

Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt

Sekretariat des
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

15. März 2019

Vorab per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Pau, Dr. Bartsch, Dr. Hahn u.a. und der Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz (BT-Drucks. 19/16)

Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 18. März 2019

Leider kann ich wegen starker Arbeitsbelastung und zahlreicher auswärtiger Verpflichtungen in den letzten Wochen nur in gedrängter Kürze auf die wesentlichen verfassungsrechtlichen Aspekte eingehen.

I. Direkte Demokratie und Grundgesetz

Gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG wird die Staatsgewalt vom Volke „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt. Daß die genannten „Abstimmungen“ sich denotwendig einzig und ausschließlich auf die im Grundgesetz – als seltene Ausnahme – *selbst* und von Anfang an vorgesehenen Abstimmungen gemäß Art. 29 Abs. 2 Satz 1 (Volksentscheid), Art. 118 Satz 2 („Volksbefragung“) und übrigens Art. 146 beziehen, das Grundgesetz *ansonsten* aber eine indirekte, rein parlamentarische Demokratie vorsieht und die Eröffnung direkt-demokratischer Verfahren per se verfassungswidrig sei, entspricht der früher herrschenden Meinung, wird hingegen heute so kaum noch vertreten.

Richtig ist allerdings, daß der Versuch der Einführung direkt-demokratischer Verfahren durch einfache Bundesgesetze wohl an dem Umstand scheitern müßte, daß das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene – unabhängig von der Auslegung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG – in Art. 70 ff., 76 ff. GG *abschließend* geregelt ist, weswegen solche einfachen Bundesgesetze in einem formellen Sinne verfassungswidrig wären. Es geht also wohl nur durch Verfassungsänderung, und dem trägt der Gesetzesentwurf ja Rechnung.

II. Ausländerwahlrecht (Art. 1 Nr. 2 Entwurf)

Auch eine Verfassungsänderung müßte aber jedenfalls den von der Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes aus Art. 79 Abs. 3 GG (fälschlich meist als „Ewigkeitsgarantie“ bezeichnet)¹ umfaßten Verfassungsgrundsätzen genügen, d.h. vor allem dem Demokratieprinzip. Insbesondere der Versuch, das – bei Einführung durch einfache Gesetze – eindeutig verfassungswidrige Ausländerwahlrecht² durch Reformulierung auf Verfassungsebene doch noch ins Gesetzblatt zu bekommen, widerspricht dem in Art. 79 Abs. 3 GG auf verfassungsrechtlicher Ebene positivierten, jedoch aus der höheren Ebene des zwingenden Völkergewohnheitsrechts (*ius cogens*) herrührenden *Selbstbestimmungsrecht* des deutschen Volkes³.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als eigentliche *idée directrice* des heutigen Völkerrechts verbietet Fremdbestimmung und Kolonialismus. Wer also in Deutschland die Politik mitbestimmen will, ohne als Deutscher schon geboren worden zu sein, der muß sich assimilieren und – typischerweise als krönender Abschluß jahre- und jahrzehntelanger Assimilationsanstrengungen – die deutsche Staatsbürgerschaft erwerben. Würde jedoch Nicht-Staatsbürgern die politische Mitbestimmung in Gestalt des Wahlrechts gewährt werden, so wäre

¹ Ausführlich *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016), S. 223 ff.

² BVerfGE 83, 37 ff. und 60 ff.

³ Vergl. bereits BVerfGE 77, 137 (150 f.) – *Teso*.

dies aus Sicht der Deutschen partielle Fremdbestimmung, eine Art neuer, „umgekehrter“ Kolonialismus. Das Grundgesetz bestätigt diese völkerrechtlichen Fundamentalien, in dem es in seiner Präambel das deutsche Volk als verfassungsgebende Gewalt voraussetzt und diese in Art. 79 Abs. 3 und Art. 146 GG klar vom verfassungsändernden Gesetzgeber unterscheidet. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber kann daher sein Legitimationssubjekt nicht – durch Einführung eines Wahlrechts auch für Ausländer – „teilweise neuwählen“.

Auch kann der Gesetzgeber, auch der verfassungsändernde Gesetzgeber, nicht das „Deutsche Volk“ der Präambel quasi zum Schein als verfassungsgebende Gewalt akzeptieren, die allein die Verfassung neuschaffen könnte, gleichzeitig aber die Bedeutung des Begriffes „Deutsches Volk“ unter der Hand durch einfache oder auch verfassungsändernde Gesetze umdeuten, etwa in dem Sinne: Deutscher ist, wer in Deutschland wählen darf, und das sind neuerdings alle! Denn der verfassungsändernde Gesetzgeber kann die verfassungsgebende Gewalt nicht austauschen. Was das Deutsche Volk ist, stand den Vätern und Müttern des Grundgesetzes klar vor Augen und war spätestens seit der Schaffung des Reichs- und Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1913 auch legal definiert (und wurde von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes als offenkundige Selbstverständlichkeit zugrundegelegt): es ist die Abstammungsgemeinschaft der Deutschen. Daher müssen übrigens auch Änderungen des Staatsbürgerschaftsrechts das Abstammungsprinzip als Normalität und regelhaft voraussetzen, und die Einbürgerung von gut assimilierten Fremden muß stets die Ausnahme bleiben.⁴

Man mag politisch etwas anderes wollen, aber dann benötigt man keine Verfassungsänderung, sondern eine Revolution mit Verfassungsneuschaffung.

III. Das Volk und Europa (Art. 1 Nr. 1 Entwurf)

Daß weitere Vertiefungen der europäischen Integration – da diese immer denkbare mit einem massiven „Rückbau“ des Demokratieprinzips zwecks Erreichung anderer, ebenfalls wichtiger Ziele verbunden ist⁵ – jeweils von einer Volksabstimmung abhängig gemacht werden soll, ist ja grundsätzlich keine schlechte Idee. Man schein aber von der Lissabon-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁶ noch nicht gehört zu haben. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist mit dem Vertragswerk von Lissabon die höchste unter dem Grundgesetz mögliche Integrationsstufe erreicht, und eine noch weitere Vertiefung der europäischen Integration würde eine in Gemäßheit von Art. 146 GG zu bewirkende Verfassungsneuschaffung (Revolution) voraussetzen. Eine Verfassungsänderung würde nicht genügen, da die – zur völkerrechtlichen Selbstbestimmung eben erforderliche – *Eigenstaatlichkeit*, neben dem allgemeinen Demokratieprinzip, der Selbstbestimmungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 79 III GG) unterfällt.

⁴ Vergl. zum Ganzen etwa *Ziemske*, Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz (1995); v. *Münch*, Die deutsche Staatsangehörigkeit (2007), *Hillgruber*, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 32 Rn. 20 ff.; *Vosgerau*, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 228 Rn. 34 ff.

⁵ So etwa noch unzweideutig *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972).

⁶ E 123, 267 ff.

Es wäre ein totales Mißverständnis, wenn man die Lissabon-Entscheidung dahingehend deuten wolle: „für eine weitere Vertiefung der Integration bräuchte man eine Volksabstimmung, da müßte dann wohl das Grundgesetz geändert werden“. Nein, in der Lissabon-Entscheidung steht: unter dem Grundgesetz ginge es *gar nicht*, man bräuchte erst eine völlig neue Verfassung, die, anders als das Grundgesetz, keine Eigenstaatlichkeit mehr vorsieht.

Daher läuft die vorgeschlagene Verfassungsänderung quasi völlig leer, sie könnte niemals angewendet werden.

IV. Die Rolle des Bundesrates (Art. 1 Nr. 6 Art. 82c Abs. 4 Satz 4 Entwurf)

Die wissenschaftlich interessanteste Frage im Zusammenhang mit der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheidungen ist die Rolle des Bundesrates. Es würde ja dann in bestimmten Fällen „das Volk“ unter gewissen, verfassungsrechtlich vorzuschreibenden Umständen dann den Bundestag als hauptsächlichen Gesetzgeber auf Bundesebene ersetzen, aber was wird dann aus dem Bundesrat? Letztlich sind ja auf Bundesebene Bundestag *und* Bundesrat *gemeinschaftlich* der Gesetzgeber.

Aber: die Gesetzgebungskompetenzen gerade des Bundestages sind in der Selbstbestimmungsgarantie nicht explizit geschützt (sondern nur die Demokratie), wohl aber „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (Art. 79 Abs. 3 GG).

Nach dem Gesetzesentwurf wird aber gerade nicht die Rolle der Länder geschützt, sondern das Mitwirkungsrecht eines jeden Bundeslandes soll durch das Abstimmungsergebnis in seinem Territorium ersetzt werden. Dies widerspricht mit Sicherheit der Selbstbestimmungsgarantie. Denn diese garantiert ja nicht „das Mitwirkungsrecht desjenigen Bevölkerungsanteils, der gerade in einem bestimmten Bundesland wohnt“. Sondern die Mitwirkung der Länder *als solcher* soll gesichert werden, „das Volk“ wird nach der Vorstellung des Grundgesetzes eigentlich eben im Bundestag repräsentiert, aber die Länder haben im Föderalismus eben gewissermaßen Rechte auch *gegen* das Gesamtvolk.

V. Die Quoren (Art. 1 Nr. 6 Art. 82c Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Entwurf)

Die gewählten Quoren sind offensichtlich viel zu niedrig angesetzt. Wenn die Hälfte von 15% (!) der Wahlberechtigten Bundesgesetze ändern könnte, hätte dies mit dem in der Selbstbestimmungsgarantie geschützten Demokratieprinzip nichts mehr zu tun. Und erst recht hat es mit Demokratie nichts zu tun, wenn 2/3 von 25% die Verfassung ändern könnten, und zwar ohne daß es dann noch z.B. ein Vetorecht des Bundesrates gäbe! Denn „Demokratie“ heißt eben letztlich: Mehrheit entscheidet! (Und da eben die Mehrheit der Bevölkerung ohnehin kein übergroßes Interesse an der Politik hat⁷ – was die Fraktion DIE LINKE zu ahnen

⁷ An diesem Umstand würde die immer wieder in gewissen Abständen von originellen Menschen vorgetragene Idee scheitern, Parlamentarier zwecks politischer Aktivierung der Gesamtbevölkerung nicht mehr zu wählen,

scheint, weswegen sie das Quorum so unerhört niedrig ansetzt –, wird sie eben pragmatischerweise in Parlamenten repräsentiert, und in diesen Parlamenten sitzt dann vielleicht keine Intelligenz- oder Kennnisselite, das muß ja in einer Demokratie vielleicht auch nicht unbedingt sein, aber immerhin eine Elite im Sinne derjenigen Menschen, die sich so sehr für Politik interessieren, daß sie den ganzen Tag nichts anderes machen wollen – was eben die große Ausnahme ist).

Ein wirksamer Volksentscheid würde zur Wahrung des Demokratieprinzips deutlich mehr als 50% Wahlbeteiligung voraussetzen. Können die Initiatoren aber nicht einmal 50% des Elektorats dazu bewegen, *überhaupt* an der Abstimmung teilzunehmen, dann scheint das Volk die Initiative eben nicht zu wollen.

Die niedrigen Quoren zeigen, daß es hier in Wahrheit gar nicht um die Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch direkt-demokratische Elemente geht, sondern um die Einführung eines „nicht moderierten Zugriffsrechts aktivistischer Minderheiten auf die Gesetzgebung“. Letztlich liefe das auf eine Art permanente Revolution hinaus, eben mit Berufsaktivisten statt Berufsrevolutionären.

VI. Ergebnisse

1. Ein allgemeines Ausländerwahlrecht auf Bundesebene könnte auch durch eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes nicht eingeführt werden.
2. Eine weitere Vertiefung der europäischen Integration über „Lissabon“ hinaus würde (ebenfalls) eine Verfassungsneuschaffung unter Verzicht auf die im Grundgesetz vorgesehene Eigenstaatlichkeit voraussetzen, aufgrund einer bloßen Volksabstimmung im Rahmen und nach entsprechender Änderung des geltenden Grundgesetzes ist sie nicht möglich.
3. Die Frage nach den im Rahmen der eventuellen Einführung einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene den Bundesländern dann zu gewährenden Beteiligungsrechte ist wissenschaftlich völlig ungeklärt. Jedenfalls müßte eine „grundsätzliche“ Mitwirkung der Länder, und zwar gerade als solche und nicht z.B. irgendwie ihrer Teilbevölkerungen, immer gesichert sein.
4. Volksgesetzgebung auf Bundesebene würde zur Wahrung des Demokratieprinzips hohe Beteiligungsquoten von jedenfalls über 50% voraussetzen.

Berlin, 15. März 2019

Ulrich Vosgerau

sondern auszulösen. Vergl. etwa *Florian Felix Weyh*, Die letzte Wahl (2007); ebenso später dann *David Van Reybrouck*, Gegen Wahlen (2016).