



Gramm | Pieper

Grundgesetz

Bürgerkommentar

3. Auflage

Antworten der Verfassung
auf gesellschaftliche Fragen.



Nomos

Priv.-Doz. Dr. Christof Gramm
Prof. Dr. Stefan Ulrich Pieper

Grundgesetz

Bürgerkommentar

3. Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-1942-6

3. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort zur 3. Auflage

Der Staat des Grundgesetzes, das seit dem 23. Mai 1949 gilt, soll die politische Heimstatt aller Bürger sein. Rund 65 Jahre gelebte Verfassung zeigen, dass die meisten Bürgerinnen und Bürger ein inneres Verhältnis zu unserem Staat gewonnen haben.

Die Grundlagen unseres Staates, wie er funktioniert und was ihn auszeichnet, sind im Grundgesetz festgelegt. Einerseits gibt es die Form und den Rahmen vor, innerhalb dessen sich das politische Geschehen abspielt. Andererseits sichert es mit seinen Grundrechten die Rechtsstellung aller Bürger – insbesondere ihre Freiheit und Gleichheit. Schließlich fixiert das Grundgesetz die grundlegenden Verfassungswerte und Bezugspunkte für Staat und Gesellschaft.

Tatsächlich darf das Verfassungsrecht in einer Demokratie nicht alleine die Domäne der Experten sein. Es geht jeden Staatsbürger an. Dieser Bürgerkommentar zum Grundgesetz richtet sich deswegen an alle politisch interessierten Staatsbürger.

Wir sind davon überzeugt, dass ein demokratischer Verfassungsstaat auf Dauer nicht ohne informierte und interessierte Staatsbürger existieren kann. Zur staatsbürgerlichen Grundausstattung gehören nicht nur tagespolitische Interessen und Kenntnisse, sondern dazu gehört auch das Basiswissen über die verfassungsrechtliche Architektur unseres Staates, über die Stellung der Bürger im Staat und über die grundlegenden Werte unseres Staates. Vieles, was in der Politik geschieht, wird erst vor diesem Hintergrund transparent.

Sechs Jahre nach dem ersten Erscheinen des Bürgerkommentars legen wir die dritte aktualisierte und ergänzte Auflage vor. Aus vielen Gesprächen und Einzelreaktionen fühlen wir uns ermutigt, das Experiment des Bürgerkommentars fortzusetzen. Das Grundkonzept der Vorauflagen wurde dabei beibehalten und an einigen Stellen erweitert. Im Kern geht es nach wie vor auch in der dritten Auflage immer um die Frage: „*Was bedeutet und was leistet das Grundgesetz für mich?*“ Diese Perspektive unterscheidet den Bürgerkommentar von anderen Fachkommentaren, die sich in erster Linie an juristische Experten richten. Der Bürgerkommentar wendet sich dagegen an jedermann.

Christof Gramm

Stefan Ulrich Pieper

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 3. Auflage	5
1. Die Verfassung der Bürger: Grundlagen	17
2. Vor dem Gesetz: Rechtssicherheit und Gleichheit	53
3. Der Schutz der Person und ihrer Privatsphäre	78
4. Entfaltung in Gesellschaft und Wirtschaft	130
5. Kommunikation und politische Teilhabe	149
6. Kultur: Entfaltung in Religion, Bildung, Kunst und Wissenschaft	184
7. Die Sicherheit der Bürger	208
8. Recht haben, Recht bekommen und Justizgrundrechte	237
9. Die Bürger im Bundesstaat	257
10. Verfassungsorgane und das Personal des Staates	273
11. Die Bürger und der Steuerstaat:	323
12. Der Schutz der Zukunftsressourcen	354
13. Bürger Europas, Völkerrecht	367
14. Ist das Grundgesetz zukunftsfähig?	388
Stichwortverzeichnis	395

Inhalt

Vorwort zur 3. Auflage	5
1. Die Verfassung der Bürger: Grundlagen	17
1.1 Wie funktioniert Recht? - der klassische Ansatz	17
1.2 Wie funktioniert Recht? - der Beitrag der Bürger	19
1.3 Was leistet das Recht?	20
1.4 Was sagt Ihnen der Text des Grundgesetzes	22
1.5 Freiheit, staatliche Ordnung, Gemeinwohl	24
1.6 Wer sind die Bürger?	28
1.6.1 Die Bürger als Staatsvolk	28
1.6.2 Die Bürger als Träger von Rechten und Pflichten	30
1.7 An wen richtet sich die Verfassung?	31
1.8 Verfassungswerte	34
1.9 Welchen Wert messen Sie dem Grundgesetz bei?	35
1.10 Der Preis der Freiheit	38
1.11 Grenzen der Verfassung: Die Kompetenzen der Länder und Europas	41
1.11.1 Föderalismus: Kompetenzen der Länder	41
1.11.2 Europa: Kompetenzen der Europäischen Union	42
1.12 Verfassung und Politik	43
1.13 Meinungsstreit, aber kein Bürgerkrieg der Weltanschauungen	45
1.14 Das Grundgesetz braucht Auslegung	46
1.15 Kritische Nähe statt Staatsverdrossenheit	49
1.16 Von den allgemeinen Grundlagen zu den konkreten Themenfeldern des Grundgesetzes	50
1.17 Texte zur Vertiefung	51
2. Vor dem Gesetz: Rechtssicherheit und Gleichheit	53
2.1 Der Verfassungstext	53
2.2 Die Leitideen	54
2.2.1 Steuerung durch Recht: Nicht nur Gesetzesstaat, sondern Bindung an die Grundrechte	55
2.2.2 Vorrang der Verfassung	56
2.2.3 „Ewigkeitsgarantie“	57
2.2.4 Friedensfunktion: Das staatliche Gewaltmonopol und der Schutz der Bürger	58
2.2.5 Gewaltenteilung	58
2.2.6 Vorbehalt des Gesetzes: Kein Eingriff in Rechte der Bürger ohne gesetzliche Grundlage	59
2.2.7 Transparenz	60
2.2.8 Bestimmtheit, Rückwirkungsverbot und Vertrauensschutz	60
2.2.9 Gleiches Recht für alle	61
2.2.10 Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel	62
2.2.11 Rechtsschutz	63

2.3	Die Verfassungswirklichkeit	63
2.3.1	Überforderung des Rechtsstaates	63
2.3.2	Zu viel des Guten: Überregulierung, symbolische Gesetzgebung und Expertendeutsch	64
2.3.3	Abnehmende Steuerungskraft des Gesetzes, Verwischung von Staat und Gesellschaft	66
2.3.4	Die Macht unsichtbarer Gewalten	67
2.3.5	Schutz oder Freiheit	68
2.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	69
2.4.1	Die Leistung des Rechtsstaates: Rechtssicherheit und Freiheit	69
2.4.2	Der Preis des Rechtsstaates: Die Bürgerpflicht zur Beachtung des Rechts	71
2.4.3	Das Grundrecht auf Gleichheit vor dem Gesetz	72
2.5	Häufig gestellte Fragen	73
2.6	Texte zur Vertiefung	77
3.	Der Schutz der Person und ihrer Privatsphäre	78
3.1	Verfassungstext	78
3.2	Die Leitideen	81
3.2.1	Freiheit vor staatlichen Eingriffen	81
3.2.2	Menschenwürdegarantie	83
3.2.3	Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit	85
3.2.4	Das Recht auf Freiheit der Person im engeren Sinn (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 104 GG)	86
3.2.5	Die Freizügigkeit (Art. 11 GG)	89
3.2.6	Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG)	90
3.2.7	Der Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG)	92
3.2.7.1	Schutz von Ehe und Familie (Absatz 1) als Abwehrrecht	92
3.2.7.2	Elternrecht (Absätze 2 und 3) als Abwehrrecht	93
3.2.7.3	Art. 6 GG als Leistungsrecht	93
3.2.7.4	Art. 6 GG als Institutsgarantie	94
3.2.8	Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG)	94
3.2.9	Allgemeine Handlungsfreiheit	95
3.2.10	Das Sozialstaatsprinzip und der grundrechtliche Anspruch auf ein Existenzminimum	100
3.3	Die Verfassungswirklichkeit	102
3.3.1	Keine absolute Freiheit	102
3.3.2	Neue Fragen	103
3.3.2.1	Privatsphäre und technischer Fortschritt	103
3.3.2.2	Menschenwürde und technischer Fortschritt	108
3.3.2.3	Abwehr gegen gesellschaftliche und private Mächte?	114
3.3.2.4	Gesellschaftlicher Wandel der familiären Strukturen	119

3.4	Häufig gestellte Fragen	120
3.5	Texte zur Vertiefung	127
3.5.1	Allgemeines	127
3.5.2	Zur Diskussion um die Opferung Unschuldiger	128
3.5.3	Zum Folterverbot	128
3.5.4	Zum Datenschutz	129
4.	Entfaltung in Gesellschaft und Wirtschaft	130
4.1	Der Verfassungstext	130
4.2	Die Leitideen	131
4.2.1	Die Mutter aller Grundrechte: Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	131
4.2.2	Beschränkungen: gesetzlich geordnete Handlungsfreiheit	133
4.2.3	Entfaltung in Gemeinschaft mit anderen: Vereinigungsfreiheit, Art. 9 GG	135
4.2.4	Entfaltung im Wirtschaftsleben: Berufsfreiheit, Art. 12 GG	136
4.2.5	Grenzen der Berufsfreiheit	137
4.2.6	Die wirtschaftliche Basis der Freiheit: Eigentum und Erbrecht, Art. 14 GG	139
4.2.7	Grundelemente der Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes	141
4.3	Die Verfassungswirklichkeit	142
4.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	143
4.5	Häufig gestellte Fragen	145
4.6	Texte zur Vertiefung	148
5.	Kommunikation und politische Teilhabe	149
5.1	Der Verfassungstext	149
5.2	Die Leitideen	150
5.2.1	Politische Teilhabe – Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus	150
5.2.1.1	Nur Wahlen	151
5.2.1.1.1	Der Abgeordnete als Repräsentant des Bürgers	153
5.2.1.1.2	Wahlrechtsgrundsätze und Wahlsystem	154
5.2.1.1.3	Das freie Mandat	155
5.2.1.1.4	Parteien	156
5.2.1.2	Legitimation staatlicher Entscheidungen	158
5.2.2	Kommunikationsfreiheit	160
5.2.2.1	Schutz der Kommunikation	160
5.2.2.2	Grenzen	163
5.2.2.3	Versammlungsfreiheit	164
5.2.2.4	Die Funktion der Versammlungsfreiheit in der repräsentativen Demokratie	165
5.2.2.5	Schutz „unpolitischer“ Kommunikation	167

5.2.2.6	Grundrechte als objektive Werte	168
5.2.3	Petitionen	169
5.3	Die Lebenswirklichkeit	171
5.3.1	Politische Kommunikation	171
5.3.2	Die Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung	173
5.4	Häufig gestellte Fragen	174
5.5	Texte zur Vertiefung	182
6.	Kultur: Entfaltung in Religion, Bildung, Kunst und Wissenschaft	184
6.1	Der Verfassungstext	184
6.2	Die Leitideen	186
6.2.1	Schöpferische Entfaltung und das Streben nach Wahrheit	186
6.2.2	Der besondere Verfassungsrang	187
6.2.3	Grenzen der Freiheit	187
6.2.4	Kulturgrundrechte sind Rechte für jedermann	188
6.2.5	Die Freiheit, nein zu sagen	189
6.2.6	Insbesondere die Religionsfreiheit, Art. 4 GG	189
6.2.7	Insbesondere die Kunstfreiheit, Art. 5 Abs. 3 GG	190
6.2.8	Insbesondere die Wissenschaftsfreiheit, Art. 5 Abs. 3 GG	192
6.2.9	Insbesondere das Schulwesen, Art. 7 GG	193
6.2.10	Der Kulturstaat	194
6.2.11	Die besondere Stellung der Kirchen	195
6.3	Die Verfassungswirklichkeit	196
6.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	199
6.5	Häufig gestellte Fragen	200
6.6	Texte zur Vertiefung	207
7.	Die Sicherheit der Bürger	208
7.1	Innere Sicherheit	208
7.1.1	Der Verfassungstext	208
7.1.2	Die Leitideen	209
7.1.2.1	Staatsaufgabe und Menschenrecht auf Sicherheit	209
7.1.2.2	Nur wenige Bundeszuständigkeiten	211
7.1.3	Die Verfassungswirklichkeit	211
7.1.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	215
7.1.4.1	Zwei widerstreitende Grundbedürfnisse	215
7.1.4.2	Organisationsgrundsätze	216
7.1.5	Häufig gestellte Fragen	218
7.1.6	Texte zur Vertiefung	220
7.2	Äußere Sicherheit (Wehr- und Notstandsverfassung)	221
7.2.1	Der Verfassungstext	221
7.2.2	Die Leitideen	225
7.2.3	Die Verfassungswirklichkeit: Tiefgreifende Veränderungen der Sicherheitslage und der Streitkräfte	226
7.2.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	228

7.2.4.1	Der direkte staatliche Zugriff auf den Einzelnen: Dienstpflichten	228
7.2.4.2	Verfassungsrechtliche Schutzmechanismen für Soldaten	229
7.2.4.3	Schutzmechanismen für die Allgemeinheit	230
7.2.5	Häufig gestellte Fragen	233
7.2.6	Texte zur Vertiefung	236
8.	Recht haben, Recht bekommen und Justizgrundrechte	237
8.1	Der Verfassungstext	237
8.2	Die Leitideen	241
8.2.1	Die Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG)	242
8.2.2	Der Hüter der Verfassung – das Bundesverfassungsgericht	243
8.2.2.1	Allgemeines	243
8.2.2.2	Zuständigkeiten und Verfahren	243
8.2.2.2.1	Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen und föderale Streitigkeiten	244
8.2.2.2.2	Streitigkeiten zum Schutz von verfassungsrechtlichen Rechten des Bürgers	244
8.2.2.2.3	Normenkontrollen	245
8.2.2.3	Aufbau und Organisation des Bundesverfassungsgerichts	245
8.2.3	Gerichtsorganisation und Unabhängigkeit der Richter	245
8.2.4	Die Justizgrundrechte	246
8.2.4.1	Das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG)	246
8.2.4.2	Die Garantien des Art. 103 GG	247
8.2.4.2.1	Art. 103 Abs. 1 GG – Anspruch auf rechtliches Gehör	247
8.2.4.2.2	Art. 103 Abs. 2 GG – Nulla poena sine lege	247
8.2.4.2.3	Art. 103 Abs. 3 GG – Ne bis in idem	247
8.3	Lebenswirklichkeit	248
8.3.1	Rechtsweggarantie	248
8.3.2	Das Bundesverfassungsgericht	248
8.3.3	Gerichtsorganisation	251
8.3.4	Justizgrundrechte	251
8.4	Bürgerbetroffenheit	251
8.5	Häufig gestellte Fragen	252
8.6	Texte zur Vertiefung	256
9.	Die Bürger im Bundesstaat	257
9.1	Der Verfassungstext	257

9.2	Die Leitideen	260
9.2.1	Gesamtstaat und Gliedstaaten: Der Bund und die Länder	260
9.2.2	Insbesondere: Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern	261
9.2.3	Verflechtung von Bund und Ländern	263
9.2.4	Leitgedanken der Verfassungsreform 2006: Entflechtung	264
9.3	Die Verfassungswirklichkeit	265
9.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	267
9.5	Häufig gestellte Fragen	270
9.6	Texte zur Vertiefung	272
10.	Verfassungsorgane und das Personal des Staates	273
10.1	Verfassungsorgane	273
10.1.1	Verfassungstext	273
10.1.2	Die Leitideen	281
10.1.2.1	Die Ausgangslage	281
10.1.2.2	Der Bundestag	282
10.1.2.2.1	Bedeutung und Stellung im politischen System	282
10.1.2.2.2	Rechte und Aufgaben des Bundestages	284
10.1.2.2.3	Gesetzgebungsfunktion als zentrale Entscheidungsbefugnis	284
10.1.2.2.4	Wahlfunktion	285
10.1.2.2.5	Kontrollrechte	285
10.1.2.2.6	Sonstige Rechte	287
10.1.2.2.7	Die Funktionsweise des Bundestages	287
10.1.2.2.8	Arbeitsweise	292
10.1.2.2.9	Wahl, Wahlperiode und Rechtstellung der Abgeordneten	292
10.1.2.2.10	Gesetzgebungsverfahren	292
10.1.2.3	Der Bundesrat	297
10.1.2.3.1	Zusammensetzung und Arbeitsweise des Bundesrates	297
10.1.2.3.2	Rechte und Aufgaben	298
10.1.2.4	Der Bundespräsident	299
10.1.2.4.1	Verfassungsrechtliche Stellung	301
10.1.2.4.2	Wahl und Amtszeit	301
10.1.2.4.3	Kompetenzen und Funktionen	301
10.1.2.4.4	Gnadenrecht (Art. 60 Abs. 2 GG)	302
10.1.2.4.5	Gesetzesausfertigung und -verkündung (Art. 82 Abs. 1 S. 1)	302
10.1.2.4.6	Sonstige Aufgaben	303
10.1.2.4.7	Gegenzeichnungspflicht	305
10.1.2.5	Die Bundesregierung	306
10.1.2.5.1	Kanzlerwahl und Regierungsbildung	306
10.1.2.5.2	Aufgaben und Kompetenzen	307

10.1.2.5.3	Kompetenzen	308
10.1.2.5.4	Ende der Amtszeit	308
10.1.3	Lebenswirklichkeit	308
10.1.3.1	Bundestag	308
10.1.3.2	Bundesrat	309
10.1.3.3	Bundespräsident	310
10.1.3.4	Bundesregierung	311
10.1.4	Bürgerbetroffenheit	311
10.1.5	Häufig gestellte Fragen	311
10.2	Das Personal des Staates	315
10.2.1	Der Verfassungstext	315
10.2.2	Die Leitideen	315
10.2.2.1	Das öffentliche Amt	316
10.2.2.2	Funktionsvorbehalt für Beamte	317
10.2.2.3	Das Beamtenverhältnis	318
10.2.3	Die Lebenswirklichkeit	319
10.2.4	Bürgerbetroffenheit	319
10.2.5	Häufig gestellte Fragen	320
10.2.6	Texte zur Vertiefung	321
11.	Die Bürger und der Steuerstaat:	323
11.1	Der Verfassungstext	323
11.2	Die Leitideen	331
11.2.1	Die Verteilung der Finanzierungs Kompetenzen	332
11.2.2	Steuern und Abgaben	334
11.2.2.1	Grundlagen	334
11.2.2.2	Die Steuern und Abgaben sind zu hoch	337
11.2.3	Die Verschuldung des Staates	341
11.2.4	Föderalismusreform II	342
11.2.5	Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern	344
11.3	Die Lebenswirklichkeit	344
11.4	Die Bürgerbetroffenheit	346
11.5	Häufig gestellte Fragen	346
11.6	Texte zur Vertiefung	352
12.	Der Schutz der Zukunftsressourcen	354
12.1	Der Verfassungstext	354
12.2	Die Leitideen	355
12.2.1	Auch Zukunftsressourcen sind ein verfassungsrechtliches Thema	355
12.2.2	Keine Rechte zukünftiger Generationen, aber Staatsziel	356
12.2.3	Nachhaltigkeit	356
12.2.4	Nicht nur Umweltschutz	357
12.2.5	Beschränkung von zulässigen Zukunftsbelastungen – Staatsverschuldung	357

12.2.6	Kein Schutz sämtlicher Zukunftsgüter	358
12.3	Die Verfassungswirklichkeit	358
12.3.1	Auf den Gesetzgeber kommt es an	358
12.3.2	Auch auf die Gesetzgebungskompetenzen in Bund und Ländern kommt es an	360
12.3.3	Schulden sind verführerisch	361
12.4	Praktische Bedeutung für die Bürger	362
12.5	Häufig gestellte Fragen	363
12.6	Texte zur Vertiefung	366
13.	Bürger Europas, Völkerrecht	367
13.1	Der Verfassungstext	367
13.2	Die Leitideen	369
13.2.1	Die Verfassung und das Völkerrecht	370
13.2.1.1	Innerstaatliche Zuständigkeit	370
13.2.1.2	Die Übertragung von Hoheitsrechten – Art. 24 GG	371
13.2.1.3	Die Geltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts – Art. 25 GG	372
13.2.1.4	Das Verbot des Angriffskrieges – Art. 26 GG	373
13.2.2	Deutschland als Mitglied in einem Integrierten Europa	373
13.2.2.1	Die grundgesetzliche Integrationsnorm des Art. 23 GG	374
13.2.2.2	Europäische Integration und Identität Deutschland	375
13.2.2.2.1	Entwicklung	375
13.2.2.2.2	Verlust nationaler Entscheidungsfreiheit	376
13.2.3	Staatsschulden- und Eurokrise	381
13.3	Die Lebenswirklichkeit	382
13.3.1	Auswärtige Beziehungen	382
13.3.2	Europäische Integration	382
13.4	Die Bürgerbetroffenheit	384
13.5	Häufig gestellte Fragen	384
13.6	Texte zur Vertiefung	386
14.	Ist das Grundgesetz zukunftsfähig?	388
14.1	Alte und neue Herausforderungen	388
14.2	Was kann die Verfassung leisten?	390
	Stichwortverzeichnis	395

1. Die Verfassung der Bürger: Grundlagen

1.1 Wie funktioniert Recht? - der klassische Ansatz

Das Grundgesetz ist unsere Verfassung. In Art. 20 Abs. 3 GG heißt es: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“. Alles Recht muss sich am Grundgesetz orientieren. Tatsächlich haben wir Deutschen hohe Erwartungen an Recht und Verfassung. In einer Zeit, in der die wirtschaftlichen, die sozialen und die technischen Entwicklungen einem rasanten Wandel unterliegen, der tief in die privaten Biographien eingreift, wächst das Bedürfnis nach Berechenbarkeit, Orientierungssicherheit und Kontinuität. Der individuell erlebte „Zukunftsgewissheitsschwund“ schlägt in eine tiefe Gewissheitssehnsucht um, die jedenfalls auch das Recht befriedigen soll. Die Schattenseiten von Globalisierung und Eurokrise, Ungewissheit bei der Altersversorgung und nicht zuletzt die Tatsache, dass Kriege im Vorhof von Europa wieder möglich erscheinen, sind nur einige wenige Stichworte. Das Recht erscheint aus dieser Perspektive als ein wichtiger Anker, der in einer unruhigen und zutiefst beunruhigenden Welt Stabilität und persönliche Lebensführungssicherheit gewährleisten soll.

Sicherheit und Verlässlichkeit sind aber nur das eine. Andererseits soll das Recht auch inhaltlich richtig und gerecht sein. Kann das Recht - insbesondere das Verfassungsrecht - diese hohen Erwartungen erfüllen? Und wie funktioniert Recht in unserer modernen, hochkomplexen Gesellschaft aus der Sicht der betroffenen Bürgerinnen und Bürger?

Wer ein Verständnis für die Funktionsweise des Rechts entwickeln will, der tut gut daran, zunächst die Nachbarregionen von Staat, Recht und Verfassung in den Blick zu nehmen. Neben dem staatlichen Recht, das sich in den Gesetzesblättern niederschlägt, gibt es eine Reihe anderer Regelwerke und Normen, zum Beispiel die Gebote der Moral, der Religion(en) oder auch überlieferte Sitten und Bräuche, an denen die Menschen ihr Leben ausrichten und an die „man“ sich hält. Solche Gebote tragen zur Stabilität einer Gesellschaft bei und vermitteln damit Orientierungssicherheit. In vielen Gruppen, selbst in der Fan-Gemeinschaft eines Fußball-Vereins, gibt es ungeschriebene, nirgendwo aufgezeichnete, aber hoch effektive Verhaltensregeln. Wer dazu gehören will, muss diese Regeln beherzigen, zum Beispiel den richtigen Fan-Schal tragen und die richtigen Gesänge beherrschen.

Ge- und Verbote entfalten aus ganz unterschiedlichen Gründen Bindungswirkung. Sie können gelten, weil das staatliche Recht es so will. Sie können es aber auch, weil die Religion oder eine bestimmte Moral dies fordern. Schließlich zeigt das Beispiel der ungeschriebenen Gruppenregeln, dass es jenseits von Recht, Religion und Moral auch eine faktische Geltung von Normen gibt. Wer zu einer bestimmten Gruppe gehört und auf Dauer dazu gehören will, der hält sich einfach an die gemeinsamen Spielregeln.

Das Recht und andere Normregionen können sich dabei wechselseitig unterstützen, wenn sie im Wesentlichen die gleichen Gebote und Verbote zum Gegenstand haben. In anderen Fällen unterscheiden sich staatliche und andere Regelwerke deutlich. Einige Religionen haben beispielsweise recht rigide Vorstellungen über das richtige Sexual-

verhalten. Die Maßstäbe über das religiös gebotene Verhalten sind dabei häufig deutlich enger als diejenigen des Rechts. Das moderne Recht sagt dagegen zu den Grenzen der sexuellen Entfaltung vergleichsweise wenig und überlässt es – abgesehen von den Bestimmungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen – weitgehend dem Einzelnen, wie er sein Sexualeben einrichtet. Dabei ist allerdings niemand verpflichtet, den vollen Entfaltungs- und Freiheitsrahmen, den das staatliche Recht bietet, persönlich auch auszuschöpfen. Beispielsweise gibt das Grundrecht der Kunstfreiheit jedem das Recht, sich als Künstler zu betätigen. Das bedeutet aber selbstverständlich nicht, dass sich deswegen jeder auch tatsächlich als Künstler betätigen muss. Was für die Kunstfreiheit gilt, gilt auch für alle anderen Freiheiten. Jeder kann sich in seinem Leben mit einem „Weniger“ an Freiheitsausübung begnügen, als es das Recht eigentlich zulässt.

Manchmal können Recht und Moral oder Religion aber auch in einen scharfen Gegensatz zueinander geraten. Staatliche Gesetze und moralische oder religiöse Gebote können sich inhaltlich widersprechen. Je bunter eine Gesellschaft in weltanschaulicher Hinsicht ist, desto weniger sind andere Normen als Rechtsnormen flächendeckend in der Lage, Verbindlichkeit und Eindeutigkeit in weltanschaulicher Hinsicht herzustellen. Deutschland ist religiös-weltanschaulich betrachtet schon seit geraumer Zeit keine relativ homogene Gesellschaft mehr, so wie dies bis in die 70er Jahre in weiten Teilen noch der Fall war. Nur das staatliche Recht ist für alle Bürgerinnen und Bürger dieses Landes verbindlich. Verbindlichkeit bedeutet, dass es weder auf die innere Übereinstimmung des Einzelnen mit den rechtlichen Ge- und Verboten noch auf die äußere Zustimmung ankommt. Geltendes Recht ist vielmehr stets zu beachten, auch wenn es dem Einzelnen inhaltlich nicht gefallen mag. Genau darin besteht das Alleinstellungsmerkmal des geltenden Rechts.

Das heißt nicht, dass man nicht ganz bewusst gegen die Gebote des Rechts verstoßen kann. Selbstverständlich kann man das Recht ebenso missachten wie die Moral. Verbindlichkeit bedeutet aber, dass der Einzelne sich im Unterschied zu Normen anderer Herkunft nicht einfach durch freien Willensentschluss von den Bindungen des staatlichen Rechts lösen kann. Zwar mag er bei sich denken: ‚Ich weigere mich, das deutsche Steuerrecht zu akzeptieren, und zahle meine Steuern nicht‘. Darauf kommt es aus staatlicher Sicht allerdings nicht an. Zur Steuerzahlung bleibt er verpflichtet.

Die Befolgung des Rechts wird vom Bürger nicht nur gefordert, sondern sie kann von staatlichen Stellen im Zweifel auch erzwungen werden. Anders sieht dies bei außerstaatlichen Normen aus. Moral und Religion mögen zwar allgemeingültige, universelle Verbindlichkeit postulieren und den Anspruch erheben, für alle Menschen prinzipiell in gleicher Weise zu gelten. Sie können die Beachtung und die praktische Befolgung dieser Regeln aber nicht gewährleisten, geschweige denn erzwingen. Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften aller Art dürfen im freiheitlichen Verfassungsstaat niemanden zwingen, nach ihrer Weise zu leben und zu handeln. Alleine die staatliche Rechtsordnung darf entsprechenden Zwang ausüben. Zwar gibt es auch in Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften mitunter einen starken psychologischen Gruppendruck, mit dem die eigenen Mitglieder zu normgerechtem Verhalten gedrängt werden sollen. Dieser Gruppendruck kann für den Einzelnen unter Umständen auch sehr unangenehm, verletzend und mitunter sogar bedrohlich sein, beispielsweise für Aussteiger aus sehr strengen Religionsgemeinschaften oder Weltanschau-

ungsgruppen. Solche Mechanismen kann ein freiheitlicher Staat nicht völlig verhindern. Aber jeder hat die staatlich gewährleistete Freiheit, seine Weltanschauungsgemeinschaft zu verlassen und sich zu verabschieden, ohne dass ihm deswegen ein Schaden zugefügt werden darf.

Bei staatlichem Recht ist das grundlegend anders. Der Staat des Grundgesetzes gewährleistet Rechte und stellt Pflichten auf, die ohne Ansehen der Person und ohne Rücksicht auf seine Zugehörigkeiten zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen oder Gemeinschaften einzuhalten sind. Wer dennoch gegen das Recht verstößt, muss mit Sanktionen rechnen. Bei Gesetzesverstößen ist es allein Sache des Staates, diese zu ahnden und den Rechtsgehorsam für die Zukunft wiederherzustellen. Der Staat beansprucht das Gewaltmonopol: Zur Effektivität, also zur Wirksamkeit des Rechtsstaates gehört die Durchsetzbarkeit der staatlichen Ge- und Verbote. Ohne entsprechendes staatliches Personal und ohne andere Ressourcen wie finanzielle Mittel und Verwaltungsstrukturen funktioniert diese staatliche Gewährleistung nicht.

Durchaus problematisch ist es, wenn der Staat bei der Durchsetzung des Rechts mit zweierlei Maß misst und bestimmte Rechtsverstöße gar nicht mehr effektiv verfolgt. Duldung, Bequemlichkeit und Rückzug des Staates bei Straftaten etwa können einen hohen gesellschaftlichen Preis haben. Denn der Staat büßt dann seine Akzeptanz ein und das Vertrauen der Bürger auf eine gleiche Anwendung des Rechts geht verloren.

Noch dem freundlichsten und sozialverträglichsten Staatsgebilde haftet deswegen immer noch der Restgeschmack von Zwang und Gewalt an. In der Geschichte der Staatsphilosophie steht dafür das Bild vom Leviathan. Der Leviathan ist ursprünglich ein See-Ungeheuer in der christlichen Mythologie. In der Rechts- und Staatsphilosophie steht er seit Thomas Hobbes gleichnamigem Werk für das Bild eines allmächtigen Staates. Ein kleiner Rest dieses Bildes bleibt trotz aller Verrechtlichung und Domestizierung des Staates auch noch im modernen, auf Grundrechte gebauten Verfassungsstaat lebendig. Auch ein noch so humaner Staat kommt nicht ganz ohne Zwang und – rechtlich geordnete – Gewaltausübung aus. Umgekehrt bedeutet dies auch, dass staatlicher Zwang einen Staat noch lange nicht zu einem Unrechtsstaat macht. Die Erzwingbarkeit von Recht beschreibt allerdings nur die eine Seite eines funktionierenden Rechtsstaates.

1.2 Wie funktioniert Recht? - der Beitrag der Bürger

Staatliche Zwangsinstrumente alleine können die Beachtung des Rechts nicht sicherstellen. Jedenfalls ist es eine stark verkürzte Vorstellung, dass die Durchsetzung des Rechts durch staatlichen Zwang schon einen funktionierenden demokratischen Rechtsstaat ausmacht. Tatsächlich stellt die Beachtung und die freiwillige Einhaltung des Rechts durch die Mehrzahl der Bürger gerade in einem freiheitlichen Staat eine wesentliche Voraussetzung für die Geltung des Rechts dar. Freiwillige Leistung von vielen Bürgern meint dabei, dass sie sich jedenfalls im Großen und Ganzen auch ohne äußeren Druck an das Recht halten und in diesem Sinne den Rechtsstaat mit Leben erfüllen. Wie wichtig diese Bürgerleistung ist wird deutlich, wenn die Bürger in großer Zahl ihren Rechtsgehorsam verweigern. Wenn viele Bürger bestimmte Rechtsregeln

nicht mehr befolgen, wird das Recht in diesen Bereichen früher oder später hinfällig. Schon rein faktisch stoßen die staatlichen Einrichtungen, die das Recht mit Befehl und Zwang durchzusetzen haben - Verwaltung, Polizei, andere Ordnungskräfte und Justiz - dann schnell an die Grenzen ihrer Leistungskraft. Ein Rechtsstaat kann deswegen tatsächlich nur funktionieren, wenn jedenfalls die ganz überwiegende Zahl der Bürger das Recht im Wesentlichen aus freien Stücken und ohne staatlichen Zwang befolgt. Die Geltung des Rechts hat also nicht nur eine äußerliche, auf den staatlichen Apparat gerichtete Seite, sondern auch eine innere, in den Bürgerinnen und Bürgern selbst liegende Dimension.

Die Akzeptanz und die Beachtung des Rechts liegen dabei letztlich im Interesse aller Bürger. Die Einsicht, dass die Beachtung und Befolgung des Rechts sinnvoll und richtig ist, lässt sich aber nur sehr begrenzt erzwingen. So ist es einfach nicht möglich, neben jede rote Ampel einen Polizisten zu stellen, der jeden Rechtsverstoß umgehend feststellt und ahndet. Wenn die rote Fußgängerampel jedenfalls in der Regel beachtet werden soll, so ist dies nur als eine freiwillige Leistung im wohlverstandenen Selbstinteresse aller möglich. Was für die Fußgängerampel gilt, gilt für letztlich alle Rechtsnormen. Eine bekannte Formel besagt deswegen, dass der moderne Rechtsstaat auch von Voraussetzungen lebt, die er selbst gar nicht garantieren kann. Das soll heißen: Die inneren Voraussetzungen für die Geltung des Rechts – Einsicht, Akzeptanz, freiwillige Befolgung im Alltag durch die Bürgerinnen und Bürger, also das Gefühl einer gewissen persönlichen Verantwortung für die Aufrechterhaltung und Bewahrung des Rechts – haben eine vor dem Recht liegende Qualität. Sie sind eher mit geistigen oder psychologischen Kategorien zu erfassen als mit streng rechtlichen Maßstäben. Dabei spielen Faktoren wie Erziehung und individuelle Sozialisation, die Erfahrungen in der Geschichte, die Einsicht in das wohlverstandene Selbstinteresse sowie Tradition und (Rechts-)Kultur wichtige Rollen. Diese Faktoren kann der Staat aber nur begrenzt beeinflussen, garantieren, und erzwingen kann er sie letztlich nicht. Ohne eine gelebte Rechtskultur der überwiegenden Zahl der Bürgerinnen und Bürger gibt es keinen Rechtsstaat und keine Rechtssicherheit. Dies gilt gerade auch im Staat des Grundgesetzes.

1.3 Was leistet das Recht?

Die Verrechtlichung vieler Lebensbereiche ist ein unausweichliches Schicksal der modernen Welt. Die Kehrseite dieser Verrechtlichung ist die zunehmende Unübersichtlichkeit des Rechts. Trotzdem kann das Recht nur funktionieren, wenn die Bürger als die „Rechtsverbraucher“ wissen, was von ihnen erwartet wird und woran sie sind. Nur so können Handlungssicherheit und Erwartungssicherheit entstehen, und nur so kann das Vertrauen in eine Staats- und Rechtsordnung wachsen.

Während vorhandene Rechtsnormen in den meisten Fällen abstrakte Regeln zur Lösung bekannter, absehbarer oder wiederkehrender Konfliktlagen sind, muss das Recht bei neuartigen Problemlagen häufig erst „nachwachsen“. Gerade bei neuen Fragen oder Problemlagen besteht in der Gesellschaft oft keine Einigkeit. Auch im Staat des Grundgesetzes existieren manchmal tiefgreifende Interessen- und Wertkon-

flikte. Je bunter, vielfältiger und pluralistischer eine Gesellschaft ist, und je mehr die Bindungswirkung herkömmlicher geistiger Kräfte abnimmt, desto mehr nehmen solche Konflikte zu. Latent vorhandene Überzeugungs- und Wertkonflikte werden zwar nicht täglich ausgetragen. Mitunter kommen sie aber auch in unserer Gesellschaft ganz unvermittelt und heftig zum Ausbruch. Ein Beispiel dafür bot die in ihrer Schärfe überraschende Debatte um die frühkindliche Beschneidung des männlichen Kindes, die im Jahr 2012 durch ein Gerichtsurteil des Landgerichts Köln ausgelöst wurde. Dabei prallten Schutzansprüche (körperliche Unversehrtheit) und religiöse Tradition hart aufeinander.¹

Bei solchen Konflikten oder fehlendem Konsens in der Bürgerschaft geht das Grundgesetz nicht von einer harmonischen Gesellschaft aus. Aus der Sicht des Grundgesetzes ist Uneinigkeit grundsätzlich kein Defizit, sondern vielmehr Kennzeichen einer freiheitlichen Gesellschaft. Die eigentliche Verfassungs-Kunst in einer modernen freiheitlichen Gesellschaft besteht darin, dass trotz der großen Vielfalt und Gegensätze in der Gesellschaft jeder auf seine Weise glücklich werden kann, ohne dass sich die Menschen deswegen wechselseitig mit ihren gegensätzlichen Vorstellungen über das gute und richtige Leben in die Quere kommen. Freiheitliche Ordnungen müssen dem Einzelnen verschiedene Handlungs- und Lebensoptionen offen halten und gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass die widerstreitenden Interessen der Einzelnen sich nicht wechselseitig behindern. Eine wichtige Voraussetzung dafür besteht darin, dass das Recht die richtige persönliche Lebensführung und die Gestaltung der eigenen Glücksoptionen nicht – oder jedenfalls so sparsam wie möglich – vorgibt und die Antwort auf die Frage nach der individuell richtigen Lebensgestaltung dem Einzelnen überlässt.

Aber nicht immer können Staat und Recht grundlegende Fragen ungeregelt lassen: Gelegentlich prallen auch in der freiheitlichsten Gesellschaft gegensätzliche Positionen hart aufeinander, stehen sich unterschiedliche Interessen unversöhnlich gegenüber, so dass sie in der einen oder anderen Richtung durch das Recht zu entscheiden sind. Klassische Konfliktfelder liegen etwa dort, wo die Freiheit des einen die Freiheit eines anderen beeinträchtigt, Maßnahmen zur Sicherheit die individuelle oder gesellschaftliche Freiheit begrenzen oder staatlicher Schutz persönliche Selbstbestimmung begrenzt. Nicht selten stehen sich dabei unterschiedliche Weltanschauungen gegenüber. Im Staat des Grundgesetzes liegt der Ball zur Beilegung dieser Konflikte dabei zunächst regelmäßig im Feld des Gesetzgebers. Seine Spielräume sind allerdings nicht unbeschränkt. Für die Einhaltung der Schranken, die die Verfassung dem Gesetzgeber bei den gesetzlichen Regelungen zieht, kann der Bürger im Zweifel die Gerichte und insbesondere das Bundesverfassungsgericht anrufen. Damit wird der Konflikt zwischen unterschiedlichen Interessen allerdings noch nicht gelöst, sondern nur von einem Austragungsort auf einen anderen verlagert, nämlich vom Gesetzgeber (Parlament) auf die Justiz (insbesondere das Bundesverfassungsgericht). Oft wird der latente Konflikt durch die Schaffung solcher - demokratisch legitimierter - Austragungsorte wesentlich entschärft. Eine wichtige Leistung des demokratischen Verfassungsstaates für die Bürger besteht deswegen auch nicht darin, dass die politische Auseinandersetzung über

1 Amtsgericht Köln, Urteil vom 21.09.2011, Az. 528 Ds 30/11; Landgericht Köln, Urteil vom 07.05.2012, Az. 151 Ns 169/11; zum rechtlichen Streit um die Zulässigkeit der religiös motivierten Zirkumzision jüngst Hörnle, Gutachten C zum 70. Deutschen Juristentag, 2014, C-45 ff.; jetzt § 1631d BGB.

unterschiedliche Interessen und zwischen verschiedenen Weltanschauungen ausgeschaltet oder unterdrückt wird, sondern durch Überführung in demokratische Verfahren und durch Verlagerung an feste Austragungsorte in der Staatsarchitektur des Grundgesetzes. Das Grundgesetz gewährleistet dadurch nicht nur persönliche Freiheit und Sicherheit für die Bürger, sondern es enthält auch den Bauplan für eine „Konfliktlösungs-Maschine“.

1.4 Was sagt Ihnen der Text des Grundgesetzes

Wenn man nur den Textumfang betrachtet, ist das Grundgesetz schmal. Es enthält gerade einmal 146 Artikel und rund 40 „Buchstaben“-Artikel² (zum Vergleich: Das Bürgerliche Gesetzbuch umfasst 2385 Paragraphen, zusätzlich zahlreiche „Buchstabenparagraphen“). Damit bildet das Grundgesetz das grundlegende rechtliche Fundament für diesen Staat und seine Bürger. Dennoch ist es für viele Bürger und Bürgerinnen ein Buch mit sieben Siegeln: Alle wissen zwar, dass es für unser Zusammenleben wichtig ist. Und zu Recht genießt das Grundgesetz bei den Bürgern hohes Ansehen. Aber manchmal entsteht doch der Eindruck, dass das Grundgesetz mehr den Juristen als dem Volk „gehört“. Das mag daran liegen, dass Verfassungsfragen in den Medien zumeist durch juristische Experten erklärt werden. Und auch das Juristendeutsch, das sie dabei verwenden, ist häufig abschreckend und wenig verständlich.

Tatsächlich ist die Fachsprache der Verfassungsrechtler nicht einfach zu verstehen. Dabei ist das Grundgesetz nicht nur ein Gesetzbuch für Experten in Sachen Recht, Staat und Politik, sondern es ist die Verfassung Deutschlands, die *alle* in diesem Lande angeht – auch diejenigen Staatsbürger, die sonst mit dem Grundgesetz unmittelbar nicht in Berührung kommen. Wenn sie sich trotzdem einmal mit dem Text des Grundgesetzes befassen, stellen sie zumeist schnell fest, dass der bloße Gesetzestext sich Ihnen nicht ohne Weiteres erschließt. Das Grundgesetz ist durchaus sperrig. Nur auf den ersten Blick scheint der Wortlaut eindeutig zu sein, wie das Beispiel etwa des Art. 8 Abs. 1 GG deutlich macht:

„Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“

Was heißt denn, „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“? Regelmäßig lesen wir in den Zeitungen doch von genehmigten Demonstrationen. Welche Bedeutung hat „ohne Waffen“ – Vermummung oder das Tragen eines Helms als passive Bewaffnung, fällt dies ebenfalls unter das Merkmal „ohne Waffen“?

Was heißt eigentlich „versammeln“ - zählt hierzu auch der Demonstrationszug? Nur *ein* Satz grundrechtlicher Gewährleistung – und schon er wirft bei kurzem Nachdenken eine Reihe von Fragen auf. Das geht nicht nur den einfachen Bürgern so, es geht auch den Juristen nicht anders.

² Diese Artikel waren nicht von Anfang an Bestandteil des Grundgesetzes, sondern sie sind später in das Grundgesetz eingefügt worden. Der Gesetzgeber hat diese Artikel bewusst nicht in fortlaufender Nummerierung angehängt, sondern er hat sie nach dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs dort eingestellt, wo sie inhaltlich hingehören. Beispiel: Auf Art. 12 GG (Berufsfreiheit) folgt Art. 12 a GG, der verschiedene Dienstpflichten regelt und damit die Berufsfreiheit einschränkt.

Weil Gesetze und Normen mehrdeutig sein können, häufig auch kompliziert, und weil sie ihre eigene Geschichte haben, es zudem meist viele Urteile von Gerichten zu gesetzlichen Regelungen gibt, braucht selbst der Jurist Arbeitshilfen, um das Recht auszulegen und anzuwenden. Juristische Kommentare bieten solche praktischen Hilfen. Sie sind von Experten verfasst und richten sich an andere Experten. Es handelt sich dabei um eine typisch juristische Literaturgattung. Erörtert werden zum Beispiel die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, systematische Zusammenhänge im Gesetzestext, wichtige Gerichtsentscheidungen, Fachmeinungen in der juristischen Literatur, offene Rechtsfragen und, besonders wichtig, die Autoren referieren dabei ihre eigene Rechtsansicht.

Man liest solche Kommentare nicht am Stück, sondern ganz gezielt zu ausgewählten Problemen, um die eigene Meinungsbildung bei der Lösung eines juristischen Problems professionell voranzutreiben. Der Blickwinkel der Kommentaraufsteller ist dabei meist analytisch bis kritisch von außen auf das auszulegende Gesetz gerichtet.

Dieser Bürgerkommentar für das Grundgesetz (BKG) versteht sich ebenfalls als Kommentar, verfolgt aber eine etwas andere Zielrichtung: Wir möchten nicht den juristischen Experten ansprechen, sondern in erster Linie jedermann. Mit dem Kommentar möchten wir auch nicht den objektiven Blickwinkel von außen einnehmen. Die hier gewählte Perspektive unterscheidet sich damit vom üblichen juristischen Kommentar. Uns geht es nicht um die Meinungsverschiedenheiten der Fachleute, sondern maßgeblicher Blickwinkel ist, was das Grundgesetz in seinen Artikeln *für Sie* als Bürger bedeutet und welche typischen Fragestellungen und Probleme mit den einzelnen Bestimmungen verbunden sind. Die *praktische Bedeutung* für die Bürger und die Frage nach den Auswirkungen auf die *persönliche Rechtsstellung im Staat des Grundgesetzes* prägen damit den BKG.

Bei den Grundrechten im ersten Teil des Grundgesetzes leuchtet dieser bürgerzentrierte Blickwinkel noch leicht ein: Die Grundrechte legen die Rechtsposition der Bürger im Verfassungsstaat in grundsätzlicher Weise fest. Sie betreffen damit die Bürger ganz direkt und unmittelbar.

Aber auch bei den Normen des Grundgesetzes über die Struktur und die Organisation des Staates wird die subjektive Perspektive im BKG durchgehalten. Im Vordergrund der Darstellung steht also beispielsweise nicht die Frage: Wie funktioniert das Bundesverfassungsgericht oder welche Rechte hat der Bundespräsident von Verfassung wegen gegenüber Bundesregierung und Parlament? Wichtig ist vielmehr: *Was heißt es für Sie* als Bürger dieses Landes, dass in unserer Staatsarchitektur das Bundesverfassungsgericht und der Bundespräsident eingebaut sind?

DIE BÜRGER TEILEN SICH DIE STAATSGEWALT

Die Bürger sind im Übrigen nicht nur passiv durch die Verfassung betroffen, sondern sie wirken auch aktiv an ihrer Veränderung und Weiterentwicklung mit. Das gilt jedenfalls mittelbar durch ihren Einfluss bei den Wahlen in Bund und Ländern. Als Wähler sind sie Teil des Volkes, von dem gemäß Artikel 20 Abs. 2 GG alle Staatsgewalt ausgeht. Als Wähler

bestimmen sie die maßgeblichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat. Bundestag und Bundesrat entscheiden gemeinsam über Änderungen des Grundgesetzes. Mit vollem Recht kann man deswegen sagen, dass die Verfassung allen Bürgerinnen und Bürgern „gehört“.

Das heißt allerdings auch: Der Einfluss, den der Einzelne hat, ist für sich genommen nicht besonders groß. Seine Einflussmöglichkeiten als Wähler verdünnen sich in der großen Zahl der wahlberechtigten Personen (bei Bundestagswahlen über 60 Millionen Stimmberechtigte). Allerdings gibt es auch andere Möglichkeiten als die Teilnahme an politischen Wahlen, um auf die Gestaltung des Staates persönlich Einfluss zu nehmen (dazu Kap. 5).

1.5 Freiheit, staatliche Ordnung, Gemeinwohl

Das Grundgesetz ist das grundlegende Rechtsdokument für diesen Staat und für alle Menschen, die in ihm leben. Es regelt – gleich am Anfang des Textes – als erstes die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger im Staat. Die Grundrechte garantieren den Bürgern vor allem Freiheit. Diese Freiheit ist zwar nicht unbegrenzt, aber sie ist *rechtlich fixiert und garantiert*. Man kann diese Freiheit bei den staatlichen Behörden einfordern und notfalls bei den Gerichten einklagen. Damit macht das Grundgesetz alleine schon durch seinen Aufbau klar, dass die Menschen ganz am Anfang stehen. Bei älteren Verfassungstexten war dies durchaus anders, beispielsweise auch bei der sogenannten Weimarer Reichsverfassung vom 31. Juli 1919, bei der die Grundrechte nicht am Anfang standen.

Außerdem regelt das Grundgesetz, wie dieser Staat beschaffen ist und wie er funktioniert (sogenannte Staatsorganisation). Die Rechtsstellung der Bürger einerseits und der Bauplan und die Funktionsbeschreibung für den Staat andererseits bilden gemeinsam die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Staat und Gesellschaft.

Erst aus dem *Zusammenspiel von bürgerlicher Freiheitsordnung und staatlicher Grundordnung im Grundgesetz* erwächst das *Gemeinwohl*: Nur beide zusammen, der Staat mit seinen Institutionen und die freiheitliche Gesellschaft der Bürger, sind in der Lage, das Gemeinwohl zu schaffen. Die Gesellschaft der Bürger ist dabei weit zu verstehen. Sie besteht nicht nur aus der Summe der Einzelnen, sondern beispielsweise auch aus Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, Vereinen, Gesellschaften aller Art, aus den Religionsgemeinschaften usw.

Der Begriff des Gemeinwohls klingt altmodisch, und leider wurde er gerade in Deutschland vor allem unter der Herrschaft des Nationalsozialismus missbraucht. Der Sache nach ist der Begriff aber auch in einer modernen Verfassung unverzichtbar, denn er zielt auf die *„allen und niemand“ gehörenden Güter und Grundlagen unseres Zusammenlebens*, ohne die es keine funktionierende menschliche Gemeinschaft geben kann. Im Unterschied zu rein privaten und höchstpersönlichen Gütern wie Privateigentum oder Gesundheit meint das Gemeinwohl diejenigen Güter, auf die wir alle für ein gutes Leben angewiesen sind, die wir aber alleine und aus eigener Kraft nicht – und schon gar nicht dauerhaft – schaffen und deren Bestand wir nicht garantieren können. Statt Gemeinwohlgütern kann man auch von *öffentlichen Gütern* sprechen, wobei

dieser Begriff im verfassungsrechtlichen Sprachgebrauch deutlich weiter zu verstehen ist als in den Wirtschaftswissenschaften.

GEMEINWOHLGÜTER – ÖFFENTLICHE GÜTER

Solche öffentlichen Güter sind beispielsweise Frieden und Sicherheit; eine funktionierende Rechtsordnung mit unbestechlichen Beamten und Richtern; Wohlstand für alle oder doch für möglichst viele; ein gewisses Maß an sozialer Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens (Gesundheit, Altersversorgung); Bildung und Kultur für alle; eine intakte Infrastruktur (insbesondere Verkehrswege und Verkehrssysteme, öffentliche Gebäude, Versorgungsnetze); funktionierende Versorgungsstrukturen für lebensnotwendige Güter; eine leistungsfähige Wirtschaft, aber auch grundlegende gemeinsame Wertüberzeugungen etc.

Das Gemeinwohl und die Lebensqualität des Einzelnen sind zwar keineswegs identisch, sie hängen aber doch eng zusammen: Gemeinwohlgüter garantieren zwar noch kein gutes Leben für den Einzelnen. Sie sind aber eine wichtige kollektive Voraussetzung für ein gutes Leben jedes Einzelnen. Auf eine knappe und vereinfachte Formel gebracht: *Die Freiheit der Bürger in der Gesellschaft plus die Ordnung des Staates ergeben das Gemeinwohl.*

In dieser Kurzformel kommt eine wichtige Grundeinsicht zum Ausdruck: Viele öffentliche Güter entstehen erst aus dem Zusammenwirken von Bürgern und Staat. Der Anteil, den die Bürger bzw. der Staat bei der Bereitstellung des Gesamtprodukts haben, kann dabei sehr unterschiedlich sein.

Selbstverständlich erzeugt das Grundgesetz deswegen nicht unmittelbar die öffentlichen Güter und damit das Gemeinwohl. Viele Zwischenschritte sind erforderlich, damit die öffentliche Güterbereitstellung im Ergebnis gelingt. Die erfolgreiche Herstellung öffentlicher Güter ist in Wahrheit ein hochkomplizierter Vorgang, an dem viele staatliche und private Organisationen und Personen in ganz unterschiedlicher Weise beteiligt sind. Dabei kooperieren viele Institutionen, Organisationen und Personen miteinander. Die Freiheit der Bürger und die Ordnung des Staates im Grundgesetz bilden die rechtlichen Grundlagen für diese Arbeits- und Aufgabenverteilung, die im Ergebnis zur Bereitstellung von Gemeinwohlgütern führt.

BEISPIELE FÜR DIE KOOPERATION VON STAAT UND BÜRGERGESELLSCHAFT BEI DER BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER

- Die Versorgung mit Lebensmitteln ist Sache der Gesellschaft; der Staat beschränkt sich auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und auf ihre Überwachung (z.B. lebensmittelrechtliche Vorgaben).
- Für die Freiheit, sich mit einem eigenen Auto durchs Land zu bewegen, sind neben Geld und Führerschein vor allem ein funktionierendes Straßennetz nötig, das der Staat - überwiegend aus Steuermitteln finanziert - bereit stellt.

- Für eine erfolgreiche Berufsausbildung benötigt man entsprechende Bildungseinrichtungen (Schulen – ganz überwiegend staatlich, Betriebe – ganz überwiegend privat, Universitäten – ganz überwiegend staatlich).
 - Wer Recht bekommen will, benötigt zuverlässige Gerichte (ganz überwiegend staatlich) und zumeist einen Rechtsanwalt (privat).
 - An der Bereitstellung von Sicherheit arbeiten viele staatliche und private Akteure mit, z.B. die Polizei, die Bürgerinnen und Bürger selbst, das private Sicherheitsgewerbe und die Streitkräfte.
-

Allerdings ist die Freiheit des Einzelnen, die das Grundgesetz mit den Grundrechten garantiert, aus der Sicht des Betroffenen nicht von vornherein und schon gar nicht notwendigerweise auf das Gemeinwohl ausgerichtet. Das Grundgesetz verlangt von den Bürgerinnen und Bürgern keineswegs einen gemeinwohlorientierten Freiheitsgebrauch, sondern jedermann kann seine Freiheit so nutzen, wie er mag. Die Freiheit des Einzelnen steht mit anderen Worten *nicht unter Gemeinwohlvorbehalt*. Freiheit ist vielmehr die *Freiheit, zu tun und zu lassen, was man will* und schließt das Recht zu unvernünftigen, sinnlosen und in begrenztem Umfang sogar zu gemeinwohlschädigenden Verhaltensweisen ein. Dies gilt jedenfalls, solange man sich im Rahmen der Gesetze hält.

So hat beispielsweise jeder grundsätzlich die Freiheit und das Recht, seine Gesundheit durch falsche Ernährung, durch riskante Sportarten, durch Alkoholmissbrauch oder durch Nikotin zu ruinieren, auch wenn er als kranker Mensch dann die von der überwiegenden Zahl der Mitbürger getragenen Krankenkassen belastet.

Die Freiheit des Grundgesetzes steht auch nicht unter anderen Vorbehalten für die persönliche Freiheitsausübung. Das Grundgesetz unterscheidet insbesondere nicht zwischen moralischer oder unmoralischer, zwischen erwünschter oder unerwünschter, zwischen „guter“ oder „schlechter“ Freiheitsausübung. Aus der Sicht des Verfassungsrechts hat vielmehr jeder die persönliche Freiheit, Egoist oder Altruist, Moralist oder Moralverächter, nur auf sich selbst bezogen oder gemeinwohlorientiert zu leben.

DIE VERFASSUNGSRECHTLICHE FREIHEIT ZUM WEGSCHAUEN

- Niemand ist von Rechts wegen verpflichtet, am Schicksal notleidender Menschen Anteil zu nehmen und etwa bei Katastrophen Geld an die entsprechenden Hilfsorganisationen zu spenden. Wer will, darf wegschauen. Trotzdem ist die auf dem Freiwilligkeitsprinzip beruhende Spendenbereitschaft in unserem Land insgesamt gesehen außerordentlich hoch.
 - Auch in anderen Lebensbereichen hat jeder das Recht, sich zu verweigern – etwa, keine Meinung zu haben oder in Ruhe gelassen zu werden.
-

Dieses Freiheitsverständnis des Grundgesetzes bedeutet allerdings nicht, dass die Verfassung der Art und Weise der Freiheitsausübung der Menschen gleichgültig gegen-

übersteht. Das Grundgesetz geht vielmehr von Folgendem aus: In der Summe ist die Ordnung der Freiheit mit der Chance für den Einzelnen, seine persönliche Freiheit so oder so zu nutzen, am besten geeignet, um auf Dauer das Gemeinwohl für alle zu erzeugen. Daher gilt die Formel „*Freiheit plus – staatliche – Ordnung gleich Gemeinwohl*“ selbst dann, wenn einige ihre Freiheit nicht unbedingt im Sinne des Gemeinwohls gebrauchen.

Diese Formel wird von einem *grundsätzlichen Optimismus* getragen, dass sich das Gemeinwohl auf diese Weise letztlich für alle am besten organisieren lässt. Hinter dieser Formel steckt gerade in Deutschland die historisch gewachsene und erfahrungsgesättigte Überzeugung, dass alle Versuche, das angebliche Gemeinwohl durch den Staat zu erzwingen, zum Scheitern verurteilt sind.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass der Staat zur Blindheit oder gar zur Handlungsunfähigkeit verurteilt ist, wenn er Fehlentwicklungen feststellt. Im Gegenteil, es ist die Aufgabe des Staates gegenzusteuern, wenn die freiheitliche „Selbststeuerung“ der Gesellschaft nicht oder nicht mehr funktioniert und die Bereitstellung wichtiger Gemeinwohlgüter misslingt. Diese Selbststeuerung versagt etwa dann, wenn die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit ihre eigenen Lebensgrundlagen zerstört oder wenn starke Menschen sich auf Kosten schwacher und schutzloser Menschen entfalten. Gegensteuern bedeutet dann, dass der Staat die Freiheit der Bürger durch entsprechende Gesetze einschränkt. Allerdings muss er auch dabei möglichst freiheitsschonend vorgehen und immer beide Seiten im Blick haben.

SCHÄDLICHER FREIHEITSGEBRAUCH UND STAATLICHE GEGENSTEUERUNG

Diesen Zusammenhang kann man am Beispiel der Zerstörung von natürlichen Umwelt- und Klimaqualitäten aufzeigen. Ausgelöst wird die gesamte Umweltproblematik in Wahrheit nicht durch das Verhalten einiger weniger Umweltsünder, sondern letztlich durch die *Summe* des Verhaltens der allermeisten Bürgerinnen und Bürger. Auch wenn es dabei natürlich große Unterschiede gibt – die einen sind große Verschmutzer, die anderen weniger – gilt: Ohne freiheitsbeschränkende Gesetze hätten die Bürger in ihrer Gesamtheit kaum ausreichende Veranlassung, sich besonders umweltfreundlich zu verhalten. Der Gesetzgeber muss deswegen gegensteuern und alle in die Pflicht nehmen. Allerdings hat er dabei viele Möglichkeiten: Er kann bestimmte Verhaltensweisen einfach verbieten, er kann aber beispielsweise auch finanzielle Anreize für umweltfreundliche Verhaltensweisen schaffen und weniger umweltfreundliche Verhaltensweisen durch staatliche Steuern verteuern und dadurch unattraktiv machen.

Andere Beispiele sind die Gurt- und Helmpflicht im Straßenverkehr.

Neuerdings sind sogenannte weiche Formen der staatlichen Steuerung des Verhaltens der Bürger ein ausgiebig und differenziert diskutiertes Thema. Nicht staatlicher Zwang, sondern ein leichter Anstoß (englisch *nudge*; *nudging*) in Richtung „vernünftiges“ Verhalten soll die Bürger auf den rechten, d.h. staatlich erwünschten Weg bringen, wie sie mit ihrer Freiheit umgehen. Solche Formen der staatlichen Beeinflussung des Verhaltens der Bürger sind allerdings nicht ganz neu. Tatsächlich wirbt der Staat

seit Jahrzehnten für vernünftige Verhaltensweisen, etwa bei den Safer-Sex-Kampagnen im Zusammenhang mit Aids oder für eine gesundheitsbewusste Lebensweise und Ernährung.³ Im Bundeskanzleramt werden jetzt nach britischem Vorbild sogar Psychologen gesucht, die Konzepte entwickeln sollen, wie man die Bürger zu einem bestimmten Verhalten ermuntern und ihnen den richtigen, das heißt staatlich erwünschten Umgang mit ihrer Freiheit schmackhaft machen kann (zum sog. „nudging“ s.u. Kap. 3.4).⁴ Auch wenn solche Formen des sanften Druckes von ihrer Zielsetzung her im Einzelfall ganz vernünftig sein mögen, beispielsweise die Ermunterung zum Tragen eines Fahrradhelmes, werfen sie doch eine grundsätzliche Frage auf: Kann es wirklich Sache des Staates sein, eine Art Leitbild von der angeblich richtigen Freiheitsausübung zu propagieren und darauf hinzuwirken, dass die Bürger sich in ihrer ganz großen Zahl dann auch so verhalten? Wenn der Staat sich nicht damit begnügt festzulegen, was Recht und was Unrecht ist, sondern verstärkt mit sanften Instrumenten wie ein Erziehungsberechtigter seinen Bürgern gegenüber tritt, kann dies die ursprüngliche Idee von Freiheit beschädigen. Dazu gehört eben nicht nur der vernünftige Gebrauch von Freiheit, sondern auch das Recht, sich - im Rahmen des rechtlich Zulässigen - unvernünftig, wild und unangepasst zu verhalten.

1.6 Wer sind die Bürger?

1.6.1 Die Bürger als Staatsvolk

Die Bürger sind in erster Linie die *Staatsbürger* der Bundesrepublik Deutschland. Alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger zusammen bilden das deutsche *Staatsvolk*. Als deutscher Staatsbürger wird man in der Regel geboren. Einige werden eingebürgert:

Die **Einbürgerungsquote** ist der Anteil aller *tatsächlichen* Einbürgerungen gemessen an der *ausländischen* Bevölkerung in Deutschland, die die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt. Allerdings möchte nicht jeder Ausländer, der lange genug in Deutschland lebt und die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt, auch Deutscher werden. Die Quote liegt in letzter Zeit mit gewissen Schwankungen um die 2% pro Jahr. Im Jahr 2012 gab es zuletzt 112.348 Einbürgerungen (2008: 94.500), im Jahr 2000 waren es mit 186.700 Einbürgerungen noch deutlich mehr.

Direkt am Anfang des Grundgesetzes in der Präambel tritt das Staatsvolk in feierlicher Form rechtlich in Erscheinung. Es nimmt damit die Schlüsselstellung im Prozess der Verfassungsgebung ein.

³ Durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, vgl. <http://www.bzga.de/>.

⁴ Vgl. FAZ vom 26.8.2014, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/kanzlerin-angela-merkel-sucht-verhaltensforscher-13118345.html>

Aus der Präambel:

„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen be-seelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.“

Diese Eingangsformel hat weniger rechtlich greifbaren Gehalt als vielmehr program-matischen Charakter. Sie sagt vor allem etwas aus über das *tragende Selbstverständ-nis*, aus dem heraus das Deutsche Volk sich durch seine verfassungsgebende Gewalt diese Verfassung gegeben hat. Deutlich erkennbar sind dabei der Verantwortungsgedanke vor Gott und den Menschen, die Europabindung und das Friedensziel. Diese grundlegenden Wertorientierungen, die an den kulturellen Raum Europas und an des-sen christlich-humanistische Tradition anknüpfen, stehen gewissermaßen vor der Klammer. Das Deutsche Volk ist – und bleibt - dabei der eigentliche Träger aller staatlichen Gewalt. Es ist der eigentliche Ursprung der Macht im Staate. Die im Volk zusammengefassten Bürger sind und bleiben die maßgebliche *politische Größe* des Staates des Grundgesetzes. Diese Kernaussage klang auch 1989 als Grundgefühl bei den zahlreichen Demonstrationen der zu Ende gehenden DDR in dem Ruf mit: „*Wir sind das Volk.*“ Die Bürger sind also nicht nur dem Recht unterworfen, sie sind auch nicht nur Träger von Freiheitsrechten, sondern als die Gemeinschaft der Bürger sind sie *die* grundlegende politische Größe des Landes.

Auch an anderen Stellen im Grundgesetz wird die fundamentale Stellung der zum Staatsvolk zusammengefassten Bürger als politische Größe immer wieder deutlich:

- Art. 20 Abs. 2 Satz 1: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“
 - Art. 146: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutsch-lands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen ist.“
-

Präambel, Art. 20. Abs. 2 und Art. 146 GG machen damit deutlich, dass Verfassung und Staat keinesfalls über dem Staatsvolk stehen, sondern umgekehrt. Diese Bestim-mungen besagen in ihrer Gesamtheit damit auch, dass *nur* das Staatsvolk, also kein Parlament, kein Bundesverfassungsgericht, keine Europäische Union und erst recht kein anderer Machthaber sich eine andere Verfassung geben kann als das Grundgesetz. Jeder Staatsstreich auf dem Boden des Grundgesetzes ist somit jedenfalls rechtlich ge-sehen ausgeschlossen. Dagegen mag man zwar einwenden, dass das banal ist, denn entweder ein Staatsstreich gelingt, dann haben die neuen Machthaber eben die Macht, oder er misslingt, dann gelten die alten Ordnungen weiter. Trotzdem ist Art. 146 GG keineswegs banal, denn an dieser Stelle reflektiert die Verfassung durchaus über sich selbst hinaus. Art. 146 GG macht damit deutlich, dass auch das Grundgesetz radikal