

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Wolfgang Nešković, Dr. Diether Dehm, Alexander Ulrich, Monika Knoche, Hüseyin-Kenan Aydin, Sevim Dağdelen, Wolfgang Gehrcke, Heike Hänsel, Inge Höger, Dr. Hakkı Keskin, Michael Leutert, Dr. Norman Paech, Paul Schäfer (Köln) und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08; 2 BvE 5/08; 2 BvR 1010/08; 2 BvR 1022/08; 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09) festgestellt, dass das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union ([Begleitgesetz], BT-Drs. 16/8489) zum Teil nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Es verstößt insoweit gegen Artikel 38 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes als Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates am europäischen Integrationsprozess nicht hinreichend ausgestaltet worden sind. Dies gilt nicht nur für die nach dem Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahren zur Vertragsänderung sowie für die Verfahren zur Änderung der Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union.

Das Bundesverfassungsgericht verweist in seinem Urteil auf die überragende Integrationsverantwortung insbesondere des Deutschen Bundestags und stellt klar, dass Rechtsakte der Europäischen Union der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgerichts unterliegen, soweit sie die Grenzen der übertragenen Hoheitsrechte überschreiten oder die verfassungsrechtliche Identität der Bundesrepublik Deutschland verletzen, die durch Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes bestimmt und geschützt wird. Das Bundesverfassungsgericht verweist ausdrücklich auf die Möglichkeit zur „Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen.“ Schließlich unterstreicht es die Notwendigkeit demokratischer Legitimation durch die Bevölkerung und stellt klar, dass diese nach der Ordnung des Grundgesetzes auch durch Volksabstimmungen vermittelt werden kann: „In einer Demokratie muss

das Volk Regierung und Gesetzgebung in freier und gleicher Wahl bestimmen können. Dieser Kernbestand kann ergänzt sein durch plebiszitäre Abstimmungen in Sachfragen, die auch in Deutschland durch Änderung des Grundgesetzes ermöglicht werden könnten. Im Zentrum politischer Machtbildung und Machtbehauptung steht in der Demokratie die Entscheidung des Volkes“.

Die Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Buchstaben und Geist erfordert dringend, nicht nur die unmittelbaren Verfassungsverstöße im Einzelnen abzustellen, sondern auch die grundlegenden Hinweise für die demokratische und rechtsstaatliche Gestaltung der Verfassungsordnung im Rahmen und im Verhältnis der EU neu zu gestalten. Nur so kann es auch gelingen, Distanz, Gleichgültigkeit und Ablehnung gegenüber der Europäischen Union in weiten Teilen der Bevölkerung abzubauen, die sich in niedriger Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament manifestieren.

B. Lösung

Soweit es die Verwirklichung der Hinweise des Bundesverfassungsgerichts Grundgesetzänderungen unmittelbar erfordert, aber auch zur Überwindung von Bedenken, die in der politischen und rechtlichen Auseinandersetzung aus einzelnen Bestimmungen des Grundgesetzes gegen bestimmte Maßnahmen abgeleitet werden, sind die vorgeschlagenen Änderungen des Grundgesetzes Rechnung geboten.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Es entstehen keine Mehrausgaben für die Öffentlichen Haushalte. Der Vollzugsaufwand für die Durchführung von Volkabstimmungen kann nicht bestimmt werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93)

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

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034), wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 wird eingefügt:

„Ein Gesetz nach Satz 3 bedarf der Abstimmung durch Volksentscheid. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

2. Nach Artikel 23 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag einer Fraktion oder eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Absatz 2 Satz 1 und Artikel 52 Absatz 3 Satz 1 zugelassen werden.“

3. Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:

Nach den Wörtern „Rechtsetzungsakten der Europäischen Union“ werden die Wörter „und an völkerrechtlichen Verträgen, die die politischen Beziehungen der Europäischen Union regeln oder sich auf Gegenstände der Rechtsetzung beziehen“ eingefügt.

4. Artikel 23 Absatz 3 Satz 2 erhält die folgende Fassung:

„Die Bundesregierung ist an diese Stellungnahmen des Bundestags gebunden.“

5. Dem Artikel 45 wird folgender Satz angefügt:

„Er kann ihn auch ermächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.“

* wird durch die lektorierte Fassung ausgetauscht

6. Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 wird folgendermaßen geändert:

- a) Nach den Wörtern „einer Landesregierung“ werden die Wörter „einer Fraktion“ eingefügt.
- b) Die Wörter „eines Drittels“ werden durch die Wörter „eines Viertels“ ersetzt.

7. Nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2a. wird folgende Nr. 2b. eingefügt:

„2b. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit einer Handlung mit Rechtswirkung eines Organs, einer Einrichtungen oder einer sonstigen Stelle der Europäischen Union mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung oder den in Artikel 23 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 niedergelegten Grundsätzen der Verfassungsidentität, auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder oder einer Fraktion des Deutschen Bundestags;“

8. Nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4b wird die folgende Nr. 4c eingefügt:

„4c. über Verfassungsbeschwerden nach Nr. 4a. und 4b. gegen eine Handlung mit Rechtswirkung von Organen, Einrichtungen oder einer sonstigen Stelle der Europäischen Union wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung oder die in Artikel 23 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 3 niedergelegten Grundsätzen der Verfassungsidentität.“

Artikel 2

Aufhebung von Vorschriften

Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008 (BGBl. I, 1926) wird aufgehoben.

Artikel 3

Inkrafttreten

Artikel 1 Nr. 2 tritt an dem Tag in Kraft, an dem der Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 [einsetzen: Fundstelle im BGBl- II] nach seinem Artikel 6 Absatz 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt. Im Übrigen tritt das Gesetz am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 21. August 2009

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

* wird durch die lektorierte Fassung ausgetauscht

Begründung

A. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08; 2 BvE 5/08; 2 BvR 1010/08; 2 BvR 1022/08; 2 BvR 1259/08; 2 BvR 182/09) festgestellt, dass das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union ([Begleitgesetz], BT-Drs. 16/8489) zum Teil nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Es verstößt insoweit gegen Artikel 38 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes, als Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates am europäischen Integrationsprozess nicht hinreichend ausgestaltet worden sind. Dies gilt nicht nur für die nach dem Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahren zur Vertragsänderung sowie für die Verfahren zur Änderung der Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens der Europäischen Union. Das Bundesverfassungsgericht gibt auch Hinweise für eine demokratische und rechtsstaatliche Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Regelungen im Verhältnis zur Europäischen Union.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich die Überprüfung von Rechtsakten der Europäischen Union ausdrücklich vorbehalten, soweit die Grenzen der auf sie übertragenen Hoheitsrechte überschreiten oder die verfassungsrechtliche Identität der Bundesrepublik Deutschland verletzen, die in Artikel 79 Absatz 3 des Grundgesetzes bestimmt und geschützt wird. Es weist ausdrücklich hin auf die Möglichkeit einer „Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen.“ Es entspricht der demokratischen Verantwortung und Aufgabe des Gesetzgebers, diese möglichen und sinnvollen Verfahren selbst auszugestalten und das nicht dem Verfassungsgericht als Quasi-Gesetzgeber zu überlassen.

Entsprechend der überragenden Integrationsverantwortung des Parlaments, auf die das Bundesverfassungsgericht mehrfach in seinem Urteil hingewiesen hat, wird dafür Sorge getragen, dass sich die Bundesregierung im Bereich von Legislativmaßnahmen nicht über Stellungnahmen des Bundestags hinwegsetzen kann. Die Handlungsunfähigkeit einer Regierung, die getragen wird von der Mehrheit des Parlaments, ist nicht zu befürchten. Das zeigen auch die Erfahrungen in anderen Mitgliedsstaaten. Die Verantwortung für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland und vor allem die demokratische Integrationsverantwortung im Rahmen der Europäischen Union liegen im Übrigen bei dem demokratisch gewählten Parlament.

Angesichts der Stärke von Bundesregierung und sie tragenden parlamentarischer Koalitionen ist es geboten, die Rechte der parlamentarischen Opposition, der einzelnen Abgeordneten und der einzelnen Fraktionen zu stärken. Das gilt auch für die Einleitung von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Für das Organstreitverfahren hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zugunsten der Fraktion DIE LINKE. ausgeführt: „Sinn und Zweck der Prozessstandschaft liegen deshalb darin, der Parlamentsopposition und -minderheit die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Bundestages nicht nur dann zu er-

halten, wenn dieser seine Rechte, insbesondere 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 machen will.“ Diesem Rechtsgedanken entspricht es, den Fraktionen des Deutschen Bundestags und einem geringeren Quorum als einem Drittel der Mitglieder des Bundestags ein Antragsrecht für die Erzwingung der „Subsidiaritätsklage“ ebenso einzuräumen wie für die „Abstrakte Normenkontrolle“ nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. des Grundgesetzes und eines neues Verfahrens zur verfassungsgerichtlichen Prüfung der Anwendbarkeit von Rechtsakten der Europäischen Union.

B. Einzelbegründung

Zu Nummer 1

Zur Erhöhung ihrer demokratischen Legitimation und zur Stärkung ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung wird das Inkrafttreten von Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union von einem zustimmenden Volksentscheid abhängig gemacht.

Zu Nummer 2

Der Absatz 1a. enthält im Wesentlichen die Regelung zur „Subsidiaritätsklage“, die bereits im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008 enthalten ist. Allerdings wird hier das Quorum zur Durchsetzung der Klageerhebung von einem Drittel auf ein Viertel herabgesetzt und zugleich jeder Fraktion des Bundestags ein eigenes Antragsrecht eingeräumt.

Zu Nummer 3

Artikel 23 Absatz 3 Grundgesetz, der in Bezug auf Rechtsakte der Europäischen Union der Bundesregierung aufgibt, eine Stellungnahme des Bundestags einzuholen, wird auf völkerrechtliche Verträge nach Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes erstreckt. Das entspricht der Bedeutung solcher Verträge. Im besonderen Maße gilt das im Hinblick auf die etwaige Bindung der Rechtsetzung durch völkerrechtliche Verträge, vor allem auch im Bereich der Handelspolitik, etwa durch die weitgehenden Abkommen im Rahmen der WTO.

Zu Nummer 4

Im Hinblick auf die Bindungswirkung von Rechtsakten der Europäischen Union und von ihr abgeschlossener völkerrechtlicher Verträge für die innerstaatliche Legislative wird die Verbindlichkeit der Stellungnahme des Bundestags im Bereich des Artikel 23 Absatz 3 Grundgesetz festgelegt.

Zu Nummer 5

Die Ergänzung ermöglicht dem Bundestag, die Wahrnehmung von Rechten aus den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union auf den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu übertragen. Diese Vorschrift ist bereits in dem Gesetz vom 8. Oktober 2008 enthalten. Sie entspricht dem Bedürfnis zügiger Entscheidungen in Zeiten, in denen Plenartagungen des Deutschen Bundestags nicht stattfinden.

Zu Nummer 6

Die Antragsberechtigung für die „Abstrakte Normenkontrolle“ soll der Regelung für die Subsidiaritätsklage angeglichen werden.

Zu Nummer 7

Durch die Ergänzung von Artikel 93 des Grundgesetzes wird eine Überprüfung von Rechtsakten von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union nach Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts geregelt. Die Antragsberechtigung ist der für die Subsidiaritätsklage und das Normenkontrollverfahren angeglichen.

Zu Nummer 8

Durch die Ergänzung von Artikel 93 des Grundgesetzes werden Verfassungsbeschwerden von Einzelner sowie von Gemeinden und Gemeindeverbänden gegen Rechtsakten von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union nach Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts geregelt.

elektronische Vorabfassung*