Verankerung dieser Verfahrensart in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG – auch die Verfassungsbeschwerde zugelassen (vgl. die Ausgangsfassung des BVerfGG vom 12.3.1951, BGBl. I, S. 243 ff. und dort die §§ 90 bis 97).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 13 BVerfGG)

Entsprechend der gegenwärtigen Systematik des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes erfolgt an dieser Stelle ein Hinweis auf die neue Verfahrensart.

Zu Nummer 2

§ 96e BVerfGG

Die Vorschrift legt für die Antragsbefugnis eine Zahl von Mitgliedern des Bundestages fest, die auch in Zeiten übergroßer Koalitionen angemessene Kontrollmöglichkeiten eröffnet.

Die Verletzung des Grundgesetzes muss in dem Antrag konkret bezeichnet werden.

§ 96f BVerfGG

Die Vorschrift regelt, dass der Antrag innerhalb von drei Monaten nach dem entsprechenden Beschluss des Bundestages zu stellen ist. Diese Frist wurde bemessen sowohl unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein Einsatz ggf. bereits läuft als auch im Hinblick auf hinreichende Vorbereitungszeit für die Antragsteller. Bei erneutem Beschluss des Bundestages (Zustimmung zur Verlängerung eines Einsatzes) beginnt die Frist erneut zu laufen.

§ 96g BVerfGG

Die Regelung sieht für die Erwiderung von Bundesregierung und Bundestag eine regelmäßig („soll“) kurze Frist vor. Dies ist zur Verfahrensbeschleunigung geboten und auch angemessen, weil jedenfalls die Bundesregierung zu den wichtigen Fragen ohnehin vorab gründliche Prüfungen vorgenommen haben muss, die eine kurzfristige Erwiderung möglich machen sollte.

§ 96h BVerfGG

Festgestellt wird in der neuen Verfahrensart ggf., dass der Beschluss des Bundestages (und damit der dem Beschluss zugrunde liegend Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland) nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Faktische Rechtsfolge dieses Ausspruchs wird sein, dass die Bundesregierung einen Einsatz unmittelbar zu beenden hat.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

