

Der Hippy und das Paradies

Lösungsvorschlag

Aufgabe 1:

Die **Richtlinie** ist nach Art. 288 Abs. 3 AEU grundsätzlich **nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich**. Auf nationaler Ebene entspricht dies der früheren Rahmengesetzgebung in Deutschland. Die Richtlinie wird auf Grund ihrer Eigenschaft in einem zweistufigen Verfahren erlassen. Zunächst wird der rechtliche Rahmen durch die EU inhaltlich festgelegt. Den Mitgliedstaaten ist es dann überlassen, welche Form und Mittel sie zur Umsetzung der Richtlinie wählen.

Die *Wahlfreiheit* des Mitgliedstaates ist allerdings dahingehend eingeschränkt, dass die Mitgliedstaaten dem EuGH zufolge eine Richtlinie nur dann ordnungsgemäß umsetzen, wenn sie „**Form und Mittel wählen** [...] ,die sich zur **Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit** (effet utile) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks **am besten** eignet.“ Bei der „**detaillierten Richtlinie**“ ist die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten auf Null reduziert, weil die Richtlinie enge Zielbestimmungen setzt und Form und Mittel schon vorgibt.

Da es eines Umsetzungsaktes durch die Mitgliedstaaten bedarf, ist die Richtlinie grundsätzlich **nicht unmittelbar anwendbar**. Damit ein Mitgliedstaat sich nicht durch die unterlassene Umsetzung einer Richtlinie auf entgegenstehende nationale Bestimmungen berufen kann, entfaltet eine Richtlinie **ausnahmsweise unmittelbare Wirkung**. Nach dem EuGH sind Richtlinien unmittelbar anwendbar, wenn die *Umsetzungsfrist abgelaufen* ist, die Richtlinie *nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt* wurde, und sie *inhaltlich unbedingt* und *hinreichend genau* sind. Richtlinienbestimmungen sind inhaltlich unbedingt, wenn sie keinerlei Vorbehalt, Ermessen oder Beurteilungsspielraum lassen. Sie sind hinreichend genau, wenn bestimmbar ist, wer welche Leistungen von wem verlangen kann.

Auf die **unmittelbare Wirkung** einer Richtlinie kann sich nur der *von der Richtlinie begünstigte Betroffene* berufen (vertikale Wirkung). Da eine Richtlinie sich nur an die Mitgliedstaaten richtet und den Einzelnen daher nicht verpflichten kann, können sich der Mitgliedstaat zu Lasten

des Einzelnen und Privatpersonen untereinander (horizontale Wirkung) **nicht** auf die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie berufen. Allerdings kommt eine indirekte horizontale Wirkung im privaten Rechtsverhältnis durch **richtlinienkonforme Auslegung** des nationalen Rechts in Betracht, da Gemeinschaftsrecht allgemein bei der Auslegung und Anwendung des Rechtes der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen ist.

Die **Verordnung** hat nach Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung. Sie ist in all ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Zunächst **gilt** die Verordnung **allgemein**. Als Rechtssatz regelt sie eine unbestimmte Anzahl von Sachverhalten *abstrakt-generell*. Die Verordnung entspricht somit einem nationalen Gesetz.

Weiterhin ist die Verordnung **verbindlich**, was sich bereits aus ihrer Eigenschaft als Rechtssatz ergibt. Im Gegensatz zur Richtlinie ist sie nicht nur hinsichtlich ihres Zieles, sondern **in allen Teilen** verbindlich.

Schließlich **gilt** die Verordnung **unmittelbar** in jedem Mitgliedstaat. Die Mitgliedstaaten dürfen *keine Gesetze zur Umsetzung* der Verordnung erlassen, außer die Verordnung erfordert zusätzliche Durchführungsgesetze. Die mitgliedstaatlichen Behörden sind verpflichtet, die Verordnung anzuwenden und zu vollziehen. Von den Gerichten der Mitgliedstaaten ist entgegenstehendes nationales Recht für nicht anwendbar zu erklären.

Nach Art. 288 Abs. 4 AEUV sind **Beschlüsse in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, den sie bezeichnen**. Im Unterschied zur Verordnung treffen sie eine *konkret-individuelle* Regelung für den Einzelfall. Der Beschluss entspricht in Deutschland einem Verwaltungsakt. Grundsätzlich entfaltet der Beschluss eine **Bindungswirkung nur für** seine **Adressaten**. Das sind neben den *Mitgliedstaaten* auch *natürliche* und *juristische Personen*.

Nach Art. 288 Abs. 5 AEUV sind **Empfehlungen** und **Stellungnahmen unverbindliche** Rechtsakte. Sie sind aber *politisch bedeutsam*. So äußern die EU-Organe damit ihre Ansichten und können dadurch Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausüben. Dem EuGH zufolge sind „die **innerstaatlichen Gerichte** [...] jedoch **verpflichtet**, [...] **Empfehlungen** bei der Entscheidung über bei ihnen anhängige Rechtsstreitigkeiten zu **berücksichtigen**, insbesondere dann, wenn die Empfehlungen geeignet sind, Aufschluss über die **Auslegung** anderer **innerstaatlicher** oder **gemeinschaftlicher Bestimmungen** zu geben.“

Aufgabe 2:

Nach Georg Jellineks „**Drei-Elemente-Lehre**“ konstituieren den Staat die Elemente *Staatsgebiet*, *Staatsvolk* und *Staatsgewalt*.

Das **Staatsgebiet** ist ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche als ausschließlicher Herrschaftsbereich.

Unter einem **Staatsvolk** versteht man gemeinhin einen sesshaften auf Dauer angelegten Personenverband. Heutzutage verbindet diese Personen die gleiche *Staatsbürgerschaft*.

Die **Staatsgewalt** zeichnet sich durch eine organisierte Herrschaft auf Dauer aus. In manchen Ländern ist der Träger dieser Herrschaft ein Monarch, in anderen ein Diktator, in Deutschland dagegen ist die Staatsgewalt auf mehrere Schultern verteilt. Es existieren die gesetzgebende Gewalt (Legislative), die ausführende Gewalt (Exekutive) und die rechtsprechende Gewalt (Judikative).

Paradise Island ist ein klar definiertes territoriales Gebiet (Art. 7 „PI GG“) über welches Rainer L. als absoluter Monarch (Art. 5 „PI GG“) herrscht. Rainer L. ist somit alleiniger Inhaber aller drei Staatsgewalten, die er auf Paradise Island ausübt. Die dort lebenden Personen haben eine eigene Staatsbürgerschaft (Art. 8 „PI GG“). Somit erfüllt Paradise Island alle Merkmale eines Staates. Insofern liegt Uschi O falsch, wenn sie Paradise Island die Staatsqualität absprechen möchte.

Aufgabe 3:

Fraglich ist, ob das Grundgesetz eine solche Partizipationsmöglichkeit von Ausländern überhaupt gestattet. In Betracht kommt hier ein **Verstoß gegen das Demokratieprinzip** der Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG.

A. Inhalt des Demokratieprinzips

Gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik ein demokratischer Staat. Alle Staatsgewalt muss damit gem. Art. 20 Abs. 2 GG vom Volke ausgehen; das Volk soll stets sein eigener Herr sein. Dies gilt nach Art. 28 Abs. 1 GG auch für die Länder.

Demokratie bedeutet mithin **Volksherrschaft**: Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk. Jede Äußerung der Staatsgewalt muss sich demnach auf den Willen des **Staatsvolkes** zurückführen lassen. Die Willensbildung innerhalb des Staates muss vom Volk zu den einzel-

nen Staatsorganen gehen und nicht umgekehrt. Erforderlich ist also eine **ununterbrochene Legitimationskette** vom Volk zu den staatlichen Organen, wobei diese Legitimation regelmäßig durch Wahlen bewirkt wird. Wenn somit die gesamte Staatsgewalt vom Volke ausgehen muss, steht fest, dass neben dem Volk niemand anderes originärer Träger von Staatsgewalt sein darf. Diese liegt (vollumfänglich) allein beim Volk.

B. Zum Volksbegriff

Fraglich ist, ob sich die Änderung des Wahlgesetzes mit diesen Grundsätzen vereinbaren lässt. Durch diese Regelung wird es unter bestimmten Voraussetzungen Ausländern ermöglicht, an der Willensbildung in der Bundesrepublik zu partizipieren. Damit wird der Volksbegriff der Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 GG um diesen Personenkreis erweitert. Es stellt sich damit die Frage, ob der Begriff des Volkes einer solchen Erweiterung offen steht oder ob mit dem Begriff des Volkes zwingend allein das deutsche Staatsvolk gemeint ist.

I. Historische Interpretation

Historisch betrachtet besteht weitgehend Einigkeit, dass mit dem Begriff des Volkes, das „**deutsche Volk**“ gemeint war. Begründen lässt sich dies damit, dass der Verfassungsgeber an die europäische und deutsche Verfassungstradition anknüpfen wollte, bei der das Wahlrecht jeweils den eigenen Staatsbürgern vorbehalten wurde. Insbesondere in der WRV fand sich eine solche Beschränkung.

Für eine solche Argumentation spricht zudem die 1968 eingeführte Regelung des Art. 20 Abs. 4 GG, der das Widerstandsrecht allein den Deutschen zubilligt. Es wäre insoweit ein Widerspruch, das Wahlrecht der gesamten Wohnbevölkerung zuzubilligen, das Widerstandsrecht hingegen nur dem Teil, der die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

II. Systematische Erwägungen

Als systematische Erwägung lässt sich Art. 33 Abs. 1 GG anführen, der allein den Deutschen in jedem Land die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten einräumt. Mittelbar enthält diese Regelung auch eine Aussage über den Träger der staatsbürgerlichen Rechte im Bund. Wenn diese auf der Landesebene nur Deutschen verfassungsmäßig verbürgt sind, wäre es widersinnig, die Teilhabe hieran auf Bundesebene auch den Ausländern zuzubilligen. Zudem ist Art. 146 GG zu nennen, der das deutsche Volk zum Träger und Subjekt des Staates der Bundesrepublik erklärt.

III. Teleologische Interpretation

Die Staatsgewalt wird vom Volke regelmäßig in Wahlen ausgeübt. Staatsvolk sind dabei die Menschen, die im Staat als politische Handlungs- und Wirkungseinheit zusammengeschlossen sind und ihn tragen. **Das staatsrechtliche Band, durch das diese Zusammengehörigkeit begründet wird, ist die Staatsangehörigkeit.** Der Staatsangehörige ist also Mitglied in diesem Verband von Personen und diese Mitgliedschaft ist auf Dauer angelegt. Dies unterscheidet ihn vom Ausländer, auch wenn dieser lange Zeit auf dem Gebiet der Bundesrepublik gelebt hat. In diesem Fall unterliegt er zwar der **Gebietshoheit** der Bundesrepublik, nicht jedoch der **Personalhoheit**. Letztere liegt weiterhin bei seinem Heimatland.

Offensichtlich wird dies bei Pflichten, die allein den Mitgliedern dieses Personalverbandes auferlegt werden können (sog. Bürgerpflichten). Generell kann sich der Ausländer der ausgeübten Staatsgewalt jederzeit entziehen, indem er in sein Heimatland zurückkehrt. Eine solche Möglichkeit hat der Deutsche nicht. Ist demnach allein er zwingend dauerhaft der ausgeübten Staatsgewalt unterworfen, ist es nachvollziehbar, auch allein ihm die Befugnis zu gewähren, durch Wahlen die einzelnen Hoheitsträger zu legitimieren. Ansonsten könnte der Ausländer an der Statuierung von Pflichten mitwirken, die ihn letztlich überhaupt nicht treffen. **Es gibt somit keine Schicksalsgemeinschaft zwischen Ausländern und Deutschen**, die eine Ausweitung des Wahlrechts tragen könnte. An diesen Grundsätzen hat sich auch nichts durch die Tatsache geändert, dass die Zahl der Ausländer in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat. Verfassungsrechtlich lässt sich das Wahlrecht damit nicht auf Ausländer ausdehnen.

IV. Geltung dieser Grundsätze auch für Art. 28 Abs. 1 GG

Diese Überlegungen, die an dieser Stelle für Art. 20 Abs. 2 GG angestellt wurden, müssten indes auch auf Art. 28 Abs. 1 GG zutreffen, der die Grundsätze beschreibt, die die Länder bei der Ausgestaltung ihrer Verfassung beachten müssen (**Homogenitätsgebot**). Die Norm bestimmt, dass die Grundentscheidungen der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie sowie für ein demokratisches Wahlverfahren nicht nur auf Bundesebene gelten sollen, sondern auch in den Untergliederungen der Länder und Gemeinden. Damit will Art. 28 Abs. 1 GG im Ergebnis die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsaufbau sicherstellen.

Allerdings lässt sich das Argument der Unentrinnbarkeit hier nicht anführen, da sich Deutsche in diesem Fall ebenso wie Ausländer durch Wegzug in eine andere Gemeinde den kommunalen

Entscheidungen entziehen können. Doch geht es bei der Kommunalverwaltung um die Wahrnehmung einer originär staatlichen Aufgabe, durch einen **Teil des Gesamtvolkes**. Damit bedarf es einer demokratischen Legitimation dieser Hoheitsträger durch das Staatsvolk, von dem die Staatsgewalt insgesamt ausgeht. Ein Mitspracherecht der Ausländer würde das Mitentscheidungsrecht dieses Teilvolkes verkürzen und damit im Ergebnis gegen das **verfassungsrechtliche Gebot der Egalität** verstoßen. Damit ist festzuhalten, dass der Begriff „Volk“ sowohl in Art. 20 Abs. 2 als auch in Art. 28 Abs. 1 GG allein das deutsche Volk erfasst.

C. Ergebnis

Die geplante Regelung ist **nicht** mit dem Grundgesetz **vereinbar**. Sie **verstößt gegen** das **Demokratieprinzip**, da der Begriff des Volkes **zwingend nur deutsche Staatsangehörige** umfasst.

!!! Andere Ansichten bei guter Begründung vertretbar !!!