

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

dass die Antragsgegner die Rechte des Deutschen Bundestages aus Artikel 24 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG durch die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS auf Grundlage von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union im Sinne der Beschlüsse der Bundesregierung vom 1. Dezember 2015 und des Deutschen Bundestages vom 4. Dezember 2015 verletzen,

Antragstellerin: Fraktion DIE LINKE im Deutschen
Bundestag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden
Dr. Sahra Wagenknecht, MdB und Dr. Dietmar Bartsch, MdB,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigte: ... -

Antragsgegner: 1. die B u n d e s r e g i e r u n g,
vertreten durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Bun-
deskanzleramt, Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

- Bevollmächtigte: ... -

2. der D e u t s c h e B u n d e s t a g,
vertreten durch den Präsidenten Dr. Wolfgang Schäuble,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigte: ... -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Huber,
Hermanns,
Müller,

Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 17. September 2019 gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

Der Antrag wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

Das Organstreitverfahren betrifft den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch den sogenannten „Islamischen Staat“ (im Folgenden: IS). 1

I.

1. Der IS ist eine international operierende Terrororganisation, die ihr Ziel, ein globales Kalifat zu errichten, in der jüngeren Vergangenheit mit weltweiten Anschlägen verfolgt hat. Bereits seit dem Jahr 2014 gehen Staaten auf dem Territorium Syriens und des Irak, wo er sich zwischenzeitlich verfestigt hatte, militärisch gegen den IS vor und berufen sich dazu vorrangig auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht. Syrien machte deshalb wiederholt eine Verletzung seiner Souveränität und eine völkerrechtswidrige Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts geltend. 2

2. Nach den terroristischen Anschlägen in Paris am 13. November 2015 versicherten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Frankreich ihre Solidarität und sicherten am 17. November 2015 anlässlich einer Sitzung des Rates der Europäischen Union, auf der sich Frankreich auf den in Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über die Europäische Union (im Folgenden: EUV) geregelten Beistandsfall berufen hatte, einstimmig die in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zu. 3

3. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (im Folgenden: Sicherheitsrat) verurteilte die Anschläge mit Resolution 2249 (2015) vom 20. November 2015 und ordnete den IS als „weltweite und beispiellose Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ ein. Er forderte die Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage seien, auf, unter Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Charta der Vereinten Nationen (im Folgenden VN-Charta) sowie der internationalen Menschenrechtsnormen, des Flüchtlingsvölkerrechts und des humanitären Völkerrechts, in dem unter der Kontrolle des IS stehenden Gebiet in Syrien und im Irak alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen und ihre Anstrengungen zu verstärken und zu koordinieren, um terroristische Handlungen zu verhüten und zu unterbinden, und den sicheren Zufluchtsort zu beseitigen, den der IS in erheblichen Teilen des Irak und Syriens geschaffen habe. 4

4. Die Bundesregierung sagte zunächst die Entlastung Frankreichs in anderen internationalen Militäreinsätzen (insbesondere in der Republik Mali) zu und erklärte unter der Maßgabe, dass man nicht an direkten Kampfhandlungen mitwirke, die Bereitschaft zur Teilnahme an einem Einsatz in Syrien und im Irak. 5

5. Am 1. Dezember 2015 beschloss die Bundesregierung den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS mit bis zu 1.200 Soldatinnen und Soldaten zunächst bis zum 31. Dezember 2016. Zu den rechtlichen Grundlagen führte sie aus, die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte erfolge im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 GG. Die Bundesrepublik Deutschland unterstütze Frankreich, den Irak und die internationale Allianz in ihrem Kampf gegen den IS auf der Grundlage des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 VN-Charta. Der Sicherheitsrat habe wiederholt festgestellt, dass von der Terrororganisation IS eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit ausgehe. Mit seiner Resolution 2249 (2015) vom 20. November 2015 habe er die Mitgliedstaaten aufgefordert, gegen den IS vorzugehen. Mit Frankreich habe sich überdies erstmals ein Mitgliedstaat der Europäischen Union auf die in Art. 42 Abs. 7 EUV verankerte Beistandsklausel berufen. Alle Mitgliedstaaten hätten den französischen Antrag nach Art. 42 Abs. 7 EUV einhellig unterstützt. Mehrere mit Deutschland verbündete oder partnerschaftlich verbundene Staaten gingen in Ausübung des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 VN-Charta gegen den IS vor und führten auch militärische Maßnahmen auf syrischem Gebiet durch, da die syrische Regierung nicht in der Lage und/oder nicht willens sei, die von ihrem Territorium ausgehenden Angriffe des IS, insbesondere auf den Irak, zu unterbinden. Der Irak habe um ein Eingreifen dritter Staaten auf der Grundlage von Art. 51 VN-Charta ersucht. Das Vorgehen gegen den IS in Wahrnehmung des kollektiven Selbstverteidigungsrechts sei von der Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen umfasst. Soweit die kollektive Selbstverteidigung zugunsten Frankreichs geleistet werde, erfolgten die militärischen Beiträge Deutschlands zusätzlich in Erfüllung der Beistandsklausel nach Art. 42 Abs. 7 EUV. 6

6. Der Deutsche Bundestag stimmte dem Einsatz am 4. Dezember 2015 mit einer Mehrheit von 445 Stimmen bei 145 Gegenstimmen (darunter die Stimmen der anwesenden Mitglieder der Antragstellerin) und sieben Enthaltungen zu. 7

7. Der Einsatz, der bei der Bundeswehr unter der Bezeichnung „Operation Counter Daesh“ läuft, begann am 6. Dezember 2015 zunächst mit der Sicherung des französischen Flugzeugträgers Charles de Gaulles durch die Deutsche Marine. Er umfasst zudem die Bereitstellung von Tornado-Aufklärungsflugzeugen, von Tankflugzeugen für die Luft-Luft-Betankung der Kampfflugzeuge der internationalen Allianz „Operation Inherent Resolve“ und von Personal in Stäben und Hauptquartieren sowie an Bord von AWACS-Luftraumüberwachungsflugzeugen der NATO und wurde zwischenzeitlich um eine Ausbildungskomponente zugunsten von Führungskräften der zentralira- 8

kischen Armee durch Soldaten der Bundeswehr erweitert. Das Mandat für den Einsatz wurde zuletzt durch Bundestagsbeschluss vom 18. Oktober 2018 verlängert und gilt nunmehr bis zum 31. Oktober 2019 fort.

8. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2015 notifizierte die Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Präsidenten des Sicherheitsrats die Wahrnehmung von Selbstverteidigungshandlungen nach Art. 51 VN-Charta gegen den IS und stellte klar, dass sich die Handlungen nicht gegen Syrien richteten.

9

II.

In ihrer Antragsschrift vom 31. Mai 2016 begehrt die Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag die Feststellung, dass Bundesregierung und Bundestag die Rechte des Deutschen Bundestages aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch die Beschlussfassung über den Einsatz der Bundeswehr verletzt hätten.

10

1. Die Antragstellerin hält ihren Antrag für zulässig, insbesondere sei sie antragsbefugt. Sie mache als Fraktion des Bundestages dessen Rechte in Prozessstandschaft geltend. Dem stehe nicht entgegen, dass sich ihr Antrag auch gegen den Bundestag selbst richte. Denn Sinn und Zweck der Prozessstandschaft sei es, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages auch gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit zuzuerkennen. Dabei könne sich eine Fraktion darauf berufen, dass ein rechtserhebliches Handeln der Bundesregierung einer gesetzlichen Ermächtigung und insbesondere eines Gesetzesbeschlusses gemäß Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG bedürft habe. Im verfahrensgegenständlichen Kontext habe das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung vor allem die Gesetzgebungsbefugnisse und sonstigen Mitwirkungsrechte des Bundestages rügefähig seien. Ein Eingriff in eine Gesetzgebungskompetenz des Bundestages sei auch bei einem rechtserheblichen Handeln ohne gesetzliche Ermächtigung möglich, wenn diese von Verfassungs wegen erforderlich sei. Das Parlament könne im Wege des Organstreits eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Handelns herbeiführen.

11

Ihre Antragsbefugnis folge zunächst daraus, dass eine Verletzung des Gesetzesvorbehalts aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG möglich sei. Der verfahrensgegenständliche Einsatz sei nicht auf ein anerkanntes System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zurückzuführen. Dies sei für eine Fraktion in Prozessstandschaft für den Bundestag im Organstreit rügefähig. Denn der Einsatz bedürfe einer Rechtsgrundlage, und bei der Errichtung eines Systems nach Art. 24 Abs. 2 GG, welches eine solche Rechtsgrundlage darstelle, müsse der Bundestag beteiligt werden, weil hierfür neben einem völkerrechtlichen Vertrag auch ein Vertragsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erforderlich sei. Zwar sei in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur über die Fälle entschieden worden, in denen ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bereits bestanden habe und

12

die Mitwirkungsbefugnis des Bundestages bei der Änderung und Erweiterung des Systems streitig gewesen sei. Diese Rechtsprechung sei aber auf den Fall zu übertragen, dass kein solches System bestehe und demnach erst errichtet werden müsse.

Unter die eine Antragsbefugnis im Organstreit begründende Fallgruppe einer rechtserheblichen Maßnahme, für die von Verfassungs wegen eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich sei, falle jede Einzelmaßnahme, wenn diese einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, eine solche aber nicht bestehe. Es komme somit allein darauf an, ob der verfahrensgegenständliche Einsatz auf einer verfassungsrechtlich gebotenen Grundlage beruhe. Dies sei nicht der Fall, weil eine Maßnahme nach Art. 51 VN-Charta nicht unter das System gegenseitiger kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen falle und demnach nicht von Art. 24 Abs. 2 GG gedeckt sei. Die einschlägigen Sicherheitsratsresolutionen fielen überdies nicht unter Kapitel VII (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen), was für eine verfassungsrechtliche Einordnung des Einsatzes unter Art. 24 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem System der Vereinten Nationen erforderlich sei. Die Europäische Union stelle nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein System im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG dar und könne schon deshalb nicht zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Einsatzes herangezogen werden. Der Einsatz sei schließlich nicht als Verteidigung im Sinne von Art. 87a Abs. 1 GG anzusehen.

13

Folgte die Antragsbefugnis nach Auffassung des Senats nicht aus den dargelegten Gründen, so entstünde eine Rechtsschutzlücke, die in einem auffälligen Gegensatz zu der Bedeutung der Frage des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte stünde. Es dränge sich auf, dass die in Fragen von Krieg und Frieden bestehenden besonderen Anforderungen des Grundgesetzes an das staatliche Handeln nicht schutzlos der Exekutive überantwortet sein könnten. Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Bedeutung derartiger Fragen erweise sich das Erfordernis eines bloßen Parlamentsbeschlusses bei Streitkräfteeinsätzen als unzureichend, weil die die Bundesregierung tragende Parlamentsmehrheit diesen Beschluss umstandslos fassen könne, ohne dass es auf schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Einsatz ankäme. Die Auslegung der Antragsbefugnis im Organstreit müsse diesen Umstand im Blick behalten, zumal eine implizite Überprüfung der Verfassungs- und Völkerrechtskonformität eines Einsatzes etwa im Wege der Verfassungsbeschwerde eines Soldaten gegen truppdienstliche Entscheidungen nur unzureichend und die Statthaftigkeit der abstrakten Normenkontrolle gegen Parlamentsbeschlüsse zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr jedenfalls nicht allgemein anerkannt sei, wobei die besseren Gründe gegen deren Statthaftigkeit sprächen.

14

Schließlich folge ihre Antragsbefugnis hilfsweise auch daraus, dass die Antragsgegner die Charta der Vereinten Nationen in einer Weise fortgebildet hätten, die die Integrationsgrenzen des Vertragsgesetzes vom 6. Juni 1973 überschreite, wenn mittlerweile auch bewaffnete Angriffe nichtstaatlicher Akteure das Recht zur

15

Selbstverteidigung auslösen. Die Antragstellerin trägt insoweit unter anderem vor, hierdurch werde der bisherige strafrechtliche Ansatz des Völkerrechts bei der Terrorismusbekämpfung durch ein „Militärparadigma“ ergänzt. Damit werde die Charta der Vereinten Nationen ein Instrument zur Bekämpfung privater Verbrechen. Das Selbstverteidigungsrecht verliere seine hergebrachte Verbindung zum „Kriegsrecht“ und werde zu einem Instrument der Sicherheitspolitik.

2. Ihr Antrag sei auch begründet.

16

Die Antragsgegner hätten die Gesetzgebungskompetenz des Bundestages aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt, indem sie den verfahrensgegenständlichen Einsatz auf Art. 24 Abs. 2 GG gestützt hätten, ohne dass insoweit ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit existiere.

17

Hilfsweise stelle der Einsatz auch unter Anerkennung eines weiten außenpolitischen Spielraums der Antragsgegnerin zu 1. eine wesentliche Fortentwicklung des Systems der Vereinten Nationen dar, die die vorherige Zustimmung des Parlaments im Zustimmungsgesetz gegenstandslos werden lasse, soweit das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht auch auf bewaffnete Angriffe nichtstaatlicher Akteure angewandt werde. Dies verändere die Funktion des Selbstverteidigungsrechts und die Struktur der Vereinten Nationen grundlegend.

18

III.

1. Die Antragsgegnerin zu 1. hält den Antrag für unzulässig. Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt. Sie mache weder geltend, dass der Einsatz der Streitkräfte den inhaltlichen Rahmen oder das zeitliche oder räumliche Ausmaß des Zustimmungsbeschlusses des Bundestages vom 4. Dezember 2015 überschreite, noch liege eine konsensuale Änderung oder systemrelevante Verletzung der Regeln der VN-Charta vor. Ein Verstoß gegen objektives Verfassungsrecht sei im Organstreit nicht rügefähig. Der Einsatz habe nicht dazu beigetragen, Art. 51 VN-Charta in einer Weise fortzuentwickeln, die von wesentlichen Strukturentscheidungen der VN-Charta abweiche. Auch eine Rechtsschutzlücke bestehe nicht. Ein Grund dafür, eine verfassungsgerichtliche Überprüfung zu ermöglichen, wenn eine Oppositionsfraktion gegen die Ansicht der Parlamentsmehrheit in einem konkreten Streitkräfteeinsatz einen Verfassungs- und Völkerrechtsverstoß zu erkennen glaube, sei nicht ersichtlich. Dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Organstreits nicht erfüllt seien, führe nicht zu einer Schutzlücke, sondern folge daraus, dass die Antragstellerin keine Verletzung von Organrechten geltend mache. Dasjenige Verfahren, das eine objektive Rechtskontrolle ermögliche, sei die abstrakte Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG, für die die Antragstellerin aber schon das Quorum gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG nicht erreiche. Die bewusste Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers, die abstrakte Normenkontrolle nur den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG genannten Antragsberechtigten zu eröffnen, spreche gerade dagegen, der antragstellenden Fraktion ein entsprechendes Antragsrecht zuzubilligen, zumal die Exekutive bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr nicht ohne den

19

Bundestag handeln könne.

2. Der Antragsgegner zu 2. hält den Antrag ebenfalls für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. Er meint, es fehle an der Antragsbefugnis, weil ein etwaiges Ultravires-Handeln der Antragsgegner nicht zu einer Verletzung der Gesetzgebungs- oder sonstiger Mitwirkungsrechte des Bundestages führe. Der Organstreit diene der gegenseitigen Abgrenzung von Kompetenzen der Verfassungsorgane. Gesetzgebungs- und Mitwirkungsrechte des Bundestages seien nicht berührt. Die Antragstellerin habe die Möglichkeit nicht hinreichend dargelegt, dass der Bundestag in seinem Gesetzgebungsrecht aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt sei, weil die VN-Charta unter Beteiligung der Antragsgegnerin zu 1. und unter Mitwirkung des Antragsgegners zu 2. über ihr Integrationsprogramm hinaus so fortgebildet worden sei, dass auch Angriffe nichtstaatlicher Akteure das Recht zur Selbstverteidigung auslösten. Für die Annahme einer unzulässigen Fortbildung eines völkerrechtlichen Vertrags bestünden hohe Hürden. Von einer Verletzung sei erst dann auszugehen, wenn die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstoße und damit den Boden des dort festgelegten politischen Programms verlasse. Solange sich die Rechtsansicht der Antragsgegner im Rahmen des vom Vertragsgesetz Vorhersehbaren und des völkerrechtlich Vertretbaren bewege, werde der vom ursprünglichen Vertragsgesetz vorgezeichnete Ermächtigungsrahmen nicht überschritten. Dies sei hier der Fall. Anders als in den bisherigen Fällen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur NATO liege diesem Verfahren auch kein epochales Ereignis wie die Auflösung des Ostblocks und damit eine grundsätzliche Änderung der Zielsetzung und Funktionsweise des in Frage stehenden Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugrunde. Das Kriterium der Entwicklungsoffenheit habe es sogar erlaubt, auch den grundlegenden Wandel der Zielsetzung der NATO noch als vom ursprünglichen Zustimmungsgesetz gedeckt anzusehen. Im vorliegenden Fall gehe es nur um die Auslegung des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 VN-Charta, dessen Umfang seit 1945 immer wieder diskutiert werde. Im Unterschied zum NATO-Vertrag werde durch den im hiesigen Verfahren zutage tretenden Auslegungstreit um Art. 51 VN-Charta die Zielsetzung der Vereinten Nationen nicht berührt.

20

Selbst wenn der verfahrensgegenständliche Einsatz nicht von Art. 24 Abs. 2 GG gedeckt wäre, ergäbe sich daraus keine im Organstreit rügefähige Verletzung von Gesetzgebungsbefugnissen, denn ein etwaiger Verfassungsverstoß begründe keine Pflicht, ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu schaffen. Folgte das Gericht einer solchen Auslegung, verwandelte es den Organstreit in eine Leistungsklage auf ein bestimmtes sicherheitspolitisches Handeln in den auswärtigen Beziehungen in einer Weise, die den Gestaltungsspielraum der Exekutive unterliefe und eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt bewirkte. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG könne nicht dergestalt aufgeladen werden, dass eine allgemeine objektive Verfassungskontrolle aller sicherheitspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung im

21

Bereich von Art. 24 Abs. 2 GG möglich werde. Überdies fehle es bereits an der Möglichkeit einer Rechtsverletzung, weil der verfahrensgegenständliche Einsatz mit Art. 24 Abs. 2 GG vereinbar sei. Die Streitkräfte seien auf Grundlage von Art. 51 VN-Charta in Verbindung mit der Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrats und Art. 42 Abs. 7 EUV im Rahmen und nach den Regeln von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit eingesetzt worden.

Eine erweiternde Auslegung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit §§ 13 Nr. 5, 64 Abs. 1 BVerfGG zur Vermeidung einer etwaigen Rechtsschutzlücke sei unzulässig. Sie umgehe das Enumerationsprinzip, wonach die Fälle, in denen der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet sei, abschließend geregelt seien. Außerdem sei die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Einsatzes und damit auch des Zustimmungsbeschlusses des Bundestages in anderen gerichtlichen Verfahren, etwa im Verfassungsbeschwerdeverfahren, welches sich an ein truppendienstliches Beschwerdeverfahren oder an letztinstanzliche Entscheidungen im Rahmen von gerichtlichen Disziplinarverfahren anschließe, inzident überprüfbar, so dass eine Rechtsschutzlücke ohnehin nicht bestehe. Offen sei zudem, ob ein parlamentarischer Zustimmungsbeschluss zu einem Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG überprüft werden könne.

22

3. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen trägt die Stellungnahme des Antragsgegners zu 2. nicht mit und hat eine eigene Stellungnahme abgegeben. Auch sie bezweifelt die Zulässigkeit des Antrags. Sei der Antrag aber zulässig, sei er auch begründet. Die Beschlüsse der Antragsgegnerin zu 1. und des Antragsgegners zu 2. über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte gegen den IS in Syrien und im Irak verstießen gegen das Grundgesetz, weil weder die materiellen Voraussetzungen, die das Grundgesetz in Art. 87a Abs. 2 GG an den Einsatz bewaffneter Streitkräfte knüpfe, erfüllt seien, noch der Einsatz völkerrechtskonform sei, wobei das Grundgesetz nur völkerrechtskonforme Einsätze der Streitkräfte gestatte.

23

B.

Der Antrag ist mangels Antragsbefugnis unzulässig. Die Antragstellerin hat nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass die von ihr behauptete Verletzung der in Prozessstandschaft geltend gemachten verfassungsmäßigen Rechte des Bundestages möglich erscheint.

24

I.

1. Die Antragstellerin kann als Fraktion des Deutschen Bundestages im Organstreitverfahren eigene Rechte und Rechte des Deutschen Bundestages im Wege der Prozessstandschaft, das heißt fremde Rechte im eigenen Namen, geltend machen (vgl. BVerfGE 2, 143 <165>; 45, 1 <28>; 67, 100 <125>; 131, 152 <190>; 139, 194 <220 Rn. 96>; 140, 115 <138 f. Rn. 56>; 142, 25 <49 Rn. 66>). Dies ist sowohl Ausdruck der Kontrollfunktion des Parlaments als auch Instrument des Minderheitenschutzes

25

(vgl. BVerfGE 45, 1 <29 f.>; 60, 319 <325 f.>; 68, 1 <77 f.>; 121, 135 <151>; 123, 267 <338 f.>; 131, 152 <190>; 139, 194 <220 Rn. 96>; 142, 25 <49 Rn. 66>). Vor dem Hintergrund der weitgehenden Übereinstimmung von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit im parlamentarischen Regierungssystem soll die Öffnung des Organstreits für andere Beteiligte als die obersten Bundesorgane nach der Vorstellung des Parlamentarischen Rates vor allem dazu dienen, Oppositionsfraktionen und damit der organisierten parlamentarischen Minderheit als dem Gegenspieler der Regierungsmehrheit den Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht zu eröffnen, um somit die tatsächliche Geltendmachung der dem Parlament im Verfassungsgefüge zukommenden Rechte zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 90, 286 <344> mit Nachweisen zur Debatte im Parlamentarischen Rat; 117, 359 <367 f.>).

Die in § 64 Abs. 1 BVerfGG vorgesehene Prozessstandschaft stellt den Organstreit in die Wirklichkeit des politischen Kräftespiels, in der sich Gewaltenteilung über die klassische Gegenüberstellung der geschlossenen Gewaltenträger hinaus in erster Linie in der Einrichtung von Minderheitenrechten realisiert. Daher liegen Sinn und Zweck der Prozessstandschaft darin, der Parlamentsminderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages nicht nur dann zu erhalten, wenn dieser seine Rechte, vor allem im Verhältnis zu der von ihm getragenen Bundesregierung, nicht wahrnehmen will (vgl. BVerfGE 1, 351 <359>; 45, 1 <29 f.>; 121, 135 <151>), sondern auch dann, wenn die Parlamentsminderheit Rechte des Bundestages gegen die die Bundesregierung politisch stützende Parlamentsmehrheit geltend macht (vgl. BVerfGE 123, 267 <338 f.>).

26

2. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG entscheidet das Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Gegenstand eines Antrags im Organstreitverfahren ist eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners. Das zur Nachprüfung gestellte Verhalten muss rechtserheblich sein oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung des Antragstellers beeinträchtigenden, rechtserheblichen Verhalten verdichten können (vgl. BVerfGE 57, 1 <4 f.>; 60, 374 <381>; 97, 408 <414>; 118, 277 <317>; 120, 82 <96>; 138, 45 <59 f. Rn. 27>). Erforderlich ist, dass der Antragsteller durch die angegriffene Maßnahme in seinem Rechtskreis konkret betroffen wird (vgl. BVerfGE 124, 161 <185>; 138, 45 <59 f. Rn. 27>).

27

Ein Antrag im Organstreitverfahren ist gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit (vgl. BVerfGE 126, 55 <67>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>); er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren

28

Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 143, 1 <8 Rn. 29>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18; stRspr). Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten des Antragstellers die Durchsetzung von Rechten (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 64 Rn. 19; vgl. auch BVerfGE 67, 100 <126>; 124, 78 <113>; 143, 101 <132 Rn. 104>). Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage (vgl. BVerfGE 118, 277 <319>; 126, 55 <68>; 138, 256 <259 Rn. 5>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 143, 1 <8 Rn. 29>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18). Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum (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). Eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-)Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden; er dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (vgl. BVerfGE 100, 266 <268>; 118, 277 <319>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18). Das Grundgesetz hat den Deutschen Bundestag als Gesetzgebungsorgan, 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 (vgl. BVerfGE 68, 1 <72 f.>; 126, 55 <68>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18). Auch eröffnet der Organstreit keine allgemeine Kontrolle außen- oder verteidigungspolitischer Maßnahmen der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 118, 244 <257>). Im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung sind im Organstreit demnach vor allem die Gesetzgebungsbefugnisse und sonstigen Mitwirkungsrechte des Bundestages rügefähig. Ein Eingriff in eine Gesetzgebungskompetenz des Bundestages ist nicht nur bei Anmaßung der Regelungskompetenz möglich, sondern auch bei einem rechtserheblichen Handeln ohne gesetzliche Ermächtigung, wenn diese von Verfassungs wegen erforderlich ist. Das Parlament kann deshalb im Wege des Organstreits eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Handelns herbeiführen (vgl. BVerfGE 104, 151 <194 f.>; 118, 244 <258>).

Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens ist es erforderlich, aber auch ausreichend, dass die von dem Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung der von ihm geltend gemachten verfassungsmäßigen Rechte unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 138, 256 <259 Rn. 6>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 20; stRspr).

29

II.

Diesen Anforderungen wird der Antrag nicht gerecht. Die Antragstellerin hat die Möglichkeit, dass der Deutsche Bundestag durch den verfahrensgegenständlichen Einsatz in Rechten verletzt sein könnte, die ihm durch das Grundgesetz übertragen worden sind (§ 64 Abs. 1 BVerfGG), nicht substantiiert dargelegt. Nach dem vorgelegten Sachverhalt erscheint die von der Antragstellerin behauptete Verletzung von Gesetzgebungsrechten des Bundestages aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG von vornherein ausgeschlossen. 30

1. a) Das Grundgesetz ermächtigt den Bund in Art. 24 Abs. 2 GG, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Diese Ermächtigung bildet zugleich eine verfassungsrechtliche Grundlage für Streitkräfteeinsätze außerhalb des Bundesgebiets, soweit diese im Rahmen und nach den Regeln eines solchen Systems erfolgen (vgl. BVerfGE 90, 286 <345 ff.>; 121, 135 <156>). Denn die Bündniszugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland und der sich daraus für Deutschland ergebende Schutz sind untrennbar mit der Übernahme vertraglicher Pflichten im Rahmen des Bündniszwecks der Friedenswahrung verbunden (vgl. BVerfGE 90, 286 <345>; 118, 244 <261 f.>; 121, 135 <156 f.>). Die Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Dieser Gesetzesvorbehalt überträgt dem Bundestag als Gesetzgebungsorgan ein Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten und begründet insoweit auch ein Recht des Bundestages im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 68, 1 <85 f.>; 90, 286 <351>; 104, 151 <194>; 118, 244 <258>). 31

b) Das Gesetzgebungsrecht nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG schützt die Kompetenz des Bundestages, über die durch völkerrechtlichen Vertrag begründeten Rechte und Pflichten der Bundesrepublik Deutschland mitzuentcheiden, sofern die politischen Beziehungen des Bundes oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betroffen sind. Die Vorschrift gewährleistet die Legislativfunktion der gesetzgebenden Körperschaften im Bereich der auswärtigen Gewalt, deren Zustimmung in der Form des Vertragsgesetzes die innerstaatliche Anwendung solcher Verträge sichert und das Handeln der Regierung bei dem völkerrechtlichen Vollzug des Vertrags deckt (vgl. BVerfGE 90, 286 <357>; 104, 151 <194>; 118, 244 <258>). 32

Ein nach Maßgabe von Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ergangenes Zustimmungsgesetz zu einem Vertrag über ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit legt das Programm, vor allem den Zweck und den Anwendungsbereich dieses Systems fest. Dieses Programm und die damit einhergehende politische Bindung der Bundesrepublik Deutschland werden von den Gesetzgebungskörperschaften maßgeblich mitverantwortet (vgl. BVerfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <259 f.>; 121, 135 <157>). Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen die Gesetzgebungsorgane den Umfang der auf dem Vertrag beruhenden Bindungen und tragen dafür die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger 33

(vgl. BVerfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <260>; 121, 135 <157>). Insoweit erschöpft sich die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sondern erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug (vgl. BVerfGE 104, 151 <209>).

c) Gleichwohl sind das politische Handeln auf der Grundlage des Vertrags und seine Konkretisierung, also die konkrete Ausfüllung und Entwicklung des mit ihm niedergelegten Programms, Aufgabe der Bundesregierung. Die parlamentarische Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag ermächtigt sie, diesen Vertrag in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln; das Vertragsgesetz enthält zudem den innerstaatlichen Anwendungsbefehl für die auf der Grundlage des Vertrags gefassten völkerrechtlichen Beschlüsse (vgl. BVerfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <259>). Die Anpassung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit an sich wandelnde weltpolitische Rahmenbedingungen und damit einhergehende veränderte sicherheitspolitische Gefährdungslagen obliegt innerstaatlich demnach zuerst der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 121, 135 <158>). Das Grundgesetz überlässt ihr im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung. Sowohl die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan als auch diejenige der rechtsprechenden Gewalt sind in diesem Bereich beschränkt, um die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands nicht in einer Weise einzuschränken, die auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinausläufe (vgl. BVerfGE 68, 1 <87 f.>; 90, 286 <363 f.>; 104, 151 <207>; 118, 244 <259>).

34

Das politische Handeln auf der Grundlage eines Vertrags und seine Konkretisierung erfolgt regelmäßig ohne aktive Beteiligung des Deutschen Bundestages, solange weder ein Änderungsvertrag vorliegt, der nach Maßgabe von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG eine erneute Zustimmung erfordern würde, noch die Fortentwicklung des Systems das vertragliche Integrationsprogramm verlässt und deshalb ebenfalls nicht ohne erneute Parlamentsbeteiligung erfolgen darf (vgl. BVerfGE 104, 151 <199 f., 209 f.>; 118, 244 <259 ff.>; 121, 135 <158>). Innerhalb dieses Programms verbleibende Vertragsfortbildungsprozesse lösen das Mitwirkungsrecht aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erneut aus (vgl. BVerfGE 68, 1 <84 ff.>; 90, 286 <359 ff.>; 104, 151 <206 ff.>; 121, 135 <158>).

35

d) Die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit unter Mitwirkung der Bundesregierung verletzt den Deutschen Bundestag allerdings dann in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, wenn sie über die mit dem Zustimmungsgesetz erteilte Ermächtigung hinausgeht und damit ultra vires erfolgt, weil der Bundestag den Vertrag, wie er sich in seiner tatsächlichen Handhabung durch die Vertragsparteien darstellt, dann nicht mehr mitverantwortet (vgl. BVerfGE 104, 151 <209 f.>; 118, 244 <260>; 121, 135 <158>). Wesentliche Abweichungen von der Vertragsgrundlage oder die Identität des Vertrags betreffende Änderungen sind von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt (vgl. BVerfGE 58, 1 <37>; 68, 1 <102>; 77,

36

170 <231>; 89, 155 <188>; 104, 151 <195>; 118, 244 <260>; 121, 135 <158>). Strengt der Bundestag mit der Behauptung einer wesentlichen Vertragsüberschreitung oder -änderung ein Organstreitverfahren an, wird er daher zur Durchsetzung seines Rechts, über die völkervertraglichen Rechte und Pflichten des Bundes mitzuentscheiden, tätig (vgl. BVerfGE 118, 244 <260>).

Die Bundesregierung handelt allerdings nicht in jedem Fall schon dann außerhalb des vom Zustimmungsgesetz gezogenen Ermächtigungsrahmens, wenn gegen einzelne Bestimmungen des Vertrags verstoßen wird. Das Bundesverfassungsgericht kann deshalb auf Antrag des Bundestages einen Verfassungsverstoß nur dann feststellen, wenn sich jenseits des weit bemessenen Gestaltungsspielraums der Bundesregierung eine Überschreitung des vom ursprünglichen Zustimmungsgesetz vorgezeichneten Ermächtigungsrahmens nachweisen lässt, wenn also die konsensuale Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstößt und damit den Boden des dort festgelegten politischen Programms verlässt (vgl. BVerfGE 104, 151 <210>; 118, 244 <260 f.>; 121, 135 <158>). Das Bundesverfassungsgericht prüft lediglich in diesem Umfang, ob ein bestimmtes völkerrechtliches Handeln der Regierung durch das Vertragsgesetz und dessen verfassungsrechtlichen Rahmen gedeckt ist (vgl. BVerfGE 58, 1 <36 f.>; 68, 1 <102 f.>; 90, 286 <346 ff., 351 ff.>; 104, 151 <196>; 118, 244 <261>).

e) Der Bundestag kann ferner ein im Organstreitverfahren bedeutsames Interesse daran haben, feststellen zu lassen, dass die Fortentwicklung eines Vertrags, der die Grundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG bildet, die Grenzen überschreitet, die auch die Gesetzgebungskörperschaften nicht durch Erlass eines Zustimmungsgesetzes überschreiten dürfen (vgl. BVerfGE 118, 244 <261>). Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund, sich „zur Wahrung des Friedens“ einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen und schließt die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an einem System militärischer Sicherheit aus, welches nicht der Wahrung des Friedens dient (vgl. BVerfGE 118, 244 <261>). Verfassungsrechtlich stehen die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in ein solches System und die fortdauernde Teilnahme an diesem System demnach unter dem Vorbehalt der Friedenswahrung. Die Verfassung untersagt auch die Umwandlung eines ursprünglich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG entsprechenden Systems in eines, das nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder sogar Angriffskriege vorbereitet. Eine solche Fortentwicklung kann nicht vom Inhalt des auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ergangenen Zustimmungsgesetzes gedeckt sein (vgl. BVerfGE 104, 151 <212 f.>; 118, 244 <261>). Damit ist das Gebot der Friedenswahrung stets zwingender Bestandteil der Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Die friedenswahrende Zwecksetzung ist nicht nur einmalige Voraussetzung des Beitritts, sondern fortdauernde Voraussetzung des Verbleibs Deutschlands in dem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Diente dieses in seiner

37

38

generellen Ausrichtung nicht mehr der Wahrung des Friedens im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG, wäre dadurch auch die verfassungsrechtliche Ermächtigung überschritten.

f) Der Deutsche Bundestag ist gegenüber einer Veränderung der Vertragsgrundlage unter Beteiligung der Bundesregierung, die innerhalb der Grenzen des vertraglichen Programms erfolgt, zudem nicht schutzlos. Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes stellt dem Bundestag ausreichende Instrumente für die politische Kontrolle der Bundesregierung auch im Hinblick auf die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zur Verfügung (vgl. BVerfGE 68, 1 <89>; 90, 286 <364 f.>; 104, 151 <208>; 121, 135 <158 f.>).

39

2. Auf Grundlage dieser Rechtsprechung ist die von der Antragstellerin in ihrem Hauptvortrag geltend gemachte Verletzung der Gesetzgebungsrechte des Bundestages aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, die sie daraus herleitet, dass der verfahrensgegenständliche Einsatz nicht unter Art. 24 Abs. 2 GG zu subsumieren sei, von vornherein ausgeschlossen.

40

a) Mit ihrem Hauptvortrag trägt die Antragstellerin im Wesentlichen vor, Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG sei verletzt, weil der verfahrensgegenständliche Einsatz nicht auf ein anerkanntes System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zurückgeführt werden könne und zur Begründung eines demnach erforderlichen Systems der Bundestag beteiligt werden müsse. Damit rügt sie in der Sache, dass entgegen der Annahme von Bundesregierung und Bundestag ein System nach Art. 24 Abs. 2 GG für den verfahrensgegenständlichen Streitkräfteeinsatz nicht bestehe, aber erforderlich sei.

41

Diese Argumentation der Antragstellerin genügt für die Darlegung einer Verletzung der Rechte des Bundestages im vorliegenden Organstreitverfahren nicht. Denn sie versucht, die Betroffenheit organschaftlicher Rechte des Bundestages aus der bloßen Stellung des Parlaments als (Vertrags-)Gesetzgeber – unabhängig von dem Abschluss oder Vollzug eines Vertrages durch die Bundesregierung – abzuleiten. Diese Stellung räumt dem Bundestag aber für sich genommen kein eigenes Recht im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG ein, weil andernfalls im Wege des Organstreitverfahrens eine abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Verhaltens der Exekutive ermöglicht würde (vgl. BVerfGE 68, 1 <73>; 126, 55 <73 f.>).

42

Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, dass eine Verletzung organschaftlicher Rechte des Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 GG deshalb vorliege, weil ein rechtserhebliches Handeln ohne die von Verfassung wegen erforderliche gesetzliche Ermächtigung vorliege (vgl. BVerfGE 104, 151 <194>; 118, 244 <258>), lässt sie außer acht, dass eine derartige Rechtsverletzung den Abschluss eines (neuen) Vertrages im Sinne von Art. 59 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung oder jedenfalls die Überschreitung der Grenzen eines Vertragsgesetzes im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zu einem bestehenden System gegenseitiger kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung

43

voraussetzt. Weder das eine noch das andere macht die Antragstellerin mit ihrem Hauptvortrag geltend.

b) Auch das von der Antragstellerin in den Raum gestellte Bedürfnis nach einer extensiveren Konzeption des Organstreits, soweit ein Antrag auf die Kontrolle von Einsätzen der Streitkräfte zielt, weil die Einhaltung von deren verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sonst schutzlos der Exekutive überantwortet würde, ist nicht geeignet, ihre Antragsbefugnis zu begründen. Zum einen ist die Entscheidung über Auslandseinsätze über die Grundsätze des verfassungsrechtlich verankerten Parlamentsvorbehalts nicht der Exekutive, sondern dem Deutschen Bundestag als Repräsentationsorgan des Volkes anvertraut (vgl. BVerfGE 90, 286 <381 ff.>; 121, 135 <153 f. m.w.N.>; 140, 160 <187 ff. Rn. 66 ff.>). Zum anderen rechtfertigt allein die verfassungsrechtliche Bedeutung einer Maßnahme nicht die Bildung weiterer beziehungsweise die Ausweitung bestehender verfassungsgerichtlicher Verfahrensarten entgegen dem im Grundgesetz verankerten Enumerationsprinzip (vgl. BVerfGE 2, 341 <346>; 21, 52 <53 f.>). Es ist Aufgabe des Verfassungsgesetzgebers und nicht des Bundesverfassungsgerichts, neue Verfahrensarten zu schaffen, um Wertungswidersprüchen, wie sie die Antragstellerin behauptet, entgegenzuwirken.

44

3. Eine Verletzung von Rechten des Bundestages aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch die von der Antragstellerin hilfsweise geltend gemachte Überschreitung der Integrationsgrenzen des Gesetzes zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen (BGBl II 1973 S. 430) ist ebenfalls ausgeschlossen (a). Gleiches gilt für das Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (BGBl II 2008 S. 1038), auf welches sich der Antrag im Organstreit der Sache nach erstreckt, weil die Antragsgegner die Beistandsklausel in Art. 42 Abs. 7 EUV in Verbindung mit Art. 51 VN-Charta zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des verfahrensgegenständlichen Einsatzes herangezogen haben und die Antragstellerin dies unter Verweis auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung grundsätzlich für verfehlt hält (b).

45

a) Soweit die Antragstellerin vorträgt, dass der Bundestag in Rechtspositionen aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG dadurch betroffen sei, dass das Rechte- und Pflichtenprogramm aus der VN-Charta durch den streitgegenständlichen Einsatz für die Zukunft ausgeweitet beziehungsweise grundlegend verändert werde – in diesem Fall um Einsätze, die gegen nichtstaatliche Akteure auf dem Territorium eines Drittstaats, dem die Handlungen dieser Akteure nicht ohne weiteres zurechenbar sind, erfolgten – und so die Grenzen des jeweiligen Vertragsgesetzes überschritten worden seien, ist eine Rechtsverletzung von vornherein ausgeschlossen. Auf der Grundlage des von der Antragstellerin dargelegten Sachverhalts ist nicht ersichtlich, dass der verfahrensgegenständliche Einsatz oder die ihm zugrundeliegenden Beschlüsse der Antragsgegner die Zielsetzung, Struktur oder grundlegenden Regeln der Vereinten Nationen oder gar deren Ausrichtung auf die Wahrung des Friedens antastet. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Bundesverfassungsgericht die völkerrechtliche Einschätzung der Antragsgegner, die dem gerügten Han-

46

deln 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 Sicherheits Herausforderungen ist Aufgabe der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 121, 135 <158>) und bewegt sich regelmäßig innerhalb des vertragsgesetzlichen Ermächtigungsrahmens.

aa) Der Aufruf des Sicherheitsrats zum Handeln gegen den IS und die sich darauf berufenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten dienen dem erklärten Ziel der Vereinten Nationen, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen“ (Art. 1 Abs. 1 VN-Charta). Mit Blick auf dieses Ziel ordnete auch der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki-moon die Maßnahmen der Koalition gegen den IS ein (VN-Generalsekretär, Remarks at the Climate Summit press conference [including comments on Syria] vom 23. September 2014, www.un.org). Anders als in den verfassungsgerichtlichen Verfahren, die die Neuausrichtung der NATO zum Gegenstand hatten (BVerfGE 104, 151; 118, 244), geht es hier nicht um eine Neuausrichtung der Vereinten Nationen als kollektives Sicherheitssystem, sondern (nur) um die Verfolgung der in der VN-Charta niedergelegten Ziele der Friedens- und Sicherheitswahrung im Angesicht des neu aufgetretenen Phänomens einer territorial verfestigten internationalen Terrororganisation.

47

bb) Die Struktur der Vereinten Nationen wird durch den verfahrensgegenständlichen Einsatz nicht berührt. Das Selbstverteidigungsrecht bleibt auch bei Einsätzen gegen Angriffe territorial verfestigter nichtstaatlicher Akteure auf dem Gebiet eines Drittstaats erkennbar gegenüber den Befugnissen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der VN-Charta nachrangig. Gemäß Art. 51 Satz 1 2. Halbsatz VN-Charta ist ein Rückgriff auf das Selbstverteidigungsrecht dann versperrt, wenn der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Der Sicherheitsrat bleibt demnach, entsprechend der Grundstruktur des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen, hauptverantwortlich für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und behält die Möglichkeit, jederzeit die zur Wiederherstellung des Friedens erforderlichen Maßnahmen zu treffen und den individuellen oder kollektiven Rückgriff auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht zu beenden.

48

cc) Die Antragstellerin legt ihrem Hilfsvortrag maßgeblich zugrunde, dass die Grenzen des Vertragsgesetzes zur VN-Charta dadurch überschritten würden, dass Art. 51 VN-Charta von den Antragsgegnern unvertretbar weit ausgelegt worden sei. Dem könnte bereits entgegenstehen, dass die Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrats eine ausreichende Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr darstellen könnte, so dass es eines Rückgriffs auf Art. 51 VN-Charta nicht mehr bedürfte. Jedenfalls ist die als unvertretbar weit gerügte Auslegung vor dem Hintergrund, dass der genaue

49

Normgehalt des Art. 51 VN-Charta und einer möglicherweise parallel geltenden Norm des Völkergewohnheitsrechts nie unumstritten war, sondern seit ihrer Entstehung Gegenstand diverser Auslegungstreitigkeiten ist, die sich auch auf ihre Anwendbarkeit auf Angriffe nichtstaatlicher Akteure beziehen (vgl. Nolte/ Randelzhofer, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus, *The Charter of the United Nations*, Bd. II, 3. Aufl. 2012, Art. 51 Rn. 17 ff.), nicht ersichtlich.

Der Wortlaut des Art. 51 VN-Charta sperrt sich grundsätzlich nicht gegen die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure als Urheber eines bewaffneten Angriffs. Auch ein vollständiges Verbot nachteiliger Auswirkungen von Selbstverteidigungshandlungen auf andere Rechtsträger, wie etwa Staaten, von deren Gebiet aus territorial verfestigte nichtstaatliche Akteure agieren, ergibt sich aus dem Wortlaut nicht. Die von der Antragstellerin gerügte weite Auslegung des Art. 51 VN-Charta widerspricht auch nicht dem Sinn und Zweck der Norm, die letztlich die fortbestehende Möglichkeit der VN-Mitgliedstaaten verbrieft, sich trotz ihrer Verpflichtung zur umfassenden Achtung des Gewaltverbots gegen Angriffe, gleich von wem sie ausgehen, verteidigen zu können (statt vieler Dau, *Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Selbstverteidigung gegen nicht-staatliche Akteure*, 2018, S. 64 f.; Finke, AVR 2017, S. 1 <26>; Moir, in: Weller, *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, 2015, S. 720 <735>; Thiele, *Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, 2011, S. 166 ff.; Lowe, *International Law*, 2007, S. 278; Bruha, AVR 2002, S. 383 <393 ff.>). Dass derartige Bedrohungen in der Vergangenheit hauptsächlich von zwischenstaatlichen Konflikten ausgingen, beschreibt nur die historischen Gegebenheiten, erzwingt aber nicht die Beschränkung des Selbstverteidigungsrechts auf Angriffe staatlicher Akteure. Es erscheint daher zumindest vertretbar, Angriffe nichtstaatlicher Akteure als in den Sinn und Zweck des Selbstverteidigungsrechts, eine effektive Verteidigung bis zum Tätigwerden des Sicherheitsrats zu ermöglichen, einbezogen anzusehen.

50

Die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (im Folgenden: IGH) steht dem nicht entgegen. Urteile des IGH sind gemäß Art. 59 IGH-Statut zwar nur zwischen den Parteien verbindlich. Gutachten und Urteile des IGH entfalten aber eine faktische Orientierungswirkung über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus, dienen als völkerrechtliche Rechtserkenntnisquelle nach Art. 38 Abs. 1 Buchstabe d IGH-Statut und sind unter dem Gesichtspunkt der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes von deutschen Gerichten zu berücksichtigen (vgl. BVerfGK 9, 174 <192 f.>; vgl. zum Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit BVerfGE 148, 296 <350 ff. Rn. 126 ff.>). Die IGH-Rechtsprechung tendierte zwar zu einem restriktiveren Verständnis des Art. 51 VN-Charta, wonach die Zulässigkeit von gegen Staaten gerichtete Selbstverteidigungshandlungen als Reaktion auf Handlungen nichtstaatlicher Akteure eine Zurechnung dieser Aktivitäten zum betroffenen Staat voraussetzt (vgl. IGH, Urteil vom 27. Juni 1986 - *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, *Nicaragua v. Vereinigte Staaten von Amerika* -, ICJ Reports 1986, S. 14 <64 f. Rn. 115; 103 f. Rn. 195>; Gutachten vom 9. Juli 2004 - *Legal Consequences*

51

of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory -, ICJ Reports 2004, S. 136 <194 Rn. 139>). In der jüngeren Rechtsprechung hat der IGH sich in dieser Hinsicht aber zum einen nicht mehr festgelegt (vgl. IGH, Urteil vom 19. Dezember 2005 - Armed Activities on the Territory of Congo, Kongo v. Uganda -, ICJ Reports 2005, S. 168 <223 Rn. 147>). Zum anderen hat er bislang nicht entschieden, ob dies auch gilt, wenn sich Verteidigungshandlungen unter Berufung auf Art. 51 VN-Charta nicht gegen den betroffenen Staat selbst, sondern unmittelbar lediglich gegen einen auf dessen Gebiet verfestigten nichtstaatlichen Akteur richten (die Richter Kooijmans und Simma haben in ihren Sondervoten eine Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht in solchen Fällen für zulässig erachtet, vgl. IGH, Urteil vom 19. Dezember 2005 - Armed Activities on the Territory of Congo, Kongo v. Uganda -, Sondervotum Simma, ICJ Reports 2005, S. 334 <337 f. Rn. 12 f.> und Sondervotum Kooijmans, ICJ Reports 2005, S. 306 <313 f. Rn. 25 ff.>; siehe auch IGH, Gutachten vom 9. Juli 2004 - Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory -, Erklärung Buergenthal, ICJ Reports 2004, S. 240 <242 f. Rn. 6>). In diesem Fall sind die Rechte des Territorialstaats nur dadurch betroffen, dass das Gebiet, auf dem die Verteidigungshandlung erfolgt, ihm völkerrechtlich zugeordnet ist, obwohl er dort allenfalls noch eingeschränkt Staatsgewalt ausübt (vgl. für die Anwendbarkeit des Art. 51 VN-Charta auf diese Fälle z. B. Dau, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Selbstverteidigung gegen nicht-staatliche Akteure, 2018, S. 60 ff.; 115 ff.; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 13a; Finke, AVR 2017, S. 1 <31 ff.>; Stein/von Buttlar/Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl. 2017, Rn. 845 f.; Cremer, ZG 2016, S. 97 <104 f.>; Moir, in: Weller, The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law, 2015, S. 720; Peters, EJIL:Talk vom 8. Dezember 2015; in diese Richtung gehend auch von Arnould, Völkerrecht, 3. Aufl. 2016, § 13 Rn. 1119; Bothe, in: Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 7. Aufl. 2016, S. 608; Nolte/Randelzhofer, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus, The Charter of the United Nations, Bd. II, 3. Aufl. 2012, Art. 51 Rn. 41; a.A. Payandeh/Sauer, ZRP 2016, S. 34 <35 f.>; Starski, ZaöRV 75 <2015>, S. 455 ff.).

b) Auch mit Blick auf die Europäische Union ist eine Verletzung von Rechten des Bundestages aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nach dem vorgetragenen Sachverhalt nicht ersichtlich. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist, anders als die Antragstellerin meint, nicht dahingehend zu verstehen, dass die Europäische Union grundsätzlich nicht als System im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG eingeordnet werden kann. Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG setzt ein friedensicherndes Regelwerk sowie den Aufbau einer eigenen Organisation und einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit voraus, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt (vgl. BVerfGE 90, 286 <347 ff. m.w.N.>). Anhand dieser Kriterien kann die Europäische Union zumindest vertretbar als ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit angesehen werden (befürwortend Sauer, in: Bonner Kommentar, GG, Art. 24 Rn. 277 ff. <Mai 2019>; Schmahl, in: Sodan, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 20; Calliess, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 24 Abs. 2 Rn. 45 ff. <Januar 2018>; Clas-

52

sen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 24 Rn. 94; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 18; Krieger, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 21; von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 24 Rn. 33.3 <März 2015>; Fassbender, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 244 Rn. 73; Oeter, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 243 Rn. 28 f.; Hobe, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 24 Rn. 57 <Mai 2012>; Thym, EuR-Beiheft 1/2010, S. 171 <183 ff.>; Röben, Außenverfassungsrecht, 2007, S. 250 f.; a.A. unter Hinweis auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts Baldus/Müller-Franken, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 95; Fähmann, Die Bundeswehr im Einsatz für Europa, 2010, S. 202 ff.). Einer solchen Einordnung stehen Ausführungen des Senats im Lissabon-Urteil nicht entgegen, in denen er – dem damaligen Verfahrensgegenstand entsprechend – feststellte, dass jeder konkrete Einsatz deutscher Streitkräfte selbst beim Erreichen einer engeren Integrationsstufe wie einer gemeinsamen Verteidigung im Sinne von Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 EUV weiterhin unter den – integrationsfesten – Parlamentsvorbehalt falle (vgl. BVerfGE 123, 267 <361; 425 f.>). Die Antragsgegner haben sich zur Rechtfertigung des verfahrensgegenständlichen Einsatzes auch auf Art. 24 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 42 Abs. 7 EUV berufen. Ein Streitkräfteeinsatz auf der Grundlage der Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV ist verfassungsrechtlich dem Grunde nach jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Art. 42 Abs. 7 EUV verweist sowohl explizit, durch die Nennung des Art. 51 VN-Charta, wie auch implizit, durch Aufgreifen des Wortlauts von Art. 51 VN-Charta, auf das in der VN-Charta angelegte Selbstverteidigungsrecht. Insoweit sind für die Vertretbarkeit einer Annahme der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 42 Abs. 7 EUV im verfahrensgegenständlichen Fall die Ausführungen zu Art. 51 VN-Charta (siehe oben Rn. 49 - 51) übertragbar.

53

Zur Zeit der Verabschiedung des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag über die Europäische Union im Jahr 2007, als das Bedrohungspotenzial, das von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen kann, der internationalen Gemeinschaft infolge der Anschläge am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika bereits sehr bewusst war, war auch vorhersehbar, dass zukünftig, wie im verfahrensgegenständlichen Fall, ein terroristischer Angriff gegen einen Mitgliedstaat tatbestandlich unter die Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV gefasst werden könnte. Auch auf der Rechtsfolgenseite ist nicht ersichtlich, dass der verfahrensgegenständliche Einsatz angesichts der dem Wortlaut des Art. 42 Abs. 7 EUV zu entnehmenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dem angegriffenen Mitglied alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zu leisten, die Grenzen dessen überschreitet, was im Rahmen eines Beistandsfalls gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV zu erwarten war.

54

C.

Besondere Billigkeitsgründe, die die Anordnung einer Auslagenerstattung gemäß § 34a Abs. 3 BVerfGG ausnahmsweise angezeigt erscheinen lassen (vgl. BVerfGE 96,

55

66 <67>), liegen nicht vor.

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019
- 2 BvE 2/16**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 -
2 BvE 2/16 - Rn. (1 - 55), [http://www.bverfg.de/e/
es20190917_2bve000216.html](http://www.bverfg.de/e/es20190917_2bve000216.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2019:es20190917.2bve000216