

# 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
<b>1. Die Verfassung der Bürger: Grundlagen</b>	<b>17</b>
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
<b>2. Vor dem Gesetz: Rechtssicherheit und Gleichheit</b>	<b>53</b>
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
<b>3.</b>	<b>Der Schutz der Person und ihrer Privatsphäre</b>	<b>78</b>
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
<b>4.</b>	<b>Entfaltung in Gesellschaft und Wirtschaft</b>	<b>130</b>
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
<b>5.</b>	<b>Kommunikation und politische Teilhabe</b>	<b>149</b>
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
<b>6.</b>	<b>Kultur: Entfaltung in Religion, Bildung, Kunst und Wissenschaft</b>	<b>184</b>
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
<b>7.</b>	<b>Die Sicherheit der Bürger</b>	<b>208</b>
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
<b>8.</b>	<b>Recht haben, Recht bekommen und Justizgrundrechte</b>	<b>237</b>
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
<b>9.</b>	<b>Die Bürger im Bundesstaat</b>	<b>257</b>
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
<b>10.</b>	<b>Verfassungsorgane und das Personal des Staates</b>	<b>273</b>
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
<b>11.</b>	<b>Die Bürger und der Steuerstaat:</b>	<b>323</b>
11.1	Der Verfassungstext	323
11.2	Die Leitideen	331
11.2.1	Die Verteilung der Finanzierungskompetenzen	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
<b>12.</b>	<b>Der Schutz der Zukunftsressourcen</b>	<b>354</b>
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
<b>13. Bürger Europas, Völkerrecht</b>	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
<b>14. Ist das Grundgesetz zukunftsfähig?</b>	388
14.1 Alte und neue Herausforderungen	388
14.2 Was kann die Verfassung leisten?	390
Stichwortverzeichnis	395

## 2. Vor dem Gesetz: Rechtssicherheit und Gleichheit

### 2.1 Der Verfassungstext

- Art. 1** ...  
(3) Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.
- Art. 3**  
**Art. 19** (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.  
(1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.  
(2) In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.  
(3) Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.  
(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. ...
- Art. 20** ...  
(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.  
(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.  
(4) Gegen jeden er es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.
- Art. 28** (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. ...
- Art. 79** (1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, dass die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluss und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.  
(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

**Art. 80** (1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. ...

**Art. 82** (1) Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatte verkündet. Rechtsverordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung im Bundesgesetzblatte verkündet.

(2) Jedes Gesetz und jede Rechtsverordnung soll den Tag des Inkrafttretens bestimmen. Fehlt eine solche Bestimmung, so treten sie mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist.

**Art. 103** ...

(2) Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.

**Art. 146** Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands 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 worden ist.

## 2.2 Die Leitideen

Das 2. Kapitel führt in den Bereich des Rechtsstaates. Die Rechtsstaatlichkeit ist das zentrale Architekturprinzip der Verfassung. Sie zielt vor allem auf *Sicherheit und Ordnung*, auf *Frieden* und auf *Freiheit* für die Bürger. Bei näherer Betrachtung ist das Rechtsstaatsprinzip allerdings nicht sehr konturenscharf, sondern eher ein verfassungsrechtliches *Sammelbecken*, in das eine ganze Reihe von Verfassungsgrundsätzen fällt. Die Grundsätze spiegeln sich nur zum Teil im Wortlaut des Verfassungstextes. Zum anderen Teil werden diese Grundsätze von der Verfassung vorausgesetzt bzw. wurden sie von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt.

Als verfassungsrechtliche Kernbestimmung für das Rechtsstaatsprinzip gilt Art. 20 Abs. 2 und 3 GG. Ergänzt wird das Rechtsstaatsprinzip durch das allgemeine Gleichheitsgrundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG, das den Bürgern einen Schutzanspruch gegen staatliche Willkür vermittelt.

Jedenfalls die folgenden Einzelelemente sind im Rahmen der Rechtsstaatsgarantie zu unterscheiden:

## 2.2.1 Steuerung durch Recht: Nicht nur Gesetzesstaat, sondern Bindung an die Grundrechte

Der Rechtsstaat zielt auf Rechtssicherheit und damit auf die *Berechenbarkeit* von Recht und Staat für die Bürger, indem er die Macht des Staates bündigt und begrenzt. Erreicht wird dieses Ziel durch die strenge Anbindung des Staates und seiner Organe an Gesetz und Recht. Alles staatliche Handeln hat sich daran zu orientieren, beispielsweise auch das der „Geheim“-Dienste. Einen rechtsfreien Raum für einzelne Staatsorgane oder Behörden kennt das Grundgesetz deswegen nicht. Auch die Politik bzw. die Politiker müssen sich grundsätzlich vor dem Recht verantworten und daran messen lassen.

Die rechtsstaatliche Bündigung staatlicher Macht bedeutet, dass das wichtigste Instrument zur Steuerung des Staates das *parlamentarische Gesetz* ist. Nicht der Wille einer oder mehrerer Personen im Staate, sondern in erster Linie der in die Form des Gesetzes gegossene Wille des parlamentarischen Gesetzgebers lenken den Staat. Bindung an das Recht bedeutet, dass der Staat in erster Linie durch das Gesetz gesteuert wird. Nicht immer unproblematisch sind so genannte weiche Formen der staatlichen Steuerung (vgl. oben unter 1.5).

Andere wichtige Steuerungsmittel im Staat sind Finanzen und eigenes staatliches Personal (s.u. 10.2).

Gesetze in diesem Sinne sind auch *Rechtsverordnungen*, die nicht das Parlament selbst, sondern die Regierung mit inhaltlich begrenzter Vollmacht im Auftrag des Gesetzgebers erlässt (vgl. Art. 80 GG). Rechtsverordnungen stehen im Rang unter dem Gesetz. Im Gesetzestext steht dann häufig der Satz: „Einzelheiten regelt der Verordnungsgeber“. Rechtsverordnungen konkretisieren die gesetzlichen Vorgaben und machen das Gesetz damit oft erst anwendbar. Rechtsverordnungen können mitunter sehr umfangreich sein. Sie dienen der Entlastung des Gesetzgebers, wenn es um die Detailarbeit geht. Auch wenn sie im Rang unter dem Gesetz stehen, verpflichten sie die Bürger in gleicher Weise wie das Gesetz. Für den Bürger macht es deswegen keinen großen Unterschied, ob eine rechtliche Regelung in einem vom Parlament selbst erlassenen Gesetz steht oder in einer Rechtsverordnung, die beispielsweise der Innenminister auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen hat.

Die Formulierung Gesetz „und Recht“ in Art. 20 Abs. 3 GG zeigt im Übrigen, dass das Grundgesetz nicht nur das Parlamentsgesetz kennt, sondern auch von der Existenz ungeschriebenen Rechts ausgeht.

Die umfassende Rechtsbindung des Staates und aller seiner Organe beschreibt den Rechtsstaat des Grundgesetzes aber nur unzureichend. Es kommt auch darauf an, welche *Qualität* das Recht hat, an das der Rechtsstaat gebunden wird. So entspricht es einer alten Einsicht, dass die Gesetzesbindung alleine noch nicht allzu viel über die Gerechtigkeit eines Staatswesens aussagt. Man kann beispielsweise auch eine Räuberbande oder, etwas moderner gesprochen, ein menschenverachtendes Regime auf der

Grundlage von sehr präzisen Rechtsregeln bzw. Gesetzen perfekt organisieren. Die Pervertierung des Rechts in Gestalt eines formal korrekt zustande gekommenen Gesetzes ist praktisch möglich.

Dies will der Rechtsstaat des Grundgesetzes verhindern. Er versteht sich deswegen nicht als bloßer Gesetzesstaat, sondern zugleich als *inhaltlich* gebundener Staat. Die Verfassung bindet in Art. 1 Abs. 3 GG ausdrücklich und umfassend *alle* staatliche Gewalt an die Grundrechte „*als unmittelbar geltendes Recht*“. Dies gilt nicht nur für diejenigen, die die Gesetze anwenden, also in erster Linie für die Verwaltungen, sondern gerade auch für den Gesetzgeber selbst, der die Gesetze erlässt. Grundrechte sind auch für ihn keine unverbindlichen Absichtserklärungen oder Programmsätze, sondern als geltendes Recht die verbindliche *Richtschnur* für alle Gesetze und alles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat. Dadurch soll die Pervertierung des Rechts, das zwar formal korrekt zustande gekommen sein mag, aber menschenverachtende Regelungen enthält, im Ansatz verhindert werden. Zur Einhaltung dieser inhaltlichen Bindung des Rechtsstaates steht dem Bürger der Rechtsweg zu den Gerichten, insbesondere zum Bundesverfassungsgericht offen (Art. 19 Abs. 4 GG).

### 2.2.2 Vorrang der Verfassung

Das Grundgesetz ist kein Gesetz wie andere Gesetze, beispielsweise das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), das Sozialgesetzbuch (SGB) oder das Strafgesetzbuch (StGB). Als Grundordnung für den Staat genießt es besondere Qualität. Es ist so etwas wie der Bauplan für die gesamte Staats- und Rechtsordnung. Damit das Grundgesetz seine verbindliche Prägestkraft für den Staat und für die Bürger in vollem Umfang entfalten kann, hat das Grundgesetz im Unterschied zu den anderen Gesetzen einen eingebauten rechtlichen „Vorfahrtmechanismus“. Im Rang steht die Verfassung deswegen an der Spitze aller Gesetze – und geht damit allen anderen Gesetzen vor. Das bedeutet, dass alle anderen Gesetze die Vorgaben der Verfassung beachten und sich danach ausrichten müssen. Sie dürfen nicht im Widerspruch zum Grundgesetz stehen. Bundesgesetze, Landesgesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen aller Art usw. müssen sich an der Verfassung orientieren. An der Verfassung ausrichten bedeutet zweierlei:

Einmal heißt es, dass alles andere Recht *nach den Regeln des Grundgesetzes zustande kommen* muss. Die Zuständigkeiten, die Form und das Verfahren nach dem Grundgesetz müssen bei der Gesetzgebung beachtet werden. Andernfalls ist das Gesetz wegen Formmangels fehlerhaft, ohne dass es auf den konkreten Inhalt noch ankommt.

Außerdem müssen die Gesetze aber auch *inhaltlich mit dem Grundgesetz vereinbar* sein, beispielsweise mit den Grundrechten und mit dem „Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit“, vgl. Kap. 2.2.10. Ein Gesetz, das zwar in verfahrensmäßiger Hinsicht korrekt zustande gekommen ist, aber an einem solchen inhaltlichen Mangel leidet, ist ebenfalls fehlerhaft.

Ein Verfassungsverstoß kann also durch einen Form- bzw. Verfahrensfehler *oder* durch einen inhaltlichen Webfehler *oder* durch beides begründet werden. Nur diejenigen Gesetze, die mit der Verfassung *förmlich und inhaltlich* vereinbar sind, haben

Bestand. Gesetze, die gegen das Grundgesetz verstoßen, sind dagegen unwirksam und nichtig. Dadurch werden die Bürger vor fehlerhaftem Recht geschützt.

Allerdings kann die Unwirksamkeit bei Bundesgesetzen nur das Bundesverfassungsgericht feststellen. *Bis* zu dieser Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht bleiben die Gesetze gültig und damit für alle verbindlich. Diese Regelung ist sinnvoll. Sie dient der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit, damit alle auch in der Übergangszeit bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wissen, woran sie sind (Einzelheiten vgl. Kap. 8).

Der besondere Vorrang der Verfassung wird schließlich an den Regeln über die Änderung des Grundgesetzes sichtbar. Zwar kann der Gesetzgeber selbstverständlich auch die Verfassung ändern und den Gegebenheiten der Zeit anpassen. Seit seinem Inkrafttreten am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz inzwischen über 50-mal und zum Teil tiefgreifend geändert. Dabei gelten allerdings einige wichtige Besonderheiten.

Im Unterschied zu den „normalen“ Gesetzen, bei denen die einfache Mehrheit für das Zustandekommen und für jede Änderung genügt, können *Bundestag und Bundesrat* das Grundgesetz stets nur *gemeinsam* und nur mit *Zweidrittelmehrheit* ändern, Art. 79 Abs. 2 GG. Die Verfassungsmütter und Verfassungsväter wollten es dem Gesetzgeber bei einer Verfassungsänderung damit nicht zu leicht machen. Sie haben das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat eingeführt, um die Bürger vor unüberlegten und vorschnellen Verfassungsänderungen zu bewahren. Die Verfassung soll dadurch vor kurzfristigen, aus aktuellem Anlass entstandenen Empörungswellen geschützt werden. Gelassenheit gehört nicht gerade zu den Tugenden, die man dem deutschen Nationalcharakter nachsagt. Auch deswegen soll sich nicht jede öffentliche, womöglich in den Medien hochgespielte Erregung gleich in einer Verfassungsänderung niederschlagen.

### 2.2.3 „Ewigkeitsgarantie“

Nach Art. 79 Abs. 3 GG sind einige besonders wichtige Bestimmungen des Grundgesetzes einer Änderung vollständig entzogen. Man nennt diese Bestimmung deswegen Ewigkeitsgarantie. Umfasst von dieser Garantie sind die in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, also insbesondere Menschenwürde und die prägenden Grundsätze unserer Staatsarchitektur Republik, Bundesstaat, Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat. Eine Verfassungsänderung, die *eindeutig* gegen die Menschenwürde verstößt, ist schlechterdings unzulässig. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass das Grundgesetz im Kern seine freiheitliche und demokratische Grundausrichtung verliert und zu anderen Zwecken missbraucht wird. Das Bundesverfassungsgericht legt Art. 79 Abs. 3 GG zurückhaltend aus (BVerfGE 30, 1/24; 84, 90/121; 109, 279/310). Die Ewigkeitsgarantie bedeutet allerdings nicht, dass das deutsche Volk sich nicht eine neue Verfassung geben könnte. Unter den Voraussetzungen des Art. 146 GG kann das Volk sich eine neue Verfassung geben (dazu oben 1.5).

### 2.2.4 Friedensfunktion: Das staatliche Gewaltmonopol und der Schutz der Bürger

Das staatliche Gewaltmonopol ist kein ausdrücklich geschriebenes, sondern ein gedanklich vorausgesetztes Element des Rechtsstaatsprinzips. Dabei geht es um die Frage, wer für die Beachtung und Einhaltung des Rechts zuständig ist und wer dies notfalls erzwingen darf. Staatliches Gewaltmonopol bedeutet, dass nur der Staat die Bürger *zwingen* darf, das Recht einzuhalten. So hat beispielsweise die Polizei für den Einsatz von Zwangsmitteln ein Monopol. Ihre Zwangsmittel reichen von dem relativ milden Mittel des Festhaltens bis hin zum unter Umständen tödlichen Schusswaffengebrauch. Staatliches Gewaltmonopol meint aber auch, dass nur der Staat das Recht hat, Verstöße gegen das Gesetz zu ahnden, etwa durch Bußgelder oder durch Strafen.

Aus der Sicht der Bürger bedeutet das staatliche Gewaltmonopol, dass sie nicht selbst die Einhaltung des Rechts erzwingen und dass sie sich ihr Recht nicht einfach mit Gewalt nehmen dürfen, sondern dass sie ihr ursprüngliches und natürliches Recht, sich selbst unter Einsatz von Gewalt vor rechtswidrigen Angriffen zu schützen, jedenfalls im Regelfall an den Staat abtreten haben. Dies gilt ebenso bei der Strafverfolgung. Mit dem staatlichen Gewaltmonopol haben die Bürger auch die Strafgewalt an die staatlichen Gerichte abgegeben. Es ist alleine Sache des Staates, Verbrechen zu ahnden.

Im modernen Staat europäischer Prägung sind die Bürger im Interesse des Friedens für alle – im deutlichen Unterschied zu den USA – grundsätzlich entwaffnet. Sie haben mit dem Staat im Normalfall einen Tausch abgeschlossen: Die Bürger verzichten bei der Durchsetzung ihrer Rechte auf die Anwendung von Gewalt und – jedenfalls in Deutschland – ganz überwiegend auch auf Waffenbesitz. Dafür sorgt der Staat im Gegenzug mit seinen rechtlichen Mitteln und mit seinem eigenen Personal – in erster Linie sind das Beamte, aber auch Richter – für den Schutz der Bürger (dazu ausführlich Kap. 7). Er überwacht die Beachtung des Rechts, die Durchsetzung der Rechte der Bürger und erhält damit den Frieden in der Gesellschaft.

Nur in eng begrenzten Ausnahmesituationen dürfen die Bürger ihre Rechtsgüter, insbesondere Leben, Leib, Freiheit, Ehre und Eigentum, selbst mit Gewalt verteidigen, nämlich dann, wenn sie unmittelbar durch einen rechtswidrigen Angriff bedroht werden und staatliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Das (Straf-)Gesetz spricht in solchen Fällen von Notwehr, Nothilfe und Notstand. In diesen Fällen ist das staatliche Gewaltmonopol außer Kraft gesetzt, aber nur so lange, bis staatliche Hilfe erlangt werden kann.

### 2.2.5 Gewaltenteilung

Einen textlich deutlichen Hinweis auf den klassischen Gewaltenteilungsgrundsatz enthält Art. 20 Abs. 2 GG. Danach ist zwischen den Funktionen Gesetzgebung, Ausführung der Gesetze (Verwaltung) und Rechtsprechung auch in organisatorischer Hinsicht zu unterscheiden. Der Gewaltenteilungsgrundsatz wird im Grundgesetz insbesondere in den Bestimmungen über die Gesetzgebung des Bundes (Art. 70 ff., vgl. Kap.

## 4. Entfaltung in Gesellschaft und Wirtschaft

### 4.1 Der Verfassungstext

**Art. 2** (1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.

(2) ...

**Art. 9** (1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.  
(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.  
(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.

**Art. 11** (1) Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.  
(2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist.

**Art. 12** (1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden.  
(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.  
(3) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.

**Art. 14** (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.  
(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

#### Art. 15

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

*– ferner verfügt der Bund über zahlreiche Gesetzgebungskompetenzen zur Gestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, vgl. etwa Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 und insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 (bürgerliches Recht), Nr. 3 (Vereinsrecht), Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Nr. 12 (Arbeitsrecht); ferner die Nr. 14 –19 oder Nr. 20 (Recht der Lebensmittel). Auch zahlreiche Gesetzgebungsgegenstände, die auf den ersten Blick eine andere Stoßrichtung haben, sind für die Entfaltungsfreiheit der Bürger von großer Bedeutung. Der Bund kann auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage durch entsprechende gesetzliche Regelungen die Freiheit der Bürger einschränken. Dies gilt beispielsweise für die Gesetzgebungskompetenzen, die den Bereich des Natur- und Umweltschutzes betreffen, vgl. Art. 73 Abs. 1 Nr. 24 und 28 – 32 (Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung, Wasserhaushalt).*

## 4.2 Die Leitideen

### 4.2.1 Die Mutter aller Grundrechte: Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG

Die Entfaltung des Einzelnen kann sich grundsätzlich auf die reine Privatsphäre beschränken und auf den weitgehenden Rückzug aus allen öffentlichen Bezügen zielen, kurz auf das Recht, von der restlichen Welt und von seinen Mitmenschen so weit als möglich in Ruhe gelassen zu werden. Zur Privatsphäre wird hier auch das „Familiengrundrecht“ des Art. 6 GG gezählt (vgl. Kap. 3). Wer es sich leisten kann und wer dies mag, hat das Recht, in seiner ganz eigenen Welt für sich zu leben – sofern er sich nur an die Gesetze hält. Damit ist allerdings nur die ruhige Seite der Freiheit beschrieben.

Entfaltungsfreiheit zielt indes bei den allermeisten Menschen jedenfalls *auch* auf die Welt und auf die Menschen *jenseits* der eigenen Privatsphäre, also auf die eine oder andere Weise der Selbstdarstellung und der Selbstentfaltung in der Gesellschaft und in der mehr oder weniger weit gefassten *Öffentlichkeit*. Hier steht die dynamische, in die Gesellschaft drängende Perspektive von Freiheit im Vordergrund. Entfaltungsfreiheit ist immer *auch* öffentlichkeits- und gesellschaftsgerichtete Handlungsfreiheit. Sie richtet sich auf Kontakt, Umgang und Austausch mit anderen Bürgern und mit anderen

Gemeinschaften, Vereinigungen und Institutionen aller Art und erfasst das bürgerliche Leben in seiner ganzen Breite.

Den Grundgedanken der Gewährleistung der persönlichen Entfaltungsfreiheit in Gesellschaft und Wirtschaft enthält die „Mutter aller Grundrechte“, die so genannte allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG. Dieses Recht meint die Freiheit, ohne Beeinträchtigung durch den Staat zu tun und zu lassen, was man will. Das Grundrecht ist sehr umfassend formuliert und auf keinen besonderen Lebensbereich beschränkt. Es gilt immer und überall.

Leitidee der allgemeinen Handlungsfreiheit ist letztlich der *Selbstbestimmungsgedanke*: Jeder hat das Recht, sich so zu entfalten, wie er das möchte – ob als Individualist oder auch in Gemeinschaft mit anderen zusammen. Diese Freiheit meint die Freiheit von *staatlichem* Zwang. Sie schließt andere *faktische* Zwänge, die von unseren Mitmenschen – beispielsweise von Eltern, Familienmitgliedern, Ehe- und Lebenspartnern, Vorgesetzten und Kollegen, Nachbarn und „Lieblingsfeinden“ – ausgehen können, selbstverständlich nicht aus. Rechtlich garantierte Freiheit und persönlich empfundene Freiheit sind deswegen zwei unterschiedliche Dinge. Wer rechtlich betrachtet frei ist, kann sich auf Grund anderer Zwänge trotzdem zutiefst unfrei fühlen.

Große Felder der Entfaltungsfreiheit betreffen alle Facetten des Lebens im Alltag, in der Wirtschafts- und in der Arbeitswelt sowie in der Freizeit, ob alleine oder mit anderen zusammen, zum Beispiel das Recht, sein Äußeres nach Belieben zu gestalten, die Freiheit zum Reiten im Walde, die Freiheit zum Alkoholkonsum, die Freiheit zur Selbstgefährdung durch gefährliche Sportarten oder, noch über das eigene Leben hinaus, die Freiheit zur Beisetzung außerhalb eines Friedhofes in einem Friedwald oder auf See

Die meisten anderen Entfaltungsgrundrechte der Verfassung lassen sich als Ausformungen und Spezialisierungen der allgemeinen Handlungsfreiheit für besondere Lebensbereiche begreifen. Solche Grundrechte gehen juristisch gesehen als *speziellere* Freiheitsgewährleistungen der allgemeinen Handlungsfreiheit vor, beispielsweise gilt speziell für die Berufsfreiheit Art. 12 GG, der den Art. 2 Abs. 1 GG insoweit verdrängt. Der Grundgedanke der Entfaltungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG bleibt dabei aber bestehen. Er wird in Art. 12 GG etwa für das Berufsleben, also die Berufswahl und die Berufsausübung, konkretisiert. Umgekehrt gilt: Wenn sich im Grundgesetz kein spezielles Grundrecht für einen bestimmten Lebensbereich findet, gilt immer noch die Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit. Art. 2 Abs. 1 GG wird deswegen häufig auch als *Auffanggrundrecht* bezeichnet.

Die Bezeichnung als Auffanggrundrecht bedeutet jedoch keine geringere Wertigkeit der allgemeinen Handlungsfreiheit, sondern damit wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass *speziellere* Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit systematisch betrachtet vorgehen. Weiter bedeutet es, dass die Bürger sich im konkreten Einzelfall *immer* auf die Generalklausel des Art. 2 Abs. 1 GG berufen können, wenn kein spezielleres Grundrecht zur Verfügung steht.

---

## BEISPIEL

Art. 11 GG schützt das Recht, sich innerhalb des Bundesgebietes frei zu bewegen. Art. 11 GG geht deswegen als spezielleres Grundrecht für die Frage der Freizügigkeit der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG vor.

*Nicht* geschützt von Art. 11 GG wird dagegen das Recht zur Ausreise aus dem Bundesgebiet. Freizügigkeit meint nur das Recht, sich innerhalb des Bundesgebietes frei zu bewegen. Da es kein spezielles Ausreisegrundrecht gibt, wird das Recht zur Ausreise vom Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG umfasst.

---

Auffanggrundrecht bedeutet demnach in letzter Konsequenz, dass die Handlungsfreiheit des Einzelnen *umfassend* geschützt ist. Sie gilt für *alle* Menschen in gleicher Weise, insbesondere auch für Bürgerinnen und Bürger ohne die deutsche Staatsangehörigkeit. Aus der Sicht des Bürgers betrachtet bedeutet dies: Zunächst gilt grundsätzlich die Freiheitsvermutung. Dieses Grundprinzip bezeichnet man auch als rechtsstaatliches Verteilungsprinzip: Die öffentliche Gewalt wird durch die Freiheitssphäre des Einzelnen begrenzt; soll Freiheit verkürzt werden, liegt die Rechtfertigungslast für die Notwendigkeit der Verkürzung beim Staat.

### 4.2.2 Beschränkungen: gesetzlich geordnete Handlungsfreiheit

Freiheit und Entfaltung zu ermöglichen ist das eine notwendige Element jedes Grundrechts, diese Freiheit rechtlich zu begrenzen das andere. Dies wird besonders anschaulich bei der allgemeinen Handlungsfreiheit. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit ist nämlich ausdrücklich nur insoweit zulässig, als sie *nicht die Rechte anderer verletzt* und *nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung* oder das *Sittengesetz* verstößt. Dieser Gesetzesvorbehalt zeigt, dass die Entfaltungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zwar grundsätzlich weit reicht, dass sie aber von vornherein keine ungeordnete, keine grenzenlose oder anarchische Freiheit meint, sondern *nur im Rahmen des gesetzlich Erlaubten* besteht. Es ist nämlich Sache des *Gesetzgebers*, die in Art. 2 Abs. 1 GG genannten drei Freiheitsschranken – die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung und das Sittengesetz – näher zu bestimmen und zu konkretisieren. Der Verfassungstext macht mit dieser dreifachen Schrankenziehung für die Freiheit des Einzelnen deutlich, dass das Leitbild von persönlicher Freiheit im Grundgesetz nicht die Freiheit des Stärkeren ist. Allerdings ist es Sache des Gesetzgebers, diese Freiheitsschranken auf einen konkreten Lebensbereich zu beziehen und zu „übersetzen“, was dies jeweils heißen soll. Dabei muss er die Freiheitsansprüche des einen mit den Freiheitsansprüchen der anderen versöhnen und zu einem praktisch lebbareren Ausgleich bringen.

So gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit in Ermangelung eines speziellen Grundrechts auch das Recht, am Straßenverkehr teilzunehmen und sich dort frei zu bewegen. Dieses Recht besteht aber nicht uneingeschränkt, sondern es wird wiederum durch zahlreiche Rechtspflichten und Gebote eingeschränkt: Wer beispielsweise ein Auto fährt, braucht eine Fahrerlaubnis und einen entsprechenden Führerschein, ein

verkehrstüchtiges und zum Verkehr zugelassenes Fahrzeug, er muss die Straßenverkehrsregeln kennen und sich daran halten, insbesondere an das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme. Nur so kann das Gesetz die freie Entfaltung des einen mit der freien Entfaltung der anderen und den berechtigten Schutzansprüchen Dritter kompatibel machen. Allgemeine Handlungsfreiheit ist mithin stets gesetzlich geordnete Freiheit, damit *alle* ihre Freiheit ausüben können und sich nicht gegenseitig schädigen.

Ein Gesetz, das den Freiheitsspielraum des Einzelnen einschränkt, das aber im Übrigen nicht gegen das Grundgesetz und insbesondere nicht gegen den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt, stellt eine verfassungsrechtlich zulässige Freiheitsbeschränkung dar. Anders herum gewendet bedeutet dies: Art. 2 Abs. 1 GG gewährt den Bürgern das Grundrecht, dass sie nur dann eine Freiheitsbeschränkung bzw. einen Nachteil hinnehmen müssen, wenn dieser Nachteil auf einem Gesetz beruht, das seinerseits in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Grundgesetzes zustande gekommen ist (sog. formelle Verfassungsmäßigkeit) und das nicht gegen die inhaltlichen Maßstäbe des Grundgesetzes verstößt (sog. materielle Verfassungsmäßigkeit, insbesondere Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit). Man kann Art. 2 Abs. 1 deswegen auch als das Recht lesen, zu tun und zu lassen was man will – *soweit man sich dabei im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegt*.

Der Gesetzesvorbehalt bei Art. 2 Abs. 1 GG gibt dem Gesetzgeber weitreichende Möglichkeiten, die allgemeine Handlungsfreiheit einzuschränken. Die im Gesetzestext genannten drei Einschränkungsründe werden in der Praxis selten im Einzelnen unterschieden. Letztlich bedeuten diese drei zulässigen Beschränkungsgründe nicht mehr und nicht weniger, als dass der Gesetzgeber das *Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit* zu beachten hat. Dieses besagt, dass jede Freiheitsbeschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit zulässig ist, solange sie nur zur Erreichung eines vernünftigen Zweckes geeignet, erforderlich und angemessen ist (vgl. Kap. 2.2.10).

Der Unterschied von Art. 2 Abs. 1 GG zu den anderen, speziellen Grundrechten besteht darin, dass der Gesetzgeber dort zum Teil anderen, nämlich *strengeren Bindungen* unterliegt, unter welchen Voraussetzungen er die Freiheit des Einzelnen einschränken kann. So kann er beispielsweise die Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes für Deutsche nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 GG einschränken, beispielsweise zur Bekämpfung von Seuchengefahren. Anders ist dies dagegen für Bürgerinnen und Bürger in unserem Lande, die keine Deutschen sind. Sie können sich von vornherein nicht auf Art. 11 GG berufen, sondern nur auf das Aufenthaltgrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG. In Bezug auf diese Gruppe hat der Gesetzgeber deswegen sehr viel weiter gehende Spielräume, um das Recht auf Freizügigkeit innerhalb Deutschlands zu beschränken. Im Ergebnis bedeutet dies: Für Personen, die keine deutschen Staatsbürger sind, beispielsweise für Asylanten, kann der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen vorsehen, dass sie nur an bestimmten Orten innerhalb Deutschlands wohnen bzw. sich aufhalten dürfen, für deutsche Staatsbürger kann er dies nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 GG.