

Freie Universität Berlin, Fachbereich Rechtswissenschaft,
Prof. Dr. Markus Heintzen, Van't-Hoff-Str. 8, 14195 Berlin

Prof. Dr. Markus Heintzen
Van't-Hoff-Str. 8
14195 Berlin

Telefon +49 30 838-52479
Fax +49 30 838-454826
E-Mail markus.heintzen@fu-berlin.de
Internet www.jura.fu-berlin.de

Berlin, 7.12.2020

Stellungnahme zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 10. Dezember 2020

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages hat mich als Sachverständigen zu seiner Sitzung am 10. Dezember 2020 eingeladen und zur Vorbereitung der Sitzung um eine schriftliche Stellungnahme gebeten. Auf dieser Sitzung findet eine öffentliche Anhörung statt zu dem Entwurf der Abgeordneten Gökay Akbulut, Niema Movassat, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes – Grundrechte für alle, BT-Drucksache 19/5860.

I. Gegenstand der Stellungnahme

Der zu begutachtende Gesetzentwurf zielt auf eine Änderung des Grundgesetzes, unterliegt also den besonderen Regeln, die Art. 79 GG für seine eigene Änderung aufstellt. In den Artikeln 8 Abs. 1, 9 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 12 Abs. 1 Satz 1 GG sollen jeweils die Wörter „Alle Deutschen“ durch die Wörter „Alle Menschen“ ersetzt werden; die Deutschenvorbehalte sollen gestrichen, und diese Grundrechte sollen sog. Menschen- oder Jedermannrechte werden. Der Gesetzentwurf will in den Worten seiner Urheber „Men-

schen mit Migrationshintergrund und Geflüchtete, die in Deutschland leben, aber die deutsche Staatsbürgerschaft nicht besitzen“¹ (von anderen Ausländern ist nicht ausdrücklich die Rede²), Deutschen grundrechtlich gleichstellen. Als weitere Ziele werden Stärkung der Demokratie, „deutliches Bekenntnis“ und „wichtiges Zeichen“³ zu aktuellen politischen Fragen genannt.

II. Maßstab der Stellungnahme

Als Rechtswissenschaftler kann und sollte ich den Gesetzentwurf auf seine Rechtmäßigkeit und seine rechtssystematische Sinnhaftigkeit beurteilen und die juristischen Aussagen der Gesetzesbegründung kommentieren. Da es sich um einen Entwurf für ein verfassungsänderndes Gesetz handelt, ist der rechtliche Prüfungsmaßstab begrenzt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes ist frei, die gesamte deutsche Rechtsordnung zu ändern, wenn er die Formalien von Art. 79 Abs. 1 GG beachtet, die erheblichen politischen Mehrheiten, die Art. 79 Abs. 2 GG fordert, aufbietet, und wenn er nicht gegen Art. 79 Abs. 3 GG verstößt, also kein sogenanntes verfassungswidriges Verfassungsrecht setzt.

Weiterhin sind auch von einem verfassungsändernden Gesetzgeber grundsätzlich das Recht der Europäischen Union und zwingendes Völkerrecht zu beachten, wobei die Relativierung durch das eben verwendete Wort „grundsätzlich“ – hier geht es um Fragen des Rangverhältnisses von Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht – nicht vertieft werden muss, weil der vorliegende Entwurf im Verhältnis zu Europa- und Völkerrecht keine Bedenken auslöst.

III. Entwurf ist kein verfassungswidriges Verfassungsrecht

Verfassungswidriges Verfassungsrecht ist sehr selten. Im Themenbereich des Gesetzentwurfs könnte man an ein allgemeines Ausländerwahlrecht oder eine unbegrenzte Einreisefreiheit, verbunden mit einem unbegrenzten Aufenthaltsrecht für Migranten und Flüchtlinge (deutlich über Art. 16a GG hinaus), denken. Hierüber wäre zu streiten, wenn die Fraktion DIE LINKE dies forderte⁴, doch so weit geht der vorliegende Gesetzentwurf nicht.

¹ BT-Drs. 19/5860, S. 1.

² Zu denken wäre an Staatsangehörige westlicher Länder, die in der Bundesrepublik Deutschland beruflich tätig sind, die hier studieren oder die familiäre Beziehungen hierhin haben. In der Entwurfsbegründung werden noch „gerade Ankommende, Durchreisende und Touristen“ erwähnt (BT-Drs. 19/5860, S. 6, 3.-letzter Absatz).

³ Jeweils ebd., S. 2.

⁴ Zum Ausländerwahlrecht aber BT-Drs. 19/5860, Seite 5 Absatz 2.

Die Problematik verfassungswidrigen Verfassungsrechts klingt an in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31.10.1990 zur Grundgesetzwidrigkeit der einfachgesetzlichen Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts in Schleswig-Holstein. Dort wird zum Schluss in einem obiter dictum ausgeführt, dass die Entscheidung des Gerichts nicht bedeute, dass die damals im Bereich der Europäischen Gemeinschaften, heute der Europäischen Union, erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein könne.⁵ Zwar stehen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in einem Sachzusammenhang zum Wahlrecht, doch ist der Zusammenhang nicht so eng, dass eine nicht auf EU-Bürger beschränkte Ausweitung des persönlichen Schutzbereichs von Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit diese in Konflikt mit Art. 79 Abs. 3 GG bringen könnte. Hinzuweisen ist allerdings auf besondere Vereinigungen, die politischen Parteien, den Volksbegriff in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und die Regelung des § 2 Abs. 3 ParteienG zu Ausländern in Parteien und ausländischen Parteien.

Insgesamt bleibt es dabei: Einen Vorwurf, er verstoße gegen höherrangiges Recht, kann man dem Gesetzentwurf nicht machen.

IV. Entwurf ist andererseits verfassungsrechtlich keinesfalls geboten

Die Begründung des Gesetzentwurfs erweckt auch vielmehr umgekehrt den Eindruck, er sei durch höherrangiges Recht nicht *ver-*, sondern *geb*oten. Genannt werden der allgemeine Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 und das Diskriminierungsverbot in Art. 3 Abs. 3 GG. Am Schluss der Begründung des Allgemeinen Teils des Entwurfs heißt es: „Die Deutschen-Grundrechte sind daher zu Menschenrechten umzuwandeln.“⁶ Sofern mit „sind“ ein juristischer Imperativ gemeint sein sollte, ist dem deutlich zu widersprechen.

Die geltenden Deutschenvorbehalte des Grundgesetzes einerseits und Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG andererseits sind normativ gleichrangig. Darum verbietet es sich, Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG in einer Weise auszulegen, die einen Widerspruch zu diesen Deutschenvorbehalten erzeugt. Das Grundgesetz steht nicht unter einem Gleichheitsvorbehalt. Denn alle genannten Normen sind 1949 als Sinneinheit beschlossen worden und sind als solche zu verstehen. Eine Auslegung der genannten Gleichheitsgrundrechte, die grundgesetzinterne Widersprüche vermeidet, ist auch ohne Weiteres möglich.

⁵ BVerfGE 83, 37 (59).

⁶ BT-Drs. 19/5860, S. 6 unten.

Die Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten ist verfassungsstaatlicher Standard, seit der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789.⁷ Dies gewiss mit unterschiedlichen politischen⁸ und philosophischen⁹ Hintergründen und Zielen. Aber die Legalität und die Legitimität der Unterscheidung ist in 250 Jahren Verfassungsstaatlichkeit noch nie politisch relevant bestritten worden und mit vielfältigen Variationen, über die auch die Begründung des Gesetzentwurfs berichtet, weltweite Realität in Verfassungstexten.

Wer Art. 3 Abs. 1 GG, entgegen der in den beiden zuvorigen Absätzen vertretenen Ansicht, überhaupt Anforderungen an geltendes Verfassungsrecht entnimmt, wird allenfalls sagen können, dass es für Ungleichbehandlungen zwischen Deutschen und Ausländern einen sachlich rechtfertigenden Grund geben müsse, wobei es eine weitere Frage wäre, welche Rechtsfolgen einträten, wenn der Rechtfertigungsgrund nach 1949 weggefallen wäre. Diese weitere Frage ist theoretischer Natur, denn rechtfertigende Gründe liegen, entgegen S. 6 Mitte der Entwurfsbegründung, offensichtlich vor: Weil das Wahlrecht und weitere staatsbürgerliche Rechte Deutschen vorbehalten sind, liegt es wegen ihrer politischen Dimension sogar nahe, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ebenfalls unter einen Deutschenvorbehalt zu stellen. Wenn Ausländer kein Grundrecht auf Einreise in das und Aufenthalt im deutschen Staatsgebiet haben, liegt es nahe, ihnen auch kein Grundrecht auf Freizügigkeit innerhalb des deutschen Staatsgebietes (Art. 11 Abs. 1 GG) und keinen Anspruch auf Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt (Art. 12 Abs. 1 GG) zu geben. Das bedeutet nicht, dass Ausländer rechtlos wären. Schutz gewährt das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Diese Freiheit ist aber leichter und in größerem Umfang einschränkbar als die genannten besonderen Freiheitsgrundrechte. Das wiederum ist, wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend ausführt¹⁰, auch der legitime Zweck dieser Regelungskonstruktion.

Der Entwurf scheint von einer Verpflichtung des Verfassungsgesetzgebers auszugehen, Deutsche und Ausländer formal gleich zu behandeln. Dies mag man als politische Forderung gutheißen – oder ablehnen. Als Rechtsgebot lässt es sich aber selbst bei einer an äußerste Vertretbarkeitsgrenzen gehenden Handhabung der Gleichheitsgebote und Diskriminierungsverbote des Grundgesetzes nicht darstellen. Für einen Gesetzgeber kann Art. 3 Abs. 1 GG nur ein Gebot verhältnismäßiger Gleichbehandlung (mit der Möglichkeit der Ungleichbehandlung), kein Gebot formaler Gleichbehandlung sein. In diesem Zusammenhang sei weiter

⁷ Statt vieler Heintzen, Ausländer als Grundrechtsträger, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, S. 1163 - 1202.

⁸ Wenn die Paulskirchenverfassung Grundrechte unter Deutschenvorbehalt stellt, ist dies z.B. weniger als ausländerpolitisches Statement zu verstehen denn als Partikularismus überwindendes Bekenntnis zur nationalen Einheit Deutschlands; dazu Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche, 2. Aufl., 1998, S. 183.

⁹ Zur Unterscheidung von Menschen- und Bürgerrechten in Verfassungen des 18. Jahrhunderts: „Die amerikanischen Bills of Rights und die französische Deklaration dachten individualistisch, nicht nationalistisch.“ (Zitat: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Teil 1, 1988, S. 1017).

¹⁰ BVerfGE 78, 179 (196 f.). Diese Entscheidung wird auch in der Entwurfsbegründung zitiert (dort S. 6 Abs. 2).

darauf hingewiesen, dass die Staatsangehörigkeit nach dem klaren, für jedermann nachlesbaren und verständlichen und im Übrigen abschließenden Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes *nicht* zu den Merkmalen gehört, derentwegen dort eine unterschiedliche Behandlung *verboten* würde.¹¹

V. Entwurfsbegründung ist zum Teil fehlerhaft und einseitig

Die Entwurfsbegründung sieht dies anders und beruft sich auf Verfassungsgeschichte und Rechtsvergleichung. Die einschlägigen Ausführungen sind leider nicht frei von Fehlern und Einseitigkeiten. In der gebotenen Kürze sei auf einiges hier hingewiesen.

Auch angesichts der umfangreichen Ausführungen in der Entwurfsbegründung der Fraktion DIE LINKE zu den Beratungen im Parlamentarischen Rat in den Jahren 1948 und 1949 und ihrer Berufung auf westdeutsche Landesverfassungen, die teilweise schon 1946 und 1947 in Kraft getreten sind, erstaunt, dass der sozialistische Teil der deutschen Verfassungsentwicklung nach dem 2. Weltkrieg mit keinem Wort gewürdigt wird. Die Verfassungen der fünf Länder der Sowjetischen Besatzungszone enthielten mit geringfügiger Varianz übereinstimmende Regelungen, wonach alle Einwohner des jeweiligen Landes, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, Bürger sind¹²; daran anknüpfend werden als Inhaber der meisten Grundrechte nur Bürger genannt. Dies setzt sich in den Verfassungen der DDR fort. Art. 19 des einschlägigen Kapitels der Verfassung von 1968/74 ist überschrieben mit „Grundrechte und Grundpflichten der Bürger“.¹³ Sog. ausländische Mitbürger waren dieser Verfassung und in dieser Verfassungstradition unbekannt.

Im Recht der Europäischen Union ist die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten ein sehr problematisches Differenzierungskriterium. Jean Monnet wird die Aussage zugeschrieben, im Gemeinsamen Markt sei nichts so verboten wie eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit – dies aber primär aus hier irrelevanten ökonomischen Gründen der Wettbewerbsgleichheit im Gemeinsamen Markt / Binnenmarkt. Daraus lassen sich aus hauptsächlich drei Gründen keine Argumente für den vorliegenden Entwurf

¹¹ Nach BVerfGE 130, 240 (255 f.) sind bei einer Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit aber im Rahmen einer Prüfung von Art. 3 Abs. 1 GG strengere Maßstäbe anzuwenden. Hierzu Langenfeld, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 3 Abs. 3 Rn. 41 (Stand: Mai 2015) und Kingreen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 Rn. 590 - 609, davon Rn. 591 - 595 zur Rechtsprechung des BVerfG (Stand: Februar 2020). Ähnlich Art. 21 Abs. 1 Europäische Grundrechtecharta, 19 Abs. 1 AEUV.

¹² Art. 4 Abs. 1 der Verfassung der Mark Brandenburg vom Februar 1947; Art. 4 der Verfassung von Mecklenburg vom Januar 1947; Art. 4 der Verfassung von Sachsen vom Februar 1947; Art 6 der Verfassung der Provinz Sachsen-Anhalt vom Januar 1947; Art. 5 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Landes Thüringen vom Dezember 1946; Textabdrucke bei Wegener, Die neuen deutschen Verfassungen, 1947, S. 170 - 234.

¹³ Autorenkollektiv, Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Bd. 2, 1969, S. 9 ff.

gewinnen.¹⁴ Erstens ist das Verbot einer Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt (Art. 18 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) und gehört die Ausgestaltung der persönlichen Schutzbereiche von Grundrechten in nationalen Verfassungen nicht zum Anwendungsbereich des Unionsrechts. Zweitens tritt an die Stelle der Unterscheidung von Deutschen und EU-Ausländern auf EU-Ebene die Unterscheidung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits.¹⁵ Drittens erlaubt selbst das Unionsrecht in einem zugegeben engen Ausmaß Ungleichbehandlungen zwischen Deutschen und Angehörigen anderer Unionsstaaten, die, bezogen auf den hier zu begutachtenden Gesetzentwurf, insbesondere den Schutzbereich der Berufsfreiheit betreffen.¹⁶ Selbst die Dynamik der europäischen Integration vermag die historisch gewachsene Unterscheidung von Jedermann- und Staatsangehörigkeitsgrundrechten also nicht vollständig hinwegzuräumen.

Die Ausführungen der Gesetzesbegründung zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die vom Recht der Europäischen Union zu unterscheiden ist, bedürfen in zwei Punkten einer Korrektur, abgesehen davon, dass das Freizügigkeitsrecht nicht Thema von Art. 2 EMRK¹⁷, sondern von Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK ist. Erstens: Das Freizügigkeitsrecht wird darin Personen gewährt, die sich *rechtmäßig* im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats aufhalten.¹⁸ Was „rechtmäßig“ ist, richtet sich bei Ausländern nach dem Ausländerrecht des jeweiligen Vertragsstaats. Dieses Freizügigkeitsrecht steht also unter dem Vorbehalt von einfachem Gesetzesrecht des Aufenthaltsstaats und ist darum nicht das, was die Verfasser des vorliegenden Gesetzentwurfs sich vorstellen. Zweitens: Nach Art. 16 EMRK dürfen die Freiheit der Meinungsäußerung, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot nicht so ausgelegt werden, „als untersagten sie den Hohen Vertragsparteien, die politische Tätigkeit ausländischer Personen zu beschränken“. Die Vorschrift hat geringe praktische Bedeutung und ist umstritten¹⁹, zeigt aber doch, dass die EMRK nicht als Zeugin für ein „Grundrechte für alle“-Programm taugt.

Es bleiben die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die in Deutschland als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 GG gilt, und die beiden internationalen Pakte, auf die West und Ost sich 1966, also in Zeiten des kalten Krieges, geeinigt haben und die in Deutschland mit dem Rang

¹⁴ Abgesehen davon, dass die in der Entwurfsbegründung zitierte Entscheidung BVerfGE 129, 78 sich auf der zitierten Seite 96 f. und auch darüber hinaus nicht zur Problematik grundrechtlicher Deutschenvorbehalte äußert, sondern Art. 19 Abs. 3 GG und damit juristische Personen fokussiert.

¹⁵ Zu Unionsbürgerrechten insb. Art. 39 ff. GrCh. Aus der Literatur: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl., 2021, Art. 51 Rn. 49 ff.

¹⁶ Vgl. Art. 45 Abs. 3, 52 Abs. 1 u. 62, weiterhin Art. 45 Abs. 4 AEUV.

¹⁷ So BT-Drs. 19/5680, S. 5.

¹⁸ Meyer-Ladewig u.a., Protokoll Nr. 4 zur EMRK, in: ders. u.a., Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl., 2017, Rn. 3.

¹⁹ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl., 2016, § 18 Rn. 25 ff.; Meyer-Ladewig/Diehm, in: ders. u.a., wie zuvor, Art. 16 Rn. 2.

einfachen Gesetzesrechts gelten. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte²⁰ postuliert überwiegend Jedermannrechte, kennt aber die Unterscheidung zu Staatsangehörigenrechten (vgl. Art. 21). Freizügigkeit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie Arbeits- und Berufsfreiheit werden als Jedermannrechte gewährt (Art. 13 Abs. 1, 20 Abs. 1, 23 Abs. 1). Dies bedeutet aber nicht, dass Deutschland diese Rechte Ausländern als spezielle Freiheitsgrundrechte gewähren muss. Die allgemeine Gewährleistung in Art. 2 Abs. 1 GG und einfachgesetzliche Gewährleistungen, wie in § 1 Abs. 1 VersammlungsG und § 1 Abs. 1 VereinsG, reichen aus. Zu den im Hinblick auf verfassungsrechtliche Gewährleistungen besonders relevanten Fragen von gesetzlichen Grundrechtsschranken äußert sich die UN-Menschenrechtsdeklaration nicht. Bei den beiden internationalen Pakten von 1966 ist es ähnlich; sie verpflichten Deutschland nicht zu Grundgesetzänderungen; sie kennen, in unterschiedlichem Umfang, die Unterscheidung von Jedermann- und Staatsangehörigenrechten. Weiterhin enthalten sie Einschränkungsvorbehalte, die zum Teil weit gehen und eine Differenzierung zwischen Staatsangehörigen und Ausländern erlauben, oder stellen Rechte unter den Vorbehalt rechtmäßigen Aufenthalts.

VI. Der Gesetzentwurf im Kontext der deutschen Rechtsordnung

Die Unterscheidung von Deutschen und Ausländern ist in der deutschen Rechtsordnung tief verwurzelt. Die Erwartung, sie durch vier im Textvolumen kleine Änderungen des Grundgesetzes tilgen zu können, ist unrealistisch. Auf folgende Punkte sei, getrennt nach Verfassungsrecht und einfachem Recht, hingewiesen.

Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf Grundrechte. Damit bleibt verfassungsrechtlich die Frage, was bei grundrechtsgleichen Rechten im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a) GG gelten soll. Auf den Deutschenvorbehalt beim Wahlrecht ist schon hingewiesen worden. Hinzuweisen ist weiter auf die staatsbürgerlichen Rechte im Sinne von Art. 33 GG, die teilweise Spezialnormen zu dem zu ändernden Art. 12 GG sind. In der Logik des Gesetzentwurfs ist schließlich nicht einleuchtend, warum das Widerstandsrecht gemäß Art. 20 Abs. 4 GG auch künftig nur Deutschen zustehen soll, obwohl wichtige Formen seiner Ausübung – Versammlungen und Vereinigungen – grundrechtlich für Ausländer geöffnet würden.

Auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts nennt die Begründung des Gesetzentwurfs, als einzige Vorschrift, § 56 „AsylVfG“ (dieses Gesetz heißt seit 2015 nicht mehr Asylverfahrens-, sondern Asylgesetz (AsylG)).²¹ Ein sachlicher Grund, warum diese Vorschrift zu ändern sei, wird dem Leser nicht mitgeteilt. Für den Fall einer Streichung des Deutschenvorbehalts in Art. 11 Abs. 1 GG wäre über eine Ausweitung des ohnehin umfangreichen Gesetzesvorbehalts in Art. 11 Abs. 2 GG nachzudenken, damit § 56 AsylG abgesichert bliebe. Unabhängig davon muss nicht gleich das Grundgesetz ändern, wer mit § 56 AsylG unzufrieden ist.

²⁰ Resolution Nr. 217 A III der UN-Generalversammlung vom 10.12.1948.

²¹ BT-Drs. 19/5860, S. 6 Abs. 2 am Ende.

Auf die Unklarheit der Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf § 2 Abs. 3 ParteienG ist schon hingewiesen worden.²² Ähnliche Fragen stellen sich mit Blick auf die §§ 14 und 15 des VereinsG und auf § 47 Abs. 1 Satz 2 des AufenthG, wonach die politische Betätigung eines Ausländers aus vier näher beschriebenen Gründen beschränkt oder untersagt werden kann. Ähnliche Fragen stellen sich mit großer Wahrscheinlichkeit im Arbeits- und Sozialrecht, ohne dass ich Einzelheiten hier überblicke. Insgesamt finde ich, dass die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf einfaches Gesetzesrecht systematischer zu durchdenken wären.

VII. Zusammenfassung

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages hat seiner Bitte um eine Stellungnahme keinen Fragenkatalog beigefügt. Dies gibt mir bei der Formulierung der Stellungnahme und ihrer Zusammenfassung Freiheiten. Nüchtern juristisch ist zu sagen: Der Entwurf verstößt nicht gegen höherrangiges Recht, ist aber durch den allgemeinen Gleichheitssatz und grundrechtliche Diskriminierungsverbote auch nicht geboten. Einen rechtspolitischen Handlungsbedarf sehe ich nicht. Der Entwurf wäre das 66. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes²³ und zugleich die seit 1949 jeweils erste Änderung der genannten Artikel.

Mit Respekt vor den in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten und berechtigten Anliegen, Ausländerfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Angriffen auf die freiheitliche demokratische Grundordnung entgegenzutreten, denke ich, dass man es bei der Unterscheidung zwischen Jedermann- und Deutschengrundrechten mit Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht belassen soll. Gerade angesichts rechtsextremistischer Anfeindungen sind Konstanz und Standhaftigkeit des Grundgesetzes ein Wert an sich. Ich sehe keinen Grund, eine Regelungssystematik, die 70 Jahre Bestand hat und mit der die praktisch sich stellenden Probleme parlamentsgesetzlich zufriedenstellend zu lösen sind, nun grundlegend und, wie auch gezeigt, nur unvollständig durchdacht zu ändern.

²² Oben III. Abs. 2 am Ende.

²³ Zuletzt Gesetz vom 29.9.2020, BGBl. I, 2048. Diese Grundgesetzänderung wird nach nicht einmal 3 Monaten schon wieder außer Kraft treten!