

Öffentliche Anhörung

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages

am 13. Januar 2020

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

– Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von
Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland –

BT-Drucks. 19/14025

Stellungnahme von

Univ.-Prof. Dr. Karsten Schneider

Zur Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags am 13. Januar 2020 zum Entwurf der Abgeordneten Katja Keul, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Dr. Tobias Lindner, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Manuela Rottmann, Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Verankerung eines Verfahrens zur Überprüfung von Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr im Ausland) – BT-Drucks. 19/14025 gebe ich folgende Stellungnahme ab:

- Der Gesetzentwurf schafft **Rechtsunsicherheit** hinsichtlich der Frage: Kann und wird der Zweite Senat auch zukünftig ganz oder teilweise an Vertretbarkeitskontrollen festhalten (können) oder werden in der neuen Verfahrensart sämtliche Rechtsfragen – einschließlich völkerrechtlich strittiger Vorfragen – durchentschieden werden müssen?
- Die rechtspraktische und **verfassungspolitische Relevanz** der genannten Rechtsunsicherheit über das Fortbestehen der Vertretbarkeitskontrollen ist hoch.
- Zur Vermeidung der Rechtsunsicherheit erscheint eine **Ergänzung von § 96e Abs. 1 BVerfGG-E** angezeigt.
- Ein verfassungsrechtlicher Auftrag an den Gesetzgeber, das neue Verfahren zu schaffen, besteht nicht. Verfassungspolitische Gründe sprechen gegen ein Antragsrecht der Fraktionen.
- Es erscheint außerdem angezeigt, **§ 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG** zu ergänzen. Anderenfalls ergeben sich Unklarheiten mit hoher rechtspolitischer Relevanz hinsichtlich der Abstimmungserfordernisse über völkerrechtliche Vorfragen (insbesondere in den Anwendungsbereichen von Art. 24 Abs. 2 GG, Art. 25 GG und Art. 26 Abs. 1 GG).

I. Ausgangspunkt

1. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht im Organstreitverfahren **kein Raum für** eine allgemeine oder umfassende, d. h. von eigenen Rechten der Antragsteller losgelöste, **abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit** einer angegriffenen Maßnahme (vgl. hierzu den Wortlaut von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG).¹ Insbesondere kann im Organstreit **keine Respektierung sonstigen (Verfassungs-)Rechts** erzwungen werden; der Organstreit dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht.² Das Grundgesetz hat den **Deutschen Bundestag nicht als umfassendes „Rechtsaufsichtsorgan“ über die Bundesregierung** eingesetzt. Aus dem Grundgesetz lässt sich kein eigenes Recht des Deutschen Bundestages dahingehend ableiten, dass jegliches materiell oder formell verfassungswidrige Handeln der Bundesregierung unterbleibe.³ Auch eröffnet der Organstreit **keine allgemeine Kontrolle außen- oder verteidigungspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung**.⁴

2. Hinsichtlich der **verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Einsätzen** bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland führte die genannte Rechtsprechung in der Vergangenheit regelmäßig auch zur **Unzulässigkeit** von Anträgen in Organstreitverfahren.⁵

3. Wesentliche **völkerrechtliche Rahmenbedingungen** derartiger Einsätze sind **völkerrechtlich nicht unumstritten**: Inhalt und Reichweite einzelner Durchbrechungen des völkerrechtlichen Gewaltverbotes, Voraussetzungen und Tragweite des Rechts auf (kollektive) Selbstverteidigung, einzelne Befugnisse im Rahmen sog. humanitärer Interventionen sowie Fort- und Weiterentwicklungen der vertraglichen Grundlagen unterschiedlicher Systeme kollektiver

¹ Vgl. BVerfGE 73, 1 (30); 80, 188 (212); 104, 151 (193 f.); 118, 277 (318 f.); 136, 190 (192 Rn. 5); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

² Vgl. BVerfGE 100, 266 (268); 118, 277 (319); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

³ Vgl. BVerfGE 68, 1 (72 f.); 126, 55 (68); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

⁴ Vgl. BVerfGE 118, 244 (257); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

⁵ Vgl. BVerfGE 117, 357 – *Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan*; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. März 2007 – 2 BvE 1/07 –, juris – *Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan*; BVerfGE 124, 267 – *Kosovo*; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 – *Syrien*.

Sicherheit sowie des Völkergewohnheitsrechts sind Gegenstand vielstimmiger internationaler Diskurse unter Einschluss einer hohen Anzahl staatlicher, über- und nichtstaatlicher Akteure, deren (auch nur vorläufig abgesicherte) normative Zwischenergebnisse in der **internationalen Völkerrechtswissenschaft durchaus kontrovers diskutiert** werden. Außerhalb des Selbstverteidigungsrechtes und der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat besteht ein weites Spektrum **umstrittener Rechtfertigungsgründe**. Sie beziehen sich auf Typen der Gewaltanwendung, die sich nach dem gegenwärtig als abgesichert zu betrachtenden Stand der Völkerrechtsentwicklung in einer Grauzone **zwischen klarer Völkerrechtswidrigkeit und verlässlicher Rechtfertigung** bewegen. Zahlreiche Rechtfertigungsstrategien beruhen auf (realen oder jedenfalls wahrgenommenen) Defiziten des UN-Systems kollektiver Sicherheit, d.h. aus (vermeintlich) im System angelegtem Versagen des Sicherheitsrates.⁶ Völkerrechtlich sind auch Fälle militärischer Gewaltanwendung denkbar, die sich weder als Angriffs- noch als Verteidigungskrieg im Sinne des Grundgesetzes qualifizieren lassen.

4. Zentrale **verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen** derartiger Einsätze knüpfen ihrerseits an diese völkerrechtlichen Unschärfen an und stehen hierzu in zahlreichen **Verweisungszusammenhängen**: **Art. 25 GG** ordnet die Geltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts als Bestandteil des Bundesrechtes an, namentlich also die Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbotes; **Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG** bezweckt einen bereichsspezifischen Gleichklang zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, beschränkt sich eben nicht auf eine Wertentscheidung der Verfassung für den Frieden in der Welt, sondern weist den Fundamentalnormen der **völkerrechtlichen Friedenssicherung** – im scharfen Gegensatz zu sonstigen „allgemeinen Regeln“ – **Verfassungsrang** zu.⁷ **Art. 24 Abs. 2 GG** kann seinerseits – vermittelt über das „Gebot der Friedenswahrung“ – jedenfalls nicht völlig abgekoppelt von völkerrechtlichen (Vor-)Fragen interpretiert werden. Neben den genannten ausdrücklichen Bestimmungen des Grundgesetzes schließt auch der ungeschriebene **Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes**⁸ aus, von einer strikten und endgültigen Trennung verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Fragen auszugehen.

⁶ Ausführlich *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 88. EL August 2019, GG Art. 26 Rn. 31.

⁷ Vgl. BeckOK Grundgesetz/*Heintschel von Heinegg*, 41. Ed. 1.3.2015, GG Art. 26 Rn. 2.

⁸ Vgl. BVerfGE 141, 1 (26 ff.).

5. Das **Bundesverfassungsgericht** kann sich (und muss sich aus verfassungsprozessualen⁹ Gründen) im Rahmen von Organstreitverfahren bislang darauf beschränken, die **völkerrechtliche Bewertung** von Einsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland auf **Vertretbarkeit** zu überprüfen. Danach ist der völkerrechtliche Prüfungsmaßstab – jedenfalls bei sämtlichen prozessstandschaftlichen Anträgen einzelner Fraktionen des Deutschen Bundestags – materiell zurückgenommen. Verletzungen eigener Rechte des Deutschen Bundestages kommen insoweit nur dann in Betracht, wenn sich die Zustimmung der Bundestagsmehrheit zu einem Antrag der Bundesregierung (§§ 1 Abs. 2, 3 ParlBG) auf einen Einsatz bezieht, der sich nicht lediglich außerhalb des vom jeweiligen Zustimmungsgesetz gezogenen Ermächtigungsrahmens bewegt, also nicht bereits dann, wenn lediglich gegen einzelne Bestimmungen des jeweiligen völkerrechtlichen Vertrags verstoßen werden sollte.¹⁰

Der **verfassungsrechtliche Maßstab des Bundesverfassungsgerichts** setzt **aus verfassungsprozessualen Gründen** im Organstreit voraus, dass auf Antrag des Deutschen Bundestages ein Verfassungsverstoß erst dann festgestellt wird, wenn sich jenseits eines weit bemessenen Gestaltungsspielraums der Bundesregierung eine Überschreitung des vom ursprünglichen Zustimmungsgesetz vorgezeichneten Ermächtigungsrahmens nachweisen lässt, wenn also eine konsensuale Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstößt und damit den Boden des dort festgelegten politischen Programms verlässt.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich in diesem Umfang, ob ein bestimmtes völkerrechtliches Handeln der Regierung durch das Vertragsgesetz und dessen verfassungsrechtlichen Rahmen gedeckt ist.¹²

⁹ Eine Verletzung der Rechte des Deutschen Bundestages kann im Organstreit nicht darauf beruhen, dass eine Verletzung völkerrechtlicher Normen lediglich völkerrechtlich „vertretbar“ ist. Denn erforderlich – und damit in dieser prozessualen Konstellation entscheidungserheblich – ist das Vorliegen einer konsensualen Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit in der Weise, dass gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstoßen wird und damit der Boden des dort festgelegten politischen Programms verlassen wird. Solange sich die angegriffenen Maßnahmen noch im vertretbaren Rahmen des Vertragswerks bewegen, ist der „Boden des dort festgelegten politischen Programms“ noch nicht verlassen (und Verletzungen der Rechte des Deutschen Bundestages kommen insoweit nicht in Betracht), vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 37 m.w.Nachw. zur ständigen Rechtsprechung.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 37.

¹¹ Vgl. BVerfGE 104, 151 (210); 118, 244 (260 f.); 121, 135 (158); Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 38.

¹² Vgl. BVerfGE 58, 1 (36 f.); 68, 1 (102 f.); 90, 286 (346 ff., 351 ff.); 104, 151 (196); 118, 244 (261); Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 38.

II. Zwischenergebnis

1. Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen¹³ für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland sind derzeit – **aus verfassungsprozessualen Gründen**, die sich aus Besonderheiten des Organstreitverfahrens speisen – lediglich eingeschränkt nachprüfbar in Gestalt von Vertretbarkeitskontrollen.

2. **Zentrale völkerrechtliche Kontroversen** über die rechtliche Zulässigkeit von Einsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland spiegeln sich deswegen derzeit zwar **im parlamentarischen Raum**, werden aber nicht „in Karlsruhe“ entschieden.¹⁴

3. **Aus verfassungsprozessualen Gründen**, die sich aus Besonderheiten des Organstreitverfahrens speisen, gilt: Der Zweite Senat stellt unter Bedingungen völkerrechtlicher Ungewissheiten weder „endgültig“¹⁵ noch „letztverbindlich“¹⁶ das Völkerrecht klar – und er bildet das Völkerrecht (selbstverständlich) auch nicht „endgültig“¹⁷ oder „letztverbindlich“¹⁸ fort.¹⁹ **Im völkerrechtlichen Meinungsstreit** beansprucht der Zweite Senat **kein „letztes Wort“**, er schwingt sich nicht auf zum Obergutachter über völkerrechtliche Streitfragen und er nimmt erst recht nicht die Rolle eines Schiedsrichters im völkerrechtlichen Meinungsstreit ein.²⁰

¹³ Oben I. 3.

¹⁴ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

¹⁵ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

¹⁶ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

¹⁷ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

¹⁸ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

¹⁹ Entscheidungen bedeutender innerstaatlicher Gerichte stellen sich im Völkerrecht als Rechtserkenntnisquellen dar. Entscheidungstragende Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zur völkerrechtlichen Rechtslage würden das Gericht zu nicht mehr – aber auch nicht weniger – als einem qualifizierten Diskursteilnehmer machen.

²⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 – 2 BvE 2/16 –, Rn. 46: „Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Bundesverfassungsgericht die völkerrechtliche Einschätzung der Antragsgegner, die dem gerügten Handeln zugrunde liegt, teilt (vgl. BVerfGE 118, 244 <268>). Die Prüfung beschränkt sich vielmehr grundsätzlich darauf, ob die Annahmen außerhalb des Vertretbaren liegen (vgl. BVerfGE 118, 244 <269>). Die vertretbare Interpretation von Rechten und Pflichten in einem System nach Art. 24 Abs. 2 GG und das Handeln in einem solchen System auch in Reaktion auf neue Sicherheitsherausforderungen ist Aufgabe der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 121, 135 <158>) und bewegt sich regelmäßig innerhalb des vertragsgesetzlichen Ermächtigungsrahmens.“

III. Wegfall der bisherigen verfassungsprozessualen Beschränkungen infolge des neuen Verfahrens in den Fällen des § 13 Nummer 14a BVerfGG-E

1. Der Gesetzentwurf will eine Verfahrensart einführen, die den Fraktionen und einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages die Möglichkeit eröffnet, verfassungsgerichtlich prüfen zu lassen, ob ein nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes getroffener Beschluss des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz übereinstimmt.

2. Hierdurch **entfällt die bisherige verfassungsprozessuale Einschränkung**, wonach im Organstreit ausdrücklich kein Raum ist für eine allgemeine oder umfassende, d. h. von eigenen Rechten der Antragsteller losgelöste, **abstrakte Kontrolle** der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme.²¹ Ebenso entfällt insoweit die bisherige Einschränkung des Organstreits, der keine **allgemeine Kontrolle außen- oder verteidigungspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung** ermöglicht.²²

3. In Umkehrung der bisherigen Formel²³ des Zweiten Senates lässt sich das neue Verfahren in den Fällen des § 13 Nummer 14a BVerfGG-E dahingehend zusammenfassen, dass hierdurch **Fraktionen des Deutschen Bundestages²⁴ nun grundsätzlich als – bereichsspezifisch umfassende – „Rechtsaufsichtsorgane“ über Bundesregierung und Bundestag** eingesetzt werden. Hierbei gilt im Einzelnen:

- **Antragsgegenstand** ist lediglich der **Beschluss des Deutschen Bundestages** gem. § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (§ 96e Abs. 1 BVerfGG-E).

²¹ Vgl. BVerfGE 73, 1 (30); 80, 188 (212); 104, 151 (193 f.); 118, 277 (318 f.); 136, 190 (192 Rn. 5); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

²² Vgl. BVerfGE 118, 244 (257); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

²³ Vgl. BVerfGE 68, 1 (72 f.); 126, 55 (68); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28. – „Das Grundgesetz hat den Deutschen Bundestag nicht als umfassendes „Rechtsaufsichtsorgan“ über die Bundesregierung eingesetzt. Aus dem Grundgesetz lässt sich kein eigenes Recht des Deutschen Bundestages dahingehend ableiten, dass jegliches materiell oder formell verfassungswidrige Handeln der Bundesregierung unterbleibe.“

²⁴ Gleiches gilt auch für ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages (§ 96e Abs. 1 BVerfGG-E).

- Zu einem **mittelbaren Antragsgegenstand** wird dabei der **Antrag der Bundesregierung** auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte gem. § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes.
- **Kein Antragsgegenstand ist der Einsatz selbst.** Das neue Verfahren eröffnet also keine Möglichkeiten der Überprüfung, inwieweit sich ein laufender Einsatz noch innerhalb eines durch einen Beschluss des Deutschen Bundestages gem. § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes abgesteckten Rahmens hält.²⁵ Ebenfalls nicht kontrollierbar in Verfahren der Fälle des § 13 Nummer 14a BVerfGG-E sind die Fragen, inwieweit **operative Modalitäten** und **exekutivische Einsatzaspekte vor Ort** ihrerseits mit dem Grundgesetz übereinstimmen.

IV. **Rechtsunsicherheit über die Folgen des Wegfalls der bisherigen verfassungsprozessualen Beschränkungen**

1. Ein bemerkenswerter Aspekt des neuen Verfahrens in den Fällen des § 13 Nummer 14a BVerfGG-E liegt darin, dass gesetzlich **lediglich negativ entschieden** wird, **welche** verfassungsprozessuale **Beschränkung entfällt**: nämlich die bisherige Beschränkung, wonach kein Raum ist für allgemeine oder umfassende, d. h. von eigenen Rechten der Antragsteller losgelöste, abstrakte Kontrollen der Verfassungsmäßigkeit angegriffener Maßnahmen.²⁶

2. Weder aus dem Gesetzentwurf noch aus der Rechtsprechung des Zweiten Senates ergibt sich indes **positiv**, welche verfassungsrechtlichen **Prüfungsmaßstäbe an die Stelle der bisherigen Prüfprogramme treten** werden, die bislang sämtlichen Organstreitverfahren anlässlich von Einsätzen der Bundeswehr im Ausland zugrunde lagen.

²⁵ Vgl. zu einer solchen Konstellation insbesondere BVerfGE 124, 267 – *Kosovo*.

²⁶ Vgl. BVerfGE 73, 1 (30); 80, 188 (212); 104, 151 (193 f.); 118, 277 (318 f.); 136, 190 (192 Rn. 5); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/ 18 -, Rn. 18; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 28.

IV.a. Insbesondere entsteht Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Frage: Kann und wird der Zweite Senat auch zukünftig ganz oder teilweise an Vertretbarkeitskontrollen festhalten oder werden in der neuen Verfahrensart sämtliche Rechtsfragen durchentschieden werden müssen?

1. Die zukünftigen verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe, die im Rahmen der neuen Verfahrensart darüber entscheiden werden, ob angegriffene Beschlüsse des Deutschen Bundestages „**mit dem Grundgesetz übereinstimmen**“ (vgl. § 96e Abs. 1 BVerfGG-E), sind unklar.

2. Die bisherige **verfassungsprozessuale Begründung** für die Vertretbarkeitskontrollen **entfällt** im Rahmen der neuen Verfahrensart.²⁷

3. Über **materiell-verfassungsrechtliche Begründungen** für Vertretbarkeitskontrollen, die sich unabhängig von der im Rahmen der neuen Verfahrensart entfallenden verfassungsprozessualen Begründung ergeben, musste der Zweite Senat **noch nicht entscheiden**.

4. Der vorgeschlagene **Wortlaut** des Entwurfs („Überprüfung, ob ein nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes getroffener Beschluss des Deutschen Bundestages mit dem Grundgesetz übereinstimmt“²⁸) ist **offen** hinsichtlich mehrerer Fragen:

- Wird es auch zukünftig bei Subsumtionen unter **Art. 24 Abs. 2 GG** dabei bleiben (können), dass die „vertretbare Interpretation von Rechten und Pflichten in einem System nach Art. 24 Abs. 2 GG und das Handeln in einem solchen System auch in Reaktion auf neue Sicherheitsherausforderungen Aufgabe der Bundesregierung“²⁹ ist? Und wird der Zweite Senat an seiner bisherigen Vermutung festhalten (können), wonach sich die völkerrechtliche Interpretation der Bundesregierung regelmäßig innerhalb des vertragsgesetzlichen Ermächtigungsrahmens bewegt?³⁰ Oder wird der Zweite Senat die Bundesregierung mit einer **Karlsruher Interpretation von Rechten und Pflichten in einem System nach Art. 24 Abs. 2 GG** außenpolitisch binden (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG)?

²⁷ Vgl. dazu oben I.5.

²⁸ Vgl. § 96e Abs. 1 BVerfGG-E

²⁹ Vgl. BVerfGE 121, 135 (158); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 46.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 46.

- Wird (ganz oder teilweise) der **völkerrechtliche Meinungsstreit** zu modernen Fragen von Inhalt und Reichweite des Gewaltverbotes (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta), der Auslegung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und zu Befugnissen im Rahmen des Rechts auf Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) – **vermittelt über das Gebot der Friedenswahrung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG** – anlässlich der neuen Verfahrensart in Karlsruhe **durchentschieden** werden?³¹ Oder wird sich der Zweite Senat insoweit auf die Feststellung einer „offenkundigen Verletzung der Charta der Vereinten Nationen“ (vgl. in diesem Sinne etwa § 13 Abs. 1 VStGB) zurückziehen können?
- Besteht die Möglichkeit oder ergibt sich sogar die Notwendigkeit – **vermittelt über Art. 25 GG**³² – völkerrechtlich offene Rechtsfragen des Gewaltverbotes in Karlsruhe durchzuentscheiden? Oder wird sich der Zweite Senat in der umstrittenen³³ Frage, ob Verstöße gegen allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 Satz 1 GG zugleich auch Verstöße gegen Verfassungsrecht darstellen, eindeutig auf die Seite der (wohl herrschenden) Meinung stellen, wonach Verletzungen der allgemeinen Regeln des Völkerrechts nicht per se als Verletzungen von Art. 25 GG anzusehen sind? Falls nicht: Wird sich der Zweite Senat auch im Anwendungsbereich von Art. 25 GG auf die **Feststellung offenkundiger Verletzungen** des Gewaltverbotes beschränken?
- Welche Position wird der Zweite Senat zum **Störungsverbot des Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG** einnehmen? Auch insoweit ergibt sich die Möglichkeit, offene Fragen des Völkerrechts mittelbar zu Fragen des Verfassungsrechts zu machen, die in Karlsruhe zukünftig durchentschieden werden. Soweit sich das Bundesverfassungsgericht insoweit nicht darauf beschränken sollte, lediglich völkerrechtlich hinreichend klare Verstöße festzustellen, könnten sich hier **Einschränkungen für das Spektrum sicherheitspolitischer Optionen** ergeben. In Abkehr von der bisherigen völkerrechtlichen Vertretbarkeitskontrolle wäre etwa eine Auslegung von Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG denkbar, wonach sich die Bundesrepublik Deutschland in der Vorsorge für Sicherheitsrisiken mit minimalistischen Standards (im Sinne eines Ansatzes, wonach vorsorglich stets die völkerrechtlich pazifistischste vertretbare Position gewählt werden müsste) zu begnügen hätte,

³¹ Vgl. zu naheliegenden völkerrechtlichen Argumentationslinien etwa den Vortrag der Antragstellerin in BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 10 ff. (insbesondere Rn. 13, 15, 18).

³² Auf diese Bestimmung nimmt die Begründung des Gesetzesentwurfs – bereits im ersten Satz – ausdrücklich Bezug, vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

³³ Vgl. Matz-Lück, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, §§ 83, 84 Rn. 51 m.w.Nachw.

etwa mit Blick auf „asymmetrische“ Bedrohungsszenarien aufgrund des internationalen Terrorismus und der Mitwirkung an friedensschaffenden oder friedenserhaltenden Maßnahmen im Rahmen von Mandaten des UN-Sicherheitsrates.³⁴

5. Die **Begründung des Gesetzesentwurfes** legt in aller Deutlichkeit nahe, dass der **Zweck** des neuen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht darin gesehen wird, die bisherigen Vertretbarkeitskontrollen, die aus den Organstreitverfahren bekannt sind, zu beenden: „Bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr **darf es nicht darauf ankommen, ob man ‘vertreten’ kann**, dass diese sich im Rahmen der Verfassung halten, sondern die entsprechenden Fragen müssen einer **endgültigen und verbindlichen Klärung** durch das Bundesverfassungsgericht zugänglich sein.“³⁵ Diese Begründung, die sich klar gegen Vertretbarkeitskontrollen ausspricht, lässt zwar ihrerseits nicht ganz klar erkennen, ob die völkerrechtliche oder die verfassungsrechtliche Vertretbarkeit gemeint ist. Aber angesichts der engen normativen Verweisungszusammenhänge zwischen Art. 24 Abs. 2 GG (**Gebot der Friedenswahrung**), Art. 25 GG (**Gewaltverbot**), Art. 26 Abs. 1 GG (**Störungsverbot**) und dem Grundsatz der **Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes** einerseits und den völkerrechtlichen Auslegungsproblemen andererseits, liegt es nicht nahe anzunehmen, dass die gesetzliche Neuregelung Vertretbarkeitskontrollen auf Verfassungsebenen zu beenden, mit Blick auf die fallentscheidenden völkerrechtlichen Vorfragen aber Vertretbarkeitskontrollen beizubehalten beabsichtigt.

6. Ob und inwieweit das Bundesverfassungsgericht seine **allgemeine Rechtsprechungslinie** zum **Spielraum der Bundesregierung im Bereich auswärtiger Politik** wird fruchtbar machen können, um sich ganz oder teilweise für oder gegen Vertretbarkeitskontrollen im Rahmen des neuen Verfahrens zu entscheiden, erscheint **fraglich**. Grundsätzlich geht der Zweite Senat in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das Grundgesetz der Bundesregierung im Bereich auswärtiger Politik einen **weit bemessenen Spielraum** zu eigenverantwortlicher Aufgabenerfüllung überlässt.³⁶ Danach sind „**sowohl die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan als auch diejenige der rechtsprechenden Gewalt ... in diesem Bereich beschränkt, um die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands nicht in einer Weise**

³⁴ Zur Ablehnung minimalistischer Standards im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG etwa *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 88. EL August 2019, GG Art. 26 Rn. 48.

³⁵ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4.

³⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 34.

einzuschränken, die auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinausliefe³⁷. Allerdings endet der Spielraum der Bundesregierung dort, wo verfassungsrechtliche Vorgaben die Handlungsoptionen einschränken.

Wenn und soweit das Bundesverfassungsgericht also zukünftig auf Vertretbarkeitskontrollen verzichten sollte, wären Handlungsoptionen der Bundesregierung gegebenenfalls versperrt. Es wäre ein **Fehlschluss**, aus den bisherigen Spielräumen der Exekutive Annahmen darüber ableiten zu wollen, welche Spielräume verbleiben werden, nachdem die neue Verfahrensart eingeführt worden sein sollte. Es erscheint nicht undenkbar, den Auftrag des (das BVerfGG ändernden) Gesetzgebers auch so zu verstehen, einen genaueren Blick auf materielle Bestimmungen zu werfen, die bislang lediglich völkerrechtliche Vertretbarkeitskontrollen bewirken konnten.

IV.b. Praktische Relevanz der genannten Rechtsunsicherheit über das Fortbestehen der Vertretbarkeitskontrollen

1. Die oben³⁸ genannte Rechtsunsicherheit hat **hohe praktische Relevanz**. Nicht sehr fernliegende politische Szenarien wie der Einsatz der deutschen Marine zur Sicherung der freien Schifffahrt in der Straße von Hormuz, ein multinationales Engagement in Nordsyrien, Unterstützung fremder Staaten gegen Terrorangriffe und wohl auch die militärische Rettung eigener Staatsangehöriger lassen sich auf der Grundlage (wenn auch umstrittener) völkerrechtlicher Argumente verfassungsrechtlich kritisieren.³⁹ Soweit das Bundesverfassungsgericht in den völkerrechtlichen Grauzonen zukünftig verbindlich gegen spezifische Einsatzszenarien entscheiden sollte, namentlich weil es sich einseitig – und in Abkehr von der bisherigen Vertretbarkeitskontrolle – ausgeprägt pazifistische Positionen der Völkerrechtslehre zu eigen machen sollte, hätte dies unmittelbare **Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der Bundesregierung im sicherheitspolitischen Raum**.

³⁷ Vgl. BVerfGE 68, 1 (87 f.); 90, 286 (363 f.); 104, 151 (207); 118, 244 (259); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 34.

³⁸ Siehe IV.a.

³⁹ Vgl. zu diesen Szenarien Herdegen, FAZ vom 2. Januar 2020, S. 7.

2. Mit einem enger abgesteckten Rahmen der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung dürften zugleich auch **politische Vorentscheidungen getroffen** werden über zukünftige Fähigkeiten der Bundeswehr, an europäischen Verbundstrukturen beteiligt sein zu können. Insoweit wäre nicht nur an die vorhandenen und zukünftigen Strukturen der **Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** der Europäischen Union zu denken, sondern auch an die möglichen Formate einer zukünftig engeren verteidigungspolitischen **Kooperation mit dem Vereinigten Königreich in der post-BREXIT-Phase**.

3. Die Rechtsunsicherheit über den Fortbestand der Vertretbarkeitskontrollen hinsichtlich völkerrechtlicher Vorfragen dürfte auch mit Blick auf – die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden⁴⁰ – **Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen** beachtliche Risiken in der Praxis bergen. Nicht eindeutig lässt sich vorab abschätzen, ob der Zweite Senat in derlei Eilfällen gezwungen sein könnte, **summarische Prüfungen** der Hauptsache vorzunehmen oder ob er in diesen Konstellationen an der sog. Doppelhypothese festhalten wird.⁴¹ Diese Rechtsunsicherheit des vorläufigen Rechtsschutzes wird die Rechtsunsicherheit mit Blick auf die Vertretbarkeitskontrolle zusätzlich vergrößern.

IV.c. Formulierungsvorschlag zur Vermeidung der Rechtsunsicherheit

1. Sofern der **Gesetzgeber** den außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum der Bundesregierung durch das neue Verfahren **nicht einschränken** möchte, würde es sich anbieten, die **Formulierung des Gesetzesentwurfes zu präzisieren**.

2. Auch dann, wenn eine **Einschränkung** des außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraums der Bundesregierung dahingehend **gewünscht** sein sollte, dass – anders als bisher – im Rahmen der völkerrechtlich vertretbaren Optionen nur noch diejenigen Optionen verfügbar sein sollen, die das Bundesverfassungsgericht sich zu eigen macht, wäre eine **Klarstellung** in der Formulierung des Gesetzesentwurfes **hilfreich**. Wie oben⁴² ausgeführt ist es auf der

⁴⁰ Gem. § 96e Abs. 1 BVerfGG-E räumt die Antragsbefugnis jeder Fraktion des Deutschen Bundestages ein.

⁴¹ Vgl. *Schneider*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, §§ 32 Rn. 341 ff. m.w.Nachw.

⁴² Siehe IV.a.

Grundlage des Gesetzentwurfes nicht ausgeschlossen, dass das Gericht im Rahmen der neuen Antragsart ganz oder teilweise an der Vertretbarkeitskontrolle festhalten wird.

3. Als Formulierungsvorschlag bietet sich an, die Regelung in **§ 96e Abs. 1 BVerfGG-E wie folgt zu ergänzen:**

„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 **und nicht offensichtlich gegen Völkerrecht verstößt**, können ein Viertel der Mitglieder des Bundestages (oder eine Fraktion des Bundestages)⁴³ stellen.“⁴⁴

Der hier verwendete Begriff der Offensichtlichkeit ist verfassungsprozessual ausjudiziert (vgl. § 24 S. 1 BVerfGG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedeutet der Rechtsbegriff „offensichtlich“, dass im Zeitpunkt der Entscheidung – über das von den Beteiligten Vorgetragene hinaus – **kein Gesichtspunkt erkennbar ist, der dem gestellten Antrag zum Erfolg verhelfen könnte**.⁴⁵ „Offensichtlich“ bedeutet dabei nach der Rechtsprechung des Gerichts nicht „einfach, überschaubar oder von vornherein aussichtslos“. Das Offensichtlichkeitsverdikt kann auch am Ende einer Prüfung stehen.⁴⁶

4. Die Ergänzung würde klarstellen, dass der Zweite Senat bei allen **völkerrechtlichen Vorfragen**, die das Ergebnis der Auslegung von Art. 24 Abs. 2 GG, Art. 25 GG und Art. 26 GG gegebenenfalls präjudizieren, weder gezwungen wird, **einseitig für den Geltungsbereich** des Grundgesetzes völkerrechtliche Fragen zu entscheiden, die in der Staatengemeinschaft (noch) keinen Konsens gefunden haben (und die durch einseitige Entscheidungen eines staatlichen Verfassungsgerichts auch nicht völkerrechtlich verbindlich entschieden werden können⁴⁷).

⁴³ Zur fehlenden verfassungspolitischen Begründbarkeit der Antragsbefugnis einer Fraktion siehe unten V. 3.

⁴⁴ Eine entsprechende Ergänzung müsste dann in § 96h BVerfGG-E vorgenommen werden, evtl. auch bereits in § 13 Nr. 14a BVerfGG-E.

⁴⁵ Dollinger, in: Burkiczak/ders./Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, § 24 Rn. 25 m.w.Nachw.

⁴⁶ Dollinger, in: Burkiczak/ders./Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, § 24 Rn. 26.

⁴⁷ Unklar insoweit die Begründung des Gesetzentwurfes, vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4 – „Bei derartig wesentlichen Gegenständen muss die Möglichkeit bestehen, dass verfassungsrechtliche Grundsatzfragen letztverbindlich durch das Bundesverfassungsgericht beantwortet werden.“

5. Die Ergänzung würde zudem garantieren, dass der bestehende außen- und sicherheitspolitische **Handlungsspielraum der Bundesregierung nicht** dadurch **modifiziert** wird, dass das Bundesverfassungsgericht zu innerstaatlichen Konkretisierungen des Völkerrechts gezwungen wird, die ihrerseits völkerrechtlich unverbindlich wären und keinen der staatlichen und überstaatlichen Partner der Bundesrepublik Deutschland verpflichten würde.

6. Der **Verzicht auf überspezifisches Völkerrecht im Geltungsbereich des Grundgesetzes** würde gewährleisten, dass für die Bundesregierung im Rahmen einer zukünftigen Sicherheitsarchitektur keine strengeren „völkerrechtlichen“⁴⁸ Vorgaben bestehen würden als für die internationalen Partner. Letztlich dient dies auch dem Schutz der dauerhaften **Bündnis- und Integrationsfähigkeit** der Bundesrepublik Deutschland,⁴⁹ der **völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit** der Bundesrepublik Deutschland⁵⁰ und der **Stabilität außenpolitischer Beziehungen**.⁵¹

7. Schließlich ergäbe sich aus der Klarstellung auch ein **Gleichlauf des neuen Verfahrens** mit dem schon bisher existierenden völkerrechtlichen Verifikationsverfahren (**Art. 100 Abs. 2 GG, §§ 83 f. BVerfGG**).⁵² In beiden Verfahrensarten würde das Bundesverfassungsgericht dann kein „Karlsruher Völkerrecht“ feststellen, das lediglich im Geltungsbereich des Grundgesetzes verbindlich wäre. Festgestellt würde in beiden Verfahrensarten ausschließlich international belastbar anerkanntes Völkerrecht.

V. Zur Frage der verfassungspolitischen Notwendigkeit der neuen Verfahrensart

1. Die „Rechtsschutzlücke“⁵³, die der Gesetzentwurf schließen möchte, ist im **gewaltenteiligen System des Grundgesetzes** grundsätzlich kein Fremdkörper. Das Bundesverfassungsgericht,

⁴⁸ Es würde sich lediglich um innerstaatlich konkretisiertes Völkerrecht handeln, das auch nur innerstaatlich verbindlich wäre.

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 88, 173 (174, 183); 125, 385 (393 f.).

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 93, 248 (257).

⁵¹ Vgl. BVerfGE 16, 220 (229); 33, 195 (197); 35, 193 (196 f.); 118, 111 (122).

⁵² Vgl. näher zum Völkerrechtsverifikationsverfahren *Matz-Lück*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, §§ 83, 84 Rn. 32 ff. m.w.Nachw.

⁵³ Dahingehend dürfte die Entwurfsbegründung BT-Drucks. 19/14025, S. 4, zu deuten sein: „Dennoch gibt es für die Beteiligten an der Debatte bislang keinen klaren Weg, um derartige Rechtsfragen dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Diese Situation ist dem Rechtsstaat unangemessen.“

das gerade im Bereich der auswärtigen Gewalt, der Verteidigungspolitik und bei sonstigen politisch bedeutsamen Fragen der Exekutive – jedenfalls in Ermangelung anderweitiger verfassungsrechtlicher Maßstäbe – prinzipiell einen weiten **Gestaltungsspielraum** attestiert, der sich verfassungsgerichtlicher Entscheidung entziehe, hat dieses Resultat bislang nicht als rechtsstaatlich problematisch bezeichnet.⁵⁴

2. Die Formulierung⁵⁵ des Zweiten Senates, auf die in der Entwurfsbegründung verwiesen wird,⁵⁶ ist auch **kein Auftrag an den Gesetzgeber**. Es handelt sich vielmehr um ein aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bekanntes **Standardargument**, das regelmäßig gegenüber Antragstellern verwendet wird, die entgegen dem im Grundgesetz verankerten Enumerationsprinzip⁵⁷ versuchen, durch Rekurs auf (echte oder vermeintliche) Wertungswidersprüche, an der geschriebenen Prozessordnung vorbei neue Verfahrensarten zu schaffen. Namentlich das **Plenum des Bundesverfassungsgerichts** hat ungeschriebenen Rechtsmitteln zur Schließung vermeintlicher Lücken im Rechtsschutzsystem deutlich abgelehnt eine klare Absage erteilt: „Um Lücken im bisherigen Rechtsschutzsystem zu schließen, sind von der Rechtsprechung teilweise außerhalb des geschriebenen Rechts außerordentliche Rechtsbehelfe geschaffen worden (...). Diese genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtsmittelklarheit nicht. Die Rechtsbehelfe müssen in der geschriebenen Rechtsordnung geregelt (...) sein.“⁵⁸

3. Überzeugende **Gründe für ein Antragsrecht der Fraktionen sind nicht ersichtlich**. Das verfassungsgerichtliche Verfahren wird ohne Grund politisiert. Wenn und soweit der Gesetzgeber wirklich sicherstellen möchte (wofür aus meiner Sicht nichts spricht),⁵⁹ dass tatsächlich jeder

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86); zustimmend in diesem Sinne wohl auch *Voßkuhle*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 93 Rn. 53: „Die in Art. 20 Abs. 2 normierte organisatorische und funktionelle Unterscheidung und Trennung der Gewalten dient zumal der Verteilung von politischer Macht und Verantwortung sowie der Kontrolle der Machttträger; sie zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“.

⁵⁵ „Es ist Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers und nicht des Bundesverfassungsgerichts, neue Verfahrensarten zu schaffen, um Wertungswidersprüchen, wie sie die Antragstellerin behauptet, entgegenzuwirken.“

⁵⁶ Vgl. BT-Drucks. 19/14025, S. 4: „Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 17. September 2019 (2 BvE 2/16) zum Syrien-Einsatz ausgeführt, dass die Ermöglichung verfassungsgerichtlicher Kontrolle Sache des Gesetzgebers ist (aaO Rz 44).“

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 2, 341 (346); 21, 52 (53 f.); BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16 -, Rn. 44.

⁵⁸ BVerfGE 107, 395 (416).

⁵⁹ Verfassungspolitische Gründe, die dafürsprächen, sind freilich weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

zukünftige Beschluss des Deutschen Bundestages in Karlsruhe überprüft wird, könnte er ein Antragsrecht für „Jedermann“ vorsehen, analog zur Verfassungsbeschwerde. Letztlich dürfte das Antragsrecht der Fraktionen bei lebensnaher Betrachtung in der Praxis darauf hinauslaufen, dass für Auslandseinsätze zukünftig stets drei gleichberechtigte Voraussetzungen vorliegen müssten: ein Antrag der Bundesregierung, eine Zustimmung des Deutschen Bundestages und die Entscheidung des Zweiten Senats.

VI. § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG

1. Die allgemeinen Regeln des Verfassungsprozessrechts sehen vor, dass bei „**Stimmengleichheit** (...) ein Verstoß gegen das Grundgesetz oder sonstiges Bundesrecht nicht festgestellt werden“ kann“ (§ 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG). Der Entwurf wählt in § 13 Nr. 14a BVerfGG-E zwar die **Formulierung „mit dem Grundgesetz vereinbar“**, ordnet aber in § 96h BVerfGG-E an, dass eine Feststellung nur dann erfolgen soll, wenn das Gericht zu der Überzeugung kommt, „dass ein in § 96e Abs. 1 bezeichneter Beschluss des Deutschen Bundestages **gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt**“.

2. Auch dann, wenn das Bundesverfassungsgericht die Bestimmung des § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG im Rahmen der neuen Verfahrensart grundsätzlich anwenden wird, bleiben indes **verfassungsprozessrechtliche Unklarheiten** hinsichtlich der Abstimmungserfordernisse über die völkerrechtlichen Vorfragen der Art. 24 Abs. 2 GG, Art. 25 GG, Art. 26 Abs. 1 GG. Denn in **völkerrechtlichen Verifikationsverfahren** (Art. 100 Abs. 2 GG) findet § 15 Abs. 4 Satz 3 BVerfGG jedenfalls keine unmittelbare Anwendung.⁶⁰ Ein nicht fernliegendes Szenario wäre beispielsweise die Stimmengleichheit über das Vorliegen eines völkerrechtlichen Ausnahmetatbestands gegenüber dem Gewaltverbot oder über die Existenz eines Rechtfertigungsgrundes. Ob in derlei Fällen ein Verstoß gegen das Grundgesetz festgestellt werden muss, weil das Vorliegen eines völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrundes nicht festgestellt werden kann, ist eine Rechtsfrage, die – schon angesichts gravierender politischer Relevanz – eher im Gesetz geklärt werden sollte, als durch die Rechtsprechung des Zweiten Senates. Als **Formulierungsvorschlag**

⁶⁰ *Diehm*, in: Burkiczak/ders./Schorkopf (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2015, § 15 Rn. 27 m.w.Nachw.

bietet sich an: „Bei Stimmengleichheit kann ein Verstoß gegen Völkerrecht nicht festgestellt werden.“

Univ.-Prof. Dr. Karsten Schneider