



Nr. 36/2004

DER AKTUELLE BEGRIFF

12.11.2004

Die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa

Am 29. Oktober 2004 wurde in Rom der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE), welcher die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und über die Europäische Union (EUV) ablösen soll (vgl. Art. IV-437 VVE), von den Staats- bzw. Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet. Mit der **Unterzeichnung** ist er allerdings noch nicht in Kraft getreten. Dies ist vielmehr frühestens am 1. November 2006 der Fall, und auch das nur, wenn der Vertrag bis dahin „von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden“ ist (Art. 48 EUV; Art. IV-447 Abs. 1 VVE).

Die maßgebenden verfassungsrechtlichen Vorschriften in Deutschland sind Art. 59 Abs. 2 Satz 1 und Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Sie verlangen die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines **mit verfassungsändernden Mehrheiten beschlossenen Gesetzes**. Erforderlich sind also – wie es auch schon bei den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza angenommen wurde (vgl. BGBl. II 1992, S. 1253; 1998, S. 387; 2001, S. 1667) – Zwei-Dritt-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat (vgl. Art. 79 Abs. 2 GG).

Eine **rechtlich bindende Volksabstimmung** - ein Volksentscheid - über den VVE ist nach diesen Vorschriften also weder erforderlich noch zulässig.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus **Art. 146 GG**, nach dem das Grundgesetz seine Gültigkeit verliert „an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Denn der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ ist keine Verfassung im Sinne des Art. 146 GG, durch die das Grundgesetz seine Gültigkeit verliert. Auch als Mitglied der neuen Europäischen Union bleibt die Bundesrepublik ein souveräner Staat, dessen Verfassung das Grundgesetz ist. Sollte allerdings eines Tages die europäische Integration so weit vorangeschritten sein, dass eine Entscheidung darüber zu treffen ist, ob die Schwelle von der supranationalen Organisation zum europäischen Bundesstaat überschritten werden soll, wären – jedenfalls nach weit verbreiteter Ansicht – die Grenzen des Art. 23 Abs. 1 GG erreicht. Diese Entscheidung läge dann nicht mehr in der Macht des verfassungsändernden Gesetzgebers, sondern obliege dem Volk als verfassunggebender Gewalt. Auch dann wäre aber zweifelhaft, ob notwendigerweise eine Volksabstimmung stattfinden müsste und welche Rolle Art. 146 GG bei einer Aktivierung der verfassunggebenden Gewalt des Volkes spielt.

Wie immer man diese im Einzelnen sehr umstrittenen Fragen beantwortet, festzuhalten ist, dass jedenfalls über den VVE nach jetziger Verfassungsrechtslage in Deutschland, anders als z.B. in Frankreich und Dänemark, eine Volksabstimmung nicht möglich ist. **Parlamentarische Initiativen**, die auf eine Volksabstimmung über den VVE abzielen, sehen deshalb auch eine Änderung des Grundgesetzes vor. Zu nennen ist hier zum einen der von der FDP-Fraktion am 28.4.2004 eingebrachte Gesetzentwurf „zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23) zur

Einführung eines Volksentscheids über eine europäische Verfassung“ (BT-Drs. 15/2998), der in den Ausschüssen beraten wird. Er ist inhaltlich identisch mit einem am 4.6.2003 eingebrachten, am 6.11.2003 aber abgelehnten Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (BT-Drs. 15/1112). Ferner erwägen auch die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN noch in diesem Jahr einen Gesetzentwurf einzubringen, der eine Volksabstimmung über den VVE ermöglichen und darüber hinaus plebiszitäre Elemente im Grundgesetz stärker verankern soll. Er soll auf einem in der 14. WP gescheiterten Gesetzentwurf „zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“ (BT-Drs. 14/8503) aufbauen.

Ob eine **unverbindliche Volksbefragung** zum VVE, wie sie etwa in Belgien oder den Niederlanden stattfinden soll, ebenfalls erst nach einer Änderung des Grundgesetzes durchgeführt werden könnte, oder ob hierfür eine einfachgesetzliche Grundlage ausreichen würde, ist unter VerfassungsrechtlerInnen umstritten. Der Grund liegt darin, dass die verfassungsrechtliche Relevanz der faktischen Auswirkungen, die eine - rechtlich ja zu nichts verpflichtende - Volksbefragung auf die Entscheidungsfreiheit der politischen Entscheidungsträger haben kann, unterschiedlich beurteilt wird.

Ein **europaweites Referendum** über den VVE, welches gelegentlich diskutiert wird, ist zu dessen Inkrafttreten ebenfalls nicht zulässig. Hierfür fehlt es bereits an der europarechtlichen Rechtsgrundlage.

Die Ratifizierung des VVE innerhalb der 25 Mitgliedstaaten wird aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensarten sowie der jeweiligen politischen Lage (Wahlen etc.) voraussichtlich nicht vor Ende 2006 abgeschlossen sein. Ein parlamentarisches Verfahren ist dabei in allen 25 Mitgliedstaaten obligatorisch. Hinsichtlich der Frage in welchen Mitgliedstaaten Referenden geplant sind, gibt die folgende nach Maurer / Stengel erstellte Tabelle Auskunft.

Land	Volksentscheid oder -befragung beabsichtigt	Land	Volksentscheid oder -befragung beabsichtigt
Belgien	Ja	Malta	Unwahrscheinlich
Dänemark	Ja	Niederlande	Ja
Estland	Unentschieden	Österreich	Unentschieden
Finnland	Unentschieden	Polen	Ja
Frankreich	Ja	Portugal	Ja
Griechenland	Unwahrscheinlich	Schweden	Unentschieden
Großbritannien	Ja	Slowakei	Unentschieden
Irland	Ja	Slowenien	Unentschieden
Italien	Unentschieden	Spanien	Ja
Lettland	Unentschieden	Tschechische Republik	Ja
Litauen	Unentschieden	Ungarn	Unentschieden
Luxemburg	Ja	Zypern	Unwahrscheinlich

Quellen:

- Hölscheidt, Sven / Putz, Iris, Referenden in Europa, in: DÖV 2003, S. 737 ff.
- Hofmann, Hans, Verfassungsrechtliche Auswirkungen der Ergebnisse des Verfassungskonvents, Zu einer möglichen Volksabstimmung nach Art. 146 GG über die EU-Verfassung, in: ZG 2003, S. 57 ff.
- Maurer, Andreas / Stengel, Andrea, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag?, Berlin 2004.
- Ferner die Beiträge von Streinz, Rudolf, und Huber, Peter M., in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003, Art. 23 Rn. 60-89 (Streinz), Art. 146 Rn. 4 – 21 (Huber).
- Text des VVE abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/constitution/constitution_de.htm.