

Dringlichkeitsantrag

der Abgeordneten **Margarete Bause, Sepp Daxenberger, Ulrike Gote, Dr. Martin Runge, Christine Kamm** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon

Der Landtag wolle beschließen:

1. Der Landtag begrüßt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 zum Vertrag von Lissabon, konkret zum Zustimmungsgesetz und zum Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union als Begleitgesetz zu diesem Vertrag. Mit diesem Urteil werden die Mitwirkungs- und Kontrollrechte von Bundestag und Bundesrat bezüglich der europäischen Entscheidungsfindung gestärkt. Gleichzeitig sind Bundestag und Bundesrat gefordert, von diesen Rechten auch Gebrauch zu machen und sich nicht, wie bisher oft praktiziert, ihrer Mitsprachemöglichkeiten zu begeben. Auch ist das Urteil als Mahnung und Aufforderung zu sehen, bei Entscheidungen in der und zur EU für mehr Demokratie, Partizipation und Transparenz zu sorgen.
2. Der Landtag fordert die Staatsregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass im neuen Begleitgesetz (und hier vor allem im „Integrationsverantwortungsgesetz“) den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts allumfassend entsprochen wird. Darüber hinausgehend ist für Voten von Bundestag und gegebenenfalls Bundesrat eine größere Verbindlichkeit für die Bundesregierung herzustellen als bisher. Das heißt, dass die Bundesregierung von Voten von Bundestag und Bundesrat nur abweichen darf, wenn zwingende außen- und integrationspolitische Gründe dies erfordern, und dass das Abweichen von den Voten zuvor angekündigt und in seinen Gründen dargelegt werden muss. Vor Entscheidungen im Rat, welche die kommunale Selbstverwaltung im Allgemeinen und die kommunale Daseinsvorsorge im Speziellen betreffen, ist das Einvernehmen mit Bundestag und Bundesrat herzustellen. Die Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung in EU-Angelegenheiten (BBV) ist in das neue Begleitgesetz überzuführen.

3. Der Landtag fordert die Staatsregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass zweifelsfrei sichergestellt wird, dass die Interpretation des Vertrags von Lissabon durch das Bundesverfassungsgericht nicht nur in Deutschland, sondern auch in der EU gegenüber Deutschland zu beachten ist.
4. Der Landtag fordert die Staatsregierung auf, sich gegenüber der Bundesregierung und gegebenenfalls im Bundesrat dafür einzusetzen, dass in Deutschland auch auf nationaler Ebene Volksabstimmungen und Volksentscheide stattfinden können. Hierfür sind die entsprechenden Änderungen im Grundgesetz zu schaffen.
5. Im Zusammenhang mit der Betonung der überragenden Bedeutung der parlamentarischen Demokratie als Fundament unseres Staatswesens durch das Bundesverfassungsgericht, mit dem Hinweis auf die herausragende Stellung der Volksvertretung, die auch für die Länder gelten muss, bekräftigt der Landtag seinen Willen, das Verhältnis zwischen Staatsregierung und Landtag kritisch zu hinterfragen und künftig mehr Partizipation und Kontrolle bezüglich des Abstimmungsverhaltens der Staatsregierung in Bundesrats- und Europaangelegenheiten einzufordern. Gegebenenfalls ist hierfür die entsprechende Gesetzesgrundlage zu schaffen („Gesetz über das Verhalten der Staatsregierung in Bundesrats- und Europaangelegenheiten“).

Begründung:

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 30. Juni 2009 entschieden, dass zwar das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und damit auch der Vertrag von Lissabon mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Allerdings wird in dem Urteil klargestellt, dass der Vertrag in Deutschland nur nach Maßgabe der Urteilsgründe in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts angewendet werden darf. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, das noch nicht ausgefertigt und verkündet worden ist, als verfassungswidrig erklärt, weil darin den Gesetzgebungsorganen keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt worden seien. In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur seinen „Solange-Vorbehalt“ bestätigt, sondern auch eine „Ultra-Vires-“ und eine „Identitätskontrollkompetenz“ für sich beansprucht.

Das Bundesverfassungsgericht betont einerseits die Bejahung des Gedankens der Europäischen Integration im Grundgesetz und den „Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit“, weist andererseits

aber auf Demokratiedefizite in der europäischen Entscheidungsfindung, auf die unzulängliche demokratische Legitimierung der EU-Organe, vor allem auf das „strukturelle Demokratiedefizit des Europäischen Parlaments“ (nicht „gleichheitsgerecht“ gewählt und besetzt, „im europäischen Kompetenzgefüge nicht hinreichend gerüstet“, das Parlament „kann deshalb auch nicht eine parlamentarische Regierung tragen“) und auf die „Lücke zwischen der Entscheidungsmacht der Unionsorgane und der demokratischen Wirkmacht“ der Bürgerinnen und Bürger hin. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die Europäische Union „weiterhin einen völkerrechtlich begründeten Herrschaftsverband“ darstellt, „der dauerhaft vom Vertragswillen souverän bleibender Staaten getragen wird.“ „Die primäre Integrationsverantwortung liegt in der Hand der für die Völker handelnden Verfassungsorgane.“ Mehrfach wird auf das „tragende Prinzip der begrenzten und von den Mitgliedstaaten zu kontrollierenden Einzelermächtigung“ hingewiesen.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts werden Bundestag und Bundesrat in ihren Mitwirkungs- und Kontrollrechten bezüglich der europäischen Entscheidungsfindung gestärkt. Auf der anderen Seite ist das Urteil aber auch eine Ohrfeige für Bundestag und Bundesrat, wurde doch das von diesen beiden Verfassungsorganen im Jahr 2005 und dann im Jahr 2008 noch einmal in leicht geänderter Form beschlossene Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union als verfassungswidrig befunden. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Das Grundgesetz ermächtigt die deutschen Staatsorgane nicht, Hoheitsrechte derart zu übertragen, dass aus ihrer Ausübung heraus eigenständige weitere Zuständigkeiten begründet werden.“ Der Bundestag und ggf. entsprechend der jeweiligen Zuständigkeit auch der Bundesrat dürfen nicht mehr pauschal abnicken, wenn die EU in nationale Souveränitäten eingreift, wenn weitere Kompetenzen beansprucht oder Abstimmungsmodalitäten verändert werden. Vielmehr müssen sie sich in jedem Einzelfall damit befassen und darüber befinden. Angesprochen wird im Urteil des Bundesverfassungsgerichts dezidiert die der Kompetenzergänzung dienende Flexibilisierungsklausel, deren Inanspruchnahme „in Anbetracht der Unbestimmtheit möglicher Anwendungsfälle“ „verfassungsrechtlich die Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat voraussetzt“. Auch bei den Passerelle-Klauseln (Brücken-Klauseln), nach denen per Ratsbeschluss in einer Vielzahl von Materien zu einem vereinfachten Verfahren (von der Einstimmigkeit zur Qualifizierten Mehrheit im Rat) übergegangen werden kann, darf künftig laut Bundesverfassungsgericht das Vetorecht im Rat „nicht ohne Beteiligung der zuständigen Gesetzgebungsorgane aufgegeben werden.“

Grundsätzlich stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass „die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten“ nicht so verwirklicht werden darf, „dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt.“ Zu den „besonders demokratiebedeutenden Sachbereichen“, für welche eine enge Auslegung im Falle der Übertragung von Hoheitsrechten geboten sei, zählt das Bundesverfassungsgericht namentlich mehrere Regelungsbereiche auf, die in Deutschland in die Zuständigkeit der Länder fallen, so etwa Erziehung, Bildung und Medienordnung.

Der Vertrag von Lissabon bestätigt den Anwendungsvorrang von EU-Recht (gilt für die Verträge wie auch für die Richtlinien und Verordnungen) vor nationalem und damit auch deutschem Recht. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederum diesen Anwendungsvorrang in zentralen Punkten eingeschränkt. Um sicherzustellen, dass Deutschland nicht über Europarecht zu etwas ver-

pflichtet wird, was es vom Grundgesetz her nicht darf, muss bei der Ratifikation des Vertrags von Lissabon ein völkerrechtlicher Vorbehalt angebracht werden, in welchem klargestellt ist, dass in Deutschland der Vertrag nur nach Maßgabe der Urteilsgründe in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 angewendet werden darf.

Wie oben schon ausgeführt, betont das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 die herausgehobene Stellung der parlamentarischen Demokratie in unserem Staatswesen. In und mit dem Urteil wird der Deutsche Bundestag in sein demokratisches Entscheidungsrecht, welches zugleich eine unverzichtbare Wahrnehmungspflicht ist, eingesetzt. Das Bundesverfassungsgericht verweist auf den grundlegenden demokratischen Gehalt des Wahlrechtes. Das gewählte Staatsorgan müsse „über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügen“, ansonsten würde der Wahlakt seinen Sinn verlieren. Nach dem Grundgesetz sei der legitimatorische Zusammenhang zwischen den Wahlberechtigten und der Staatsgewalt unantastbar. Die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und die Einflussnahme auf deren Ausübung dürfe nicht durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen so entleert werden, dass das Demokratieprinzip verletzt werde.

Das, was für das demokratische Prinzip im Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt wird, muss auch für Bayern gelten. Den eindrücklichen Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf den Stellenwert der parlamentarischen Demokratie als Fundament unseres Staatswesens sollte der Landtag zum Anlass nehmen, das Verhältnis zwischen Staatsregierung und Landtag zu hinterfragen und für mehr Transparenz und Möglichkeiten zur Partizipation und Kontrolle für das Parlament in Bundesrats- und Europaangelegenheiten zu sorgen. Wird für mehr Mitbestimmung von Bundestag und Bundesrat in europäischen Angelegenheiten gesorgt, dann darf dabei nicht die Beteiligung der Landesparlamente außer Acht gelassen werden. Mehr Partizipation für die Bundesländer darf kein Privileg der Exekutive sein, sondern muss auch eine intensive Beteiligung der Landtage einschließen. So wie künftig Bundestag und Bundesrat stärker in das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung im Europäischen Rat eingebunden werden sollen, sollte konsequenterweise auch der Landtag bei Abstimmungen der Staatsregierung im Bundesrat beteiligt werden.

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird auch die Frage nach Volksabstimmungen und Volksentscheid auf nationaler Ebene wieder aufgeworfen. Einzig und allein dem Volk wird die Kraft zugewiesen, die Verfassung und Europa neu zu schöpfen. Geht es um die Frage, Deutschland zum Teil eines europäischen Bundesstaates zu machen, dann darf das nur das Volk, das dann über eine Volksabstimmung für eine neue Verfassung sorgen müsste, in welcher der Verzicht auf die vom Grundgesetz garantierte Staatlichkeit enthalten ist. Wir begrüßen die Diskussion um Volksabstimmungen und Volksentscheide auf nationaler Ebene. Bereits mehrfach gab es im Landtag entsprechende Vorstöße, entsprechende parlamentarische Initiativen, dass über eine Änderung des Grundgesetzes die Grundlage für das Instrument des Volksentscheides auf Bundesebene geschaffen wird. Dies vor allem auch im Zusammenhang mit Fragen der Europäischen Integration, gibt es doch gerade in der Entscheidungsfindung auf der EU-Ebene wie in der nationalen Entscheidungsfindung zu EU-Fragen gravierende Defizite in der Transparenz und in der demokratischen Legitimierung. Zu Fragestellungen in bereits vergemeinschafteten Themenfeldern können wir europaweite Referenden vorstellen. Geht es dagegen etwa darum, dass weitere nationale Zuständigkeiten der Europäischen Union überantwortet werden sollen, dass also nationale Souveränität abgegeben werden soll, dann muss hierüber auch der einzelne nationale Souverän, ent-

sprechend der jeweiligen Verfassungs- und Gesetzesregelung über Volksabstimmung oder Parlamentsbeschluss, entscheiden. Wir meinen, dass dies in Deutschland über einen Volksentscheid geschehen sollte bzw., wenn unser Grundgesetz und unsere Landesverfassungen zur Disposition der EU-Organe gestellt werden, nach Art. 146 GG sogar geschehen muss. Auch sind wir der Auffassung, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur an Entscheidungen über die inhaltliche Vertiefung der Europäischen Integration beteiligt werden sollten, sondern auch an Entscheidungen zur Erweiterung, also zur Aufnahme neuer EU-Mitglieder. Dies sollte allerdings geschehen, bevor die aufnahmeinteressierten Länder offiziell den Status eines Beitrittskandidaten erhalten und nicht erst dann, wenn die Beitrittsreife anhand der Erfüllung oder eben Nichterfüllung der einzelnen Qualifizierungskriterien beurteilt wird, wenn die einzelnen Verhandlungskapitel abgearbeitet werden.

Wer für Volksentscheide auf Bundesebene eintritt, der darf sich aber nicht dem Vorwurf der Beliebigkeit bzw. der Rosinenpickerei aussetzen lassen. Das heißt, wer bis zur Debatte um den EU-Verfassungsvertrag unter den Schlagworten „Abbau von Demokratiedefiziten“ und „Begegnung von Politikverdrossenheit“ als Anwalt direkter Demokratie auch auf Bundesebene eintritt, der darf dann nicht entsprechenden Anträgen im Zusammenhang mit dem Verfassungsvertrag die Zustimmung verweigern. Umgekehrt darf es aber auch nicht die Forderung nach nationalen Volksabstimmungen allein zu EU-spezifischen Fragestellungen geben. Bundesweite Volksentscheide sollte es dann auch zu anderen wesentlichen Fragestellungen geben, so etwa in der Frage von militärischen Einsätzen der Bundeswehr im Ausland oder zur Frage, ob wir einen gesetzlichen Mindestlohn brauchen oder ob hier die begrenzten Möglichkeiten von Allgemeinverbindlichkeit tariflicher Mindestlöhne und Entsendegesetz genügen.

Wir sind der Überzeugung, dass es über das Instrument der Volksabstimmung und des Volksentscheides gelingen kann, unsere Bürgerinnen und Bürger wieder stärker im politischen Diskussionsprozess mitzunehmen, ja auch für wesentliche Errungenschaften, Werte oder Ziele zu begeistern bzw. zumindest hiervon zu überzeugen. Denjenigen, die da meinen und damit argumentieren, unsere Bürgerinnen und Bürger seien nicht reif bzw. nicht kompetent genug, um ihnen die Entscheidung über manch wichtige politische Frage zu überlassen, sei erwidert, dass es gerade Aufgabe der Akteure in den politischen Parteien und in den Medien ist, hier die entsprechende Aufklärungs-, Meinungsbildungs- und Überzeugungsarbeit zu leisten.

Dass auch auf Bundesebene Volksabstimmungen ermöglicht werden können, sollte unstrittig sein. Die deutschen Bundesländer kennen bekanntlich plebiszitäre Elemente. Die jahrzehntelange Verfassungspraxis in Deutschland zeigt, dass sich die Mischung aus repräsentativem System und bestimmten Elementen direkter Demokratie bewährt hat und mit Sicherheit nicht als Verstoß gegen das Demokratieprinzip gewertet werden kann. Bleibt die Streitfrage, unter welchen Voraussetzungen Volksabstimmungen auf Bundesebene eingeführt werden können. In Artikel 20, Absatz 2 unseres Grundgesetzes heißt es: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt.“ Ob bereits eine einfachgesetzliche Ermächtigung genügt, um Volksabstimmungen auf Bundesebene durchzuführen, ist fraglich. Der Weg der Gesetzgebung ist im Grundgesetz abschließend geregelt. Dort sind auch die Kompetenzen der Bundesorgane festgelegt. Anders als in den Landesverfassungen sind „dem Volk“ hier keine Kompetenzen eingeräumt. Somit dürfte für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene eine Änderung des Grundgesetzes notwendig sein. Dies entspricht auch der verfassungspolitischen Vernunft, eine Veränderung der Strukturprinzipien nicht gegen eine starke Minderheit herbeizuführen.