

Zes vragen over een Duits grondwetreferendum

Duitse grondwet beperkt machtsoverdracht aan Brussel

Achtergrond - 16 augustus 2012

Duitse politici debatteren over de vraag of er een referendum moet komen om de grondwet te wijzigen. Die wijziging moet machtsoverdracht van Duitsland aan Brussel mogelijk maken. Aanleiding voor het debat is de vraag of het euronoodfonds ESM en het Europese begrotingsverdrag in strijd zijn met de Duitse grondwet. Het Constitutioneel Hof doet daar op 12 september uitspraak over.

Een referendum om machtsoverdracht aan Europa mogelijk te maken is nog niet aan de orde, vindt kanselier Merkel (CDU). Het is juist onvermijdelijk dat de grondwet uit 1949 moet worden aangepast om tot de noodzakelijke Europese politieke integratie te komen, zegt haar partijgenoot minister Schäuble van Financiën. De discussie over de grenzen van de Duitse grondwet wordt al langer gevoerd, maar is actueel geworden door het besluit van de Bondsdag en de Bondsraad op 29 juni om het euronoodfonds ESM en het Europese begrotingsverdrag te ratificeren. Die ratificatie is ongrondwettelijk, zeggen critici.

Hoe tasten het ESM en het Europese begrotingsverdrag de grondwet aan?

Door het ESM te ratificeren staat het parlement een deel van haar budgetrecht af, is de gedachte, en dat tast de democratische orde aan zoals die in de grondwet in artikel 20 wordt beschreven. Ook zou Duitsland via het ESM met vele miljarden garant staan voor de schulden van andere landen, zeggen de critici, hetgeen volgens Europese verdragen en het Constitutioneel Hof in Karlsruhe verboden is. De tegenstanders van de ratificatie, oppositiepartij Die Linke, een groep economieprofessoren en 23 duizend Duitse burgers, dienden daarom een klacht in bij het Constitutioneel Hof.

Welke rol speelt het Constitutioneel Hof in Karlsruhe?

Het Constitutioneel Hof toetst op verzoek wetgeving - zowel Duitse als Europese - aan de Duitse grondwet. De rechters in Karlsruhe maken zelf geen beleid, maar de uitspraken hebben vaak wel politieke consequenties. Als het Hof bepaalt dat een maatregel in strijd is met de grondwet, moeten regering en parlement zich er

opnieuw over buigen. Zo werd bijvoorbeeld door een uitspraak van het Hof vorig jaar de bijstandsuitkering Hartz IV aangepast.

In februari van dit jaar besloot 'Karlsruhe' dat een speciale kleine Bondsdagcommissie, die snel besluiten moest kunnen nemen over het tijdelijke euronoodfonds EFSF, niet was geoorloofd. Alleen de Bondsdag in zijn geheel mag over dergelijke financiële hulp beslissen. De kleine commissie druiste in tegen het parlementaire budgetrecht, oordeelden de rechters. Dit budgetrecht kan ook een rol spelen bij de uitspraak van het Hof over het ESM op 12 september.

Wat betekent dit voor de Duitse grondwet?

De grotere vraag die achter de ESM-discussie schuilgaat, is in hoeverre de grondwet Duitsland überhaupt toestaat macht af te staan aan Brussel. Artikel 20 van de grondwet bepaalt dat Duitsland alleen macht mag afstaan aan bijvoorbeeld de Europese Unie als daarmee het democratisch bestel niet wordt aangetast. Dit artikel was voor de makers van de grondwet dermate cruciaal dat in artikel 79 is bepaald dat het niet kan worden gewijzigd. Artikel 20 is daarmee, net als artikel 1, onaantastbaar. In tegenstelling tot andere grondwetsartikelen kan het niet met instemming van een tweederde meerderheid van het parlement worden veranderd.

Hoe kan Duitsland dan toch soevereiniteit overdragen aan de Europese Unie?

Als artikel 20 machtsoverdracht aan Brussel daadwerkelijk verhindert en Duitsland toch soevereiniteit aan de EU wil overdragen op weg naar meer politieke integratie, moet de grondwet worden vervangen door een nieuwe grondwet. Dat bepaalt het laatste grondwetsartikel, 146. Daarin staat dat de grondwet zijn geldigheid verliest op de dag dat een nieuwe grondwet in kracht treedt die door het Duitse volk "in vrijheid" ("*in freier Entscheidung*") is besloten.

Betekent artikel 146 dan dat er een referendum moet worden gehouden?

Dat is de vraag. Politici zijn het bijvoorbeeld niet eens over de betekenis van "*in freier Entscheidung*". Minister van Financiën Schäuble (CDU), minister van Buitenlandse Zaken Westerwelle (FDP) en oppositiepartijen SPD en Groenen vertalen dat naar een referendum. Zij denken dat het onvermijdelijk is dat de Duitse bevolking zich op korte termijn - binnen vijf jaar, aldus Schäuble in juni in Der Spiegel - in een *Volksabstimmung* uitspreekt over een mogelijke machtsoverdracht aan Brussel. Dat is in hun ogen een middel om tot de door de crisis noodzakelijk geworden Europese politieke integratie te komen.

Andere pleitbezorgers van een referendum hebben juist tegengestelde motieven.

Zo is voor een deel van de FDP en voor CSU-voorzitter Seehofer zo'n referendum een manier om die soevereiniteitsoverdracht aan Brussel tegen te gaan. Seehofer schat in dat de kiezer tegen zal stemmen. Hij wil overigens dat de Duitse burgers zich ook mogen uitspreken over de toelating van nieuwe lidstaten tot de EU en de financiële steun voor andere Europese landen - waar hij ook tegen is.

Er zijn ook politici die (nog) geen referendum willen, zoals de CDU-ministers Von der Leyen van Werkgelegenheid en De Maizière van Defensie. Ook Bondsdagvoorzitter Lammert en een deel van de FPD vinden een referendum niet nodig. De grondwet is niet verouderd en hoeft dus ook niet te worden gewijzigd, zeggen zij. Eerst moeten de Europese verdragen worden aangepast voordat er gesproken kan worden over soevereiniteitsoverdracht aan Brussel, zei De Maizière deze week in de Frankfurter Allgemeine Zeitung. Kanselier Merkel liet in juni via haar woordvoerder weten dat zij meent dat de grenzen van de grondwet nog niet zijn bereikt.

Overigens schrijft Spiegel Online dat het een aantal jaar duurt voor zo'n referendum is georganiseerd en dat de referendum-discussie er daarom voornamelijk toe dient om de Duitse kiezers "rustig te houden".

Is er wel eens eerder zo'n referendum in Duitsland geweest?

Nee. Zelfs bij de Duitse eenwording in 1990 was er geen referendum nodig. Destijds bood artikel 23 van de grondwet uitkomst. Daarin stond dat de grondwet kon worden uitgebreid naar "andere delen van Duitsland". De laatste grote grondwetswijziging is van 2006. Die ging over een hervorming van het Duitse federale systeem, die noodzakelijk was geworden om de gewijzigde machtsverhouding tussen centrale overheid en deelstaten te stroomlijnen. Die wijziging kon echter worden doorgevoerd met instemming van een tweederde meerderheid van het parlement.

Dit is een artikel gedownload via [duitslandinstituut.nl](https://www.duitslandinstituut.nl).

Artikel:

<https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/2900/zes-vragen-over-een-duits-grondwetreferendum>