

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Diether Dehm, Andrej Hunko, Thomas Nord, Alexander Ulrich, Wolfgang Gehrcke, Jan van Aken, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, Inge Höger, Harald Koch, Stefan Liebich, Niema Movassat, Paul Schäfer (Köln), Katrin Werner und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Einführung von Volksabstimmungen bei Neufassung oder Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union

A. Problem

Nach dem gegenwärtig herrschenden Verfassungsverständnis sind Volksabstimmungen, außer zur Neugliederung des Bundesgebiets nach Artikel 29 des Grundgesetzes (GG) sowie zum Inkrafttreten einer neuen Verfassung nach Artikel 146 GG, ausgeschlossen, obwohl Artikel 20 Absatz 2 GG besagt, dass das Volk seine Staatsgewalt nicht nur durch Wahlen und besondere Organe der Gesetzgebung, sondern auch durch Abstimmungen ausübt.

Eine Ergänzung des Grundgesetzes zur Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden ist bisher noch nicht zustande gekommen. Mehrfach wurden von verschiedenen Fraktionen in verschiedenen Wahlperioden Vorlagen zur generellen Einführung der Volksabstimmung eingebracht. Die Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch Elemente der direkten Demokratie ist also eine unter den im Bundestag vertretenen Parteien verbreitete Auffassung. Die Fraktion DIE LINKE. hat dazu in der 17. Wahlperiode wiederholt einen Gesetzentwurf eingebracht (Bundestagsdrucksache 17/1199).

In der 16. Wahlperiode hatte die Fraktion DIE LINKE. erneut Gesetzentwürfe im Hinblick auf den Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union (EU) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft durch den Vertrag von Lissabon eingebracht, die aber im Bundestag keine Mehrheit fanden (Bundestagsdrucksachen 16/7375 und 16/13928).

Angesichts der zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise der EU getroffenen und noch zu treffenden Entscheidungen, die das Leben der Bürgerinnen und Bürger zutiefst berühren, besteht erneut dringender Handlungsbedarf, um Volksabstimmungen in Angelegenheiten der Europäischen Union verfassungsrechtlich zu ermöglichen. Grundlegende Entscheidungen wie die über den Fiskalpakt, über den ESM-Vertrag (ESM = Europäischer Stabilitätsmechanismus) und über die Änderung von Artikel 136 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) sollten nicht von Bundestag und Bundesrat allein getroffen, sondern zusätzlich auch den Bürgerinnen und Bürgern zur direkten und verbindlichen Mitentscheidung vorgelegt werden. Darüber hinaus ist die Öff-

nung des Grundgesetzes für Volksabstimmungen in EU-Angelegenheiten auch vor dem Hintergrund des strukturellen Demokratiedefizits der EU ein Weg, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Einfluss zu ermöglichen. Viele Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände und Bewegungen der Zivilgesellschaft fordern ein solches Mitentscheidungsrecht. Nur so kann die demokratische Legitimität der Europäischen Union gewährleistet werden. Artikel 79 Absatz 3 GG bleibt unberührt. Volksabstimmungen, durch die die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt würden, sind unzulässig.

B. Lösung

Ergänzung des Artikels 23 GG durch die Einführung von Volksabstimmungen über die vertraglichen Grundlagen der EU.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die Kosten lassen sich nicht genau beziffern. Sie sind mit den Kosten, die für die Durchführung einer Bundestagswahl anfallen, vergleichbar.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – Einführung von Volksabstimmungen bei Neufassung oder Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union

Vom ...

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

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Artikel 23 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu Neufassung oder Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und zu in ihrer Wirkung gleichartigen Verträgen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird, bedarf der Annahme durch eine Volksabstimmung. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist verbindlich. Die Annahme erfolgt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei einer Beteiligung von mindestens einem Viertel der zum Europäischen Parlament Wahlberechtigten. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

2. Der bisherige Absatz 1a wird Absatz 1b.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 7. November 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union und deren Änderungen greifen in die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland ein. Dasselbe gilt für völkerrechtliche Verträge, „wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen“ (BVerfG, 2 BvE 4/11 vom 19. Juni 2012), also in ihrer Wirkung EU-Verträgen gleichkommen. Sie berühren den Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger, die Stellung der Bundesrepublik Deutschland als demokratischer föderaler Rechts- und Sozialstaat und die Volkssouveränität. In seinem Urteil vom 30. Juni 2009 hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass bei der Verwirklichung der europäischen Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten in den Mitgliedstaaten ein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse bleiben müsse (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009, Absatz 249). Zu den wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehörten u. a. die Einnahmen und die Ausgaben (BVerfG, ebd., Absatz 249). Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12) sind die Gesetze zur Änderung von Artikel 136 AEUV und zur Ratifizierung des ESM-Vertrags und des Fiskalpakts zwar verfassungsgemäß. Es steht aber außer Zweifel, dass diese völkerrechtlichen Regelungen von grundsätzlicher Bedeutung sind. An solchen und ähnlichen Entscheidungen sollten die Bürgerinnen und Bürger durch Volksabstimmung beteiligt werden. Nur dadurch kann die EU hinreichend demokratisch legitimiert werden. Die notwendige Ratifikation durch den Bundestag, den Bundesrat und den Bundespräsidenten genügt dazu nicht. Um klare Rechtsverhältnisse zu schaffen und Unsicherheiten zu vermeiden, welche Sachverhalte einer Volksabstimmung unterliegen müssen, wird vorgesehen, dass alle Neufassungen und Änderungen der vertraglichen Grundlagen und gleichgearteten völkerrechtlichen Regelungen der Bevölkerung zur Entscheidung vorzulegen sind.

Artikel 20 GG bestimmt, dass die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt“ wird. Das Grundgesetz sieht also neben der repräsentativen Demokratie auch die Möglichkeit von Elementen der partizipativen Demokratie vor. So regelt Artikel 29 GG den Volksentscheid zur Neugliederung des Bundesgebietes. Die Verankerung von Volksabstimmungen zu Neufassung oder Ände-

rungen der vertraglichen Grundlagen der EU und zu gleichartigen völkerrechtlichen Verträgen im Grundgesetz schließt damit nahtlos an bereits vorhandene plebiszitär-partizipatorische Elemente im Grundgesetz an.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Der neue Absatz 1a des Artikels 23 GG führt das zwingende verfassungsrechtliche Erfordernis ein, über die Neufassung oder Veränderungen der vertraglichen Grundlagen der EU und gleichartigen völkerrechtlichen Verträgen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird, eine Volksabstimmung durchzuführen. Die Volksabstimmung ist kein Ersatz für die erforderliche parlamentarische Entscheidung durch ein Zustimmungsgesetz, sondern ein zusätzliches Votum der abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Der Volksentscheid soll jedoch nicht nur konsultative, sondern rechtlich verbindliche Wirkung für den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und den Bundespräsidenten haben.

Das Quorum der Beteiligung eines Viertels der Wahlberechtigten zum Europäischen Parlament an der Volksabstimmung ist ausreichend. Es entspricht dem in Artikel 29 GG vorgesehenen Quorum für Volksentscheide zur Neugliederung des Bundesgebietes.

Wer in Deutschland an der Wahl des Europäischen Parlaments teilnehmen kann, soll auch an einer Volksabstimmung über europäische Angelegenheiten teilnehmen können. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben, sind folglich abstimmungsberechtigt.

In dem Ausführungsgesetz sollte auch die Möglichkeit geregelt werden, die Volksabstimmung in der Bundesrepublik Deutschland mit Referenden in anderen Mitgliedstaaten zeitlich zu koordinieren. Ferner erscheint es sinnvoll, Regelungen zu treffen, die eine mehrfache Beteiligung an Volksabstimmungen in verschiedenen Mitgliedstaaten verhindern.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.