

Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte

Bedeutung als Abwehrrechte gegen den Staat

Geschichte und Ideengeschichte

Kapitel 1

Wozu Grundrechte?

Ihre Bedeutung im Staat

Das Grundgesetz genießt in der Bevölkerung ein hohes Ansehen. In einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2014 geben 91 Prozent der Befragten an, dass sie großes Vertrauen in das Grundgesetz haben, 60 Prozent halten es sogar für eine der größten Errungenschaften der Bundesrepublik Deutschland. Dies scheint maßgeblich in den Grundrechten begründet zu liegen. In der gleichen Umfrage zählen 77 Prozent die Meinungsfreiheit und 69 Prozent die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu den wichtigsten Grundrechten. Allen voran wird aber die Menschenwürde in der Umfrage genannt. Dort zählen 86 Prozent der Befragten die Unantastbarkeit der Menschenwürde zu den zehn wichtigsten Grundrechten.

Der Erfolg des Grundgesetzes liegt maßgeblich darin begründet, dass unsere Verfassung dem Bürger *Grundrechte* gewährleistet. Ohne die Grundrechte des Grundgesetzes wäre aus der zusammengebrochenen nationalsozialistischen Diktatur nach dem Zweiten Weltkrieg kein Rechtsstaat geworden. Die Grundrechte sind längst zu einem festen Bestandteil unseres Rechtsempfindens geworden – das Grundgesetz wäre heute ohne die Grundrechte nicht mehr vorstellbar.



Das Grundgesetz konnte im Jahr 2019 seinen 70. Geburtstag feiern. Wie bei einem »echten« Geburtstagskind bietet dieses Jubiläum Anlass, den Jubilar zu würdigen. Hier einige (mehr oder weniger wichtige) Fakten zum Grundgesetz:

- ✓ Das Grundgesetz ist am 23.5.1949 verkündet worden und einen Tag später in Kraft getreten.
- ✓ Mit dem Beitritt des Saarlandes 1957 und der Wiedervereinigung 1990 erweiterte sich der räumliche Geltungsbereich des Grundgesetzes zweimal.
- ✓ Es ist mit über 70 Jahren Geltungsdauer die Verfassung auf Ebene von Bund oder Reich, die am längsten in Kraft ist. Und ein Ende ist nicht abzusehen.

- ✓ Es wurde in 70 Jahren im Schnitt etwas weniger als einmal im Jahr durch ein Gesetz geändert (64 Änderungen bis Ende 2019).
- ✓ Der Grundrechtekatalog ist davon überdurchschnittlich wenig betroffen (sieben Änderungen).
- ✓ Der Grundrechtskatalog ist mit knapp zwölf Prozent des Textes verhältnismäßig kurz.

Die Grundrechte des Grundgesetzes im Überflug

Hätten Sie gedacht, dass es etwa 40 verschiedene Grundrechte im Grundgesetz gibt?

Bevor Sie einen Überblick über diese erhalten, wollen wir zunächst den Begriff *Grundrecht* klären.

Es gibt zwei Arten von »Anspruchsnormen« im Grundgesetz:

- ✓ **Grundrechte**
- ✓ **grundrechtsgleiche Rechte**

Die Grundrechte

Die Grundrechte des Grundgesetzes bilden den 1. Abschnitt des Grundgesetzes und umfassen die Artikel 1–19 Grundgesetz (GG). Alle subjektiv-rechtlichen Gewährleistungen, die sich in diesem Abschnitt finden, nennt man Grundrechte. Einige wenige Grundrechte habe ich nicht behandelt, weil ihnen kaum Prüfungsrelevanz zukommt. Wenn Sie hierzu Fragen haben, kann ich Ihnen den Blick in einen Grundgesetzkommentar nicht ersparen.



Nun tummeln sich in den Artikeln 1–19 nicht nur subjektivrechtliche Gewährleistungen, also Grundrechte. Sie finden ebenfalls Aussagen zur generellen Bindung der Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG), zur Begrenzung von Grundrechten (beispielsweise Art. 2 Abs. 2 Satz 3, Art. 5 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 13 Abs. 2–5 und 7 GG), zu grundsätzlichen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen (Art. 19 Abs. 1–2 GG) und zur Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG). Losgelöst von subjektiven Rechten finden sich Handlungsaufträge des Staates (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zum Hinwirken auf die Gleichstellung von Mann und Frau und Art. 6 Abs. 5 GG zur Gleichstellung unehelicher Kinder) oder eher organisationsrechtlich geprägte Vorschriften (Art. 7 Abs. 3 GG zum Religionsunterricht, Art. 13 Abs. 6 GG zu Berichtspflichten im Parlament oder Ausgestaltungsvorbehalte wie in Art. 4 Abs. 3 Satz 2 GG).

Die grundrechtsgleichen Rechte

Neben den Grundrechten gibt es im Grundgesetz noch grundrechtsgleiche Rechte. Die Abgrenzung zu den Grundrechten erfolgt rein formal.



Grundrechtsgleiche Rechte sind genau wie Grundrechte Ansprüche des Bürgers gegen den Staat. Nur stehen sie außerhalb des 1. Abschnitts des Grundgesetzes (»Die Grundrechte«).

Hierzu zählen die in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG neben den Grundrechten genannten Rechte:

- ✓ das Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG
- ✓ die Gewährleistung der staatsbürgerlichen Rechte in Art. 33 GG
- ✓ das aktive und passive Wahlrecht zum Bundestag sowie die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 GG
- ✓ die Justizgewährleistungen aus Art. 101 und 103 GG
- ✓ die Anforderungen an freiheitsbegrenzende Maßnahmen aus Art. 104 GG



Falls Sie es noch nicht getan haben, legen Sie dieses Buch beiseite und lesen den Grundrechtskatalog durch! Es lohnt sich.

Die Würde des Menschen ist unantastbar

Unter den Grundrechten sticht die Menschenwürde ganz zu Beginn des Grundgesetzes besonders hervor.

Art. 1 des Grundgesetzes lautet:

1. *Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*
2. *Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.*
3. *Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.*

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben an seine Spitze die Garantie der Menschenwürde gestellt. Dies ist eine Feststellung, kein Anspruch auf etwas. Das Grundgesetz macht direkt zu Anfang unmissverständlich klar, dass der Bürger ein mit Rechten ausgestattetes Individuum ist und der Staat die unbedingte Pflicht hat, seine Bürger auch so zu behandeln.

In der Menschenwürde findet man das Zentrum des Grundgesetzes, seinen höchsten Verfassungswert. Nach der nationalsozialistischen Diktatur und dem unvorstellbaren Schrecken

des Zweiten Weltkriegs erteilt das Grundgesetz mit einem Paukenschlag allen Vorstellungen von unterschiedlichen Wertigkeiten des Menschen, von »Herrenrassen« und »unnützen Essern« eine unmissverständliche Absage. Die menschliche Würde ist unantastbar. Die Menschenwürde muss nicht verdient werden, sie kann auch nicht verloren werden. Sie steht außerhalb dessen, was der Staat abwägen und beschränken darf.

»Und jedem Anfang wohnt ein Zauber inne...« (Hermann Hesse)

Sie finden im ersten Artikel einer Verfassung oft den wichtigsten Aspekt der neuen Verfassung verankert. Die Bismarck'sche Reichsverfassung von 1871 benannte in der Präambel das neu gegründete Reich als ewigen Bund und beschrieb in Artikel 1 das Reichsgebiet. Aus den vielen zersplitterten Einzelstaaten war ein Kaiserreich geworden. Knapp 50 Jahre später war man froh, diesen Kaiser ins Exil schicken zu dürfen. Nach dem ersten Weltkrieg wurde 1919 das Kaiserreich abgeschafft, Art. 1 der Weimarer Reichsverfassung begründete die erste – wenngleich bedauerlicherweise nicht sehr erfolgreiche – Republik auf deutschem Boden. Nach dem Entsetzen des Zweiten Weltkrieges steht nun die Menschenwürde an der Spitze unserer Verfassung.

Vom Untertanen zum Bürger

Lassen Sie sich bitte mit mir auf ein Gedankenexperiment ein. Stellen Sie sich kurz vor, die Mütter und Väter des Grundgesetzes hätten Artikel 1 nicht ins Grundgesetz aufgenommen. Wären Sie und ich dann dem Staat schutzlos ausgeliefert? Dürfte der Staat dann Ihre und meine Würde antasten? Wäre es beispielsweise in Ordnung, wenn der Staat Folter anwendet, um einen Terroranschlag abzuwenden? Dürfte er jeden Bereich unseres Lebens überwachen? Eine alpträumhafte Vorstellung, von der man schon in »1984« von George Orwell lesen kann.

Jetzt kommt die gute Nachricht: Die Menschenwürde ist nicht nur deshalb garantiert, weil sie in Art. 1 Abs. 1 GG schwarz auf weiß steht. Sie gilt sowieso! Das erkennt man schon an der Formulierung der Menschenwürde, die eben keinen *Anspruch* festschreibt, sondern scheinbar Selbstverständliches *feststellt*. In Art. 1 Abs. 2 GG gibt das Grundgesetz ein Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten ab. Auch hier »erschafft« das Grundgesetz diese unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte nicht. Das Grundgesetz setzt sie vielmehr voraus!

Das Grundgesetz knüpft in Artikel 1 GG an eine *naturrechtliche Vorstellung* von Menschenrechten an. Es öffnet eine Tür für die vorrechtliche Grundannahme, dass der Mensch frei und gleich und mit ihm von Natur her zustehenden Rechten geboren ist – und zwar unabhängig davon, ob diese Rechte in einer Verfassung niedergeschrieben stehen oder nicht.

Nun ist Papier mitunter geduldig und ein Recht zu haben und es auch zugesprochen zu bekommen, sind zwei unterschiedliche Dinge. Mit Blick auf die Grundrechte meint es das Grundgesetz aber ernst. Nach Art. 1 Abs. 3 GG ist der Staat in seiner Gesamtheit, also

- ✓ die **Gesetzgebung**,
- ✓ die **vollziehende Gewalt** und
- ✓ die **Rechtsprechung**

an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden. Es herrscht eine grundsätzlich umfassende Grundrechtsbindung.

Die Grundrechte stellen darüber hinaus für den Staat »unmittelbar geltendes Recht« dar. In Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG kommt zum Ausdruck, dass der Bürger sich vor dem Bundesverfassungsgericht beschweren darf, wenn er sich in seinen Grundrechten verletzt sieht. Für den Staat besteht damit kein Zweifel: Die Grundrechte sind verbindlich, sie sind keine politischen Ideen, kein »es wäre schön, wenn...«. Nach der Konzeption des Grundgesetzes sind die Grundrechte damit keine Gnadenakte der Hoheitsgewalt gegenüber dem Bürger, sondern konkret geltende Rechtsnormen, deren Bindung der Staat sich nicht entziehen kann.

Die bedingungslose Garantie der Menschenwürde, das Bekenntnis zu unveräußerlichen Menschenrechten und die Justitiabilität der Grundrechte sind Wendepunkte der deutschen Verfassungsgeschichte. In ihnen kommt zum Ausdruck, dass der Deutsche endgültig kein Untertan mehr ist. Er ist nicht mehr abhängig vom Wohlwollen der Staatlichkeit, die ihm Rechte gewährt oder streicht. Er ist vielmehr zum Bürger geworden! Der Bürger ist ein mit bedingungslosen Rechten ausgestattetes Gegenüber des Staates, kein rein Machtunterwerfener mehr. Mit der Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 und seinem Inkrafttreten einen Tag später beginnt für die Bundesrepublik Deutschland die Epoche des Grundrechtsstaates.

»Bis hierhin und nicht weiter« – Grundrechte als Grenzen staatlicher Macht

Grundrechte sind in erster Linie staatsgerichtet, sie sind Begrenzungen staatlicher Macht. Nach der Definition des Dudens ist ein Grundrecht ein »verfassungsmäßig gewährleitetes, unantastbares Recht eines Bürgers, einer Bürgerin gegenüber dem Staat«. Und hierin kommt eine maßgebliche Bedeutung der Grundrechte zum Ausdruck. Sie sollten historisch den Schutz des Einzelnen gegen den als allmächtig und willkürlich gedachten Staat verbürgen.

Damit die Grundrechte diese Aufgabe erfüllen können, müssen sie verbindliches Recht darstellen und eben keine Gefälligkeit sein. Als Teil des Verfassungsrechts stehen die Grundrechte an der Spitze der nationalen Normenhierarchie.

Ein kleiner Exkurs ins Staatsorganisationsrecht

Das Verfassungsrecht stellt zwar die höchste nationale Rechtsquelle dar, über dem Grundgesetz beansprucht jedoch das Europarecht Vorrang in seinem Anwendungsbereich. Das werden Sie noch ganz konkret feststellen, wenn es in diesem Buch später um Rechte für deutsche Staatsbürger geht. Wahrscheinlich sehr zum Missfallen der Betroffenen zählen auch Franzosen, Engländer und Niederländer und alle anderen Staatsbürger eines europäischen Mitgliedstaates zur Gruppe der Deutschen dazu. Möglich macht dies Art. 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach im Anwendungsbereich der europäischen Verträge jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsbürgerschaft untersagt ist. Und die Berufsfreiheit oder die Versammlungsfreiheit nur deutschen Staatsbürgern zu gewähren, wäre eine solche Diskriminierung. Also gelten über den kleinen Umweg des AEUV alle Europäer auch als Deutsche.

Innerhalb der Normenhierarchie gilt das Prinzip »Ober sticht Unter«, das Verfassungsrecht geht also jeder anderen nationalen Rechtsnorm vor.

Juristisch betrachtet sind die Grundrechte erst einmal ganz normale Verfassungsnormen, die sich gegen die übrige nationale Rechtsordnung durchsetzen. Der Staat muss die Grundrechte also ebenso einhalten wie das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, die Gesetzgebungskompetenzen oder die Regelungen zur Wahl des Bundespräsidenten. Wenn der Staat sich nicht an seine eigenen Spielregeln hält, bedeutet das aber noch lange nicht, dass Sie oder ich ein *Recht* darauf hätten, dass er es richtig macht. Die Verletzung von *objektiven Rechtsvorschriften* berührt in aller Regel weder Ihren noch meinen Rechtskreis, sodass Sie und ich keinen Anspruch darauf haben, dass der Staat sich an seine eigenen Spielregeln hält.



Wenn ein Bundesgesetz ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates ausgefertigt und verkündet wird, ist der Bundesrat in seinen Rechten verletzt, Sie und ich aber nicht. Wenn an ein Bundesland im Rahmen der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit eine Weisung ergeht, ohne dass die Voraussetzungen dafür vorliegen, ist das Land in seinen Rechten verletzt – aber nicht Sie und ich.

Die Verbindlichkeit der Grundrechte für den Staat macht sie zunächst zu *objektivem Recht*. Hierdurch wird der Staat verpflichtet, die Grundrechte einzuhalten und zur Richtschnur seines Handelns zu machen. Das Einhalten der Grundrechte ist keine Gefälligkeit gegenüber dem Bürger, sondern Rechtspflicht.

Ein Recht im Sinne eines Anspruchs (»Bis hierhin und nicht weiter!«) setzt demgegenüber ein subjektives Recht voraus. Solche subjektiven Rechte finden sich in den Grundrechten. Wenn der Staat die Grundrechte verletzt, führt dies beim Betroffenen zu einem Abwehranspruch. Sie und ich haben also einen *Anspruch* darauf, dass der Staat die Grundrechte einhält! Grundrechte stellen damit nicht nur objektive Rechtsvorschriften, sondern darüber

hinaus auch *subjektive Rechte* dar. Der Grundrechtsberechtigte hat einen Anspruch darauf, dass der Staat sein oder ihr Grundrecht respektiert.



Das *objektive Verfassungsrecht* umfasst alle Bestimmungen des Grundgesetzes als Rechtsnormen.

Subjektiv-rechtlichen Gehalt hat eine Rechtsnorm dann, wenn durch sie dem Einzelnen Rechte verliehen werden, die dieser klageweise verfolgen kann. Dies betrifft im Grundgesetz die Grundrechte und die grundrechtsgleichen Rechte.

Grundrechte sind damit in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Beeinträchtigt der Staat Sie in Ihren Rechten, geben Ihnen die Grundrechte die Möglichkeit, »Stopp!« zu sagen. Bis hierhin und nicht weiter!



So muss der Staat die Würde des Menschen achten (Art. 1 GG), darf (außer in Fällen der Rechtfertigung, dazu in Kapitel 8 noch mehr) das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Menschen nicht beeinträchtigen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), muss Menschen gleich behandeln (Art. 3 GG) und noch vieles mehr.

Sie können Ihre Rechte also effektiv durchsetzen und müssen nicht darauf vertrauen, dass der Staat sie schon von sich aus einhalten wird. In ihrer abwehrrechtlichen Bedeutung umfassen die Grundrechte daher Ansprüche auf:

- ✓ Beseitigung einer **vorhandenen Beeinträchtigung**
- ✓ Unterlassen einer **künftigen Beeinträchtigung**

Weitere Bedeutungsdimensionen der Grundrechte

Neben der abwehrrechtlichen Dimension kommen dem *subjektiv-rechtlichen* Gehalt der Grundrechte noch andere Bedeutungsdimensionen zu.

So finden sich neben den Abwehrrechten auch Ansprüche auf Leistung und Teilhabe in den Grundrechten (zum Beispiel bei der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG in Bezug auf einen bedingungslosen Anspruch auf das Existenzminimum und bei der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG mit Blick auf die gerechte Verteilung von Studienplätzen). Dies wird in Kapitel 3 weiter thematisiert.

Im Hinblick auf ihre *objektiv-rechtliche* Eigenschaft als Verfassungsnormen und Wertentscheidungen der Verfassung kennt das Grundgesetz Einrichtungs- und Institutsgarantien (zum Beispiel die Ehe in Art. 6 Abs. 1 GG oder das Eigentum in Art. 14 Abs. 1 GG, die beide in ihrem Kernbestand von der Verfassung vorausgesetzt und geschützt werden) sowie Schutzpflichten des Staates im Verhältnis der Bürger untereinander (beispielsweise in Bezug auf häusliche Gewalt vor dem Hintergrund des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).

»Wer hat´s erfunden?« – Geschichte der Grundrechte

Grundrechte sind keine Erfindung des Grundgesetzes; der Ursprung der Grundrechte reicht weit zurück in die Geschichte.

Religiös-philosophische Grundlagen von Grundrechten

Die früheste Referenz an die Werthhaftigkeit des Menschen als Grundlage eines mit Rechten ausgestatteten Wesens findet sich in der Bibel. Dort erschafft Gott den Menschen in seinem Ebenbild. Die Ebenbildlichkeit ist in der Geschichte Grundlage für die Anerkennung eines Naturrechts, in dem der Mensch, ohne dass der Staat dies erst gewähren müsste (also vorstaatlich), mit Würde ausgestattet ist. Auch antike Denker wie Aristoteles prägten einen Grundbegriff von Freiheit, der sich jedoch nicht im Verhältnis vom Staat zum Bürger niederschlug, sondern abstrakt und theoretisch blieb. Von den neuzeitlichen Denkern ist sicherlich *John Locke* hervorzuheben, der Ende des 17. Jahrhunderts einen Herrschaftsvertrag annahm, der auf göttliches Gebot, Naturrecht und Vernunft gegründet war. Als zentralen Staatszweck sah Locke die Gewährleistung der Freiheit des Bürgers an.

Vorläufer auf dem Weg zu den Grundrechten

Als Vorläufer auf dem Weg zu Grundrechten in unserem heutigen Verständnis gelten vor allem fünf Rechtsdokumente:

- ✓ die Magna Charta Libertatum aus dem Jahr 1215
- ✓ die Habeas-Corpus-Akte von 1679
- ✓ die Virginia Declaration of Rights von 1776
- ✓ die Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776
- ✓ die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789

Magna Charta Libertatum 1215

Die Magna Charta Libertatum ist eine vom englischen König Johann »Ohneland« unterzeichnete Vereinbarung mit dem revoltierenden englischen Adel und sticht bereits angesichts ihres Alters hervor. Der wenig ruhmvoll benannte König und Bruder von Richard Löwenherz verlor Anfang des 13. Jahrhunderts unter anderem die Normandie, woraufhin der Adel sich gegen den erfolglosen Heeresführer auflehnte und ihm Freiheitsgarantien für den Adelsstand abringen konnte. Die Magna Charta ist also weniger ein Grundrechtsdokument als ein Vertrag zwischen König und Adel, der ständische Rechte sichert. Zentral ist

das Bekenntnis, das zunächst dem Adel vorbehalten war, jedoch später auf alle freien Männer erweitert wurde:

Es soll kein freier Mann verhaftet, gefangen gesetzt, seiner Güter beraubt, geächtet, verbannt oder sonst angegriffen werden; noch werden wir ihm anders etwas zufügen, oder ihn ins Gefängnis werfen lassen, als durch das gesetzliche Urteil von Seinesgleichen oder durch das Landesgesetz.

Habeas Corpus Act 1679

Mehr als 450 Jahre später musste ein Nachfolger auf dem englischen Thron, Karl II., ein Dekret unterzeichnen, das als Habeas Corpus Act in die Geschichte einging. Karl II. hatte eine lukrative Methode gefunden, seine Staatsfinanzen aufzubessern: Er drohte wohlhabenden Bürgern an, sie einsperren zu lassen, wenn sie nicht hohe Geldzahlungen leisten würden. Politische Gegner brachte er außer Landes. Das Parlament konnte gegen den König durchsetzen, dass jeder Verhaftete binnen drei Tagen einem Haftrichter vorzuführen sei. Diese *Haftprüfungsanweisung* war mit den Worten überschrieben »Habeas corpus ad subjiciendum« – »Du sollst die Person zum Gegenstand einer Befragung machen«. Dieser Haftprüfung musste der örtliche Sheriff gehorchen und den Gefangenen dem Richter überstellen.

Die Virginia Declaration of Rights und die Unabhängigkeitserklärung der USA 1776

Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zum modernen Rechtsstaat war die Unabhängigkeitserklärung der USA noch einmal knapp 100 Jahre später. Im Jahr 1776 erklärten sich dreizehn vormals britische Kolonien vom Mutterland unabhängig und gründeten die Vereinigten Staaten von Amerika. Die maßgeblich von *Thomas Jefferson* erarbeitete Verfassungsurkunde fußte staatsrechtlich auf dem Denken von John Locke. Hierin wird aufgeführt, dass der Mensch von Geburt an unveräußerliche Rechte hat, die ihm durch Geburt zustehen und nicht von der Gewährleistung eines Staates abhängen. Der Mensch ist damit gleich und mit ihm zustehenden Rechten geboren.

Der berühmteste Ausspruch der Unabhängigkeitserklärung ist der zweite Satz der Präambel:

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness – Wir halten diese Wahrheiten für ausgemacht, dass alle Menschen gleich erschaffen worden, dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten begabt worden, worunter sind Leben, Freiheit und das Streben nach Glückseligkeit.

Dieser Satz stammte aus der kurz zuvor ebenfalls 1776 verabschiedeten *Virginia Declaration of Rights*, der Staatsverfassung von Virginia. Zwar galten diese Freiheiten in der amerikanischen Bundesverfassung zunächst nur für frei geborene, weiße Männer und auch ein konkreter Grundrechtskatalog wurde der amerikanischen Verfassung erst durch die ersten zehn Verfassungszusätze (die »Bill of Rights«) von 1791 zugefügt. Gleichwohl tritt mit der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung das Zeitalter des grundrechtsgebundenen Rechtsstaates in seine entscheidende Phase.

Die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789

Neben den epochalen Umwälzungen in Amerika wurde mit der französischen Revolution von 1789 ein jahrhundertealtes System von Absolutismus und Machtmissbrauch gestürzt. Die aus dem *Dritten Stand* – also denjenigen 96 Prozent der damaligen Bevölkerung Frankreichs, die nicht dem Adel oder dem Kirchenstand angehörten – hervorgegangene französische Nationalversammlung und später verfassungsgebende Versammlung verabschiedete 1789 die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, die die Gleichheit aller Menschen in den Vordergrund stellte. In Artikel 1 der Erklärung heißt es, dass die Menschen von Geburt frei sind und bleiben und gleich an Rechten. In Anlehnung an die amerikanische Unabhängigkeitsbewegung spricht auch die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von »*droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme*« – natürlichen, unveräußerlichen und heiligen Rechten der Menschen.

Grundrechte in Deutschland

Die Idee der Grundrechte war in Europa angekommen, aber damit noch lange nicht in Deutschland.

Deutsche Bundesakte von 1815

Es dauerte weitere 20 Jahre, bis auf dem Wiener Kongress die Deutsche Bundesakte von 1815 vereinbart wurde, die die Staaten des Deutschen Bundes an eng umrissene grundrechtliche Gewährleistungen band, unter anderem in Bezug auf Religionsfreiheit und Freizügigkeit. Die Deutsche Bundesakte nahm die Einzelstaaten in die Pflicht, eigene Verfassungen zu erlassen. Entsprechend finden sich in den Verfassungen von Bayern, Baden, Württemberg und Hessen erste Ansätze von *Untertanenrechten*, die von der Staatsgewalt »zugesichert« wurden. Schon in den Bezeichnungen klingt an, dass diese Rechte eher als punktuelle Gewährleistungen und nicht als fundamentale Neuausrichtung des Staat-Bürger-Verhältnisses zu verstehen sind.

Entwurf der Reichsverfassung 1848

Erst im Kontext der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 findet das Wort »Grundrechte« Eingang in die deutsche Rechtssprache und mit ihm auch die Idee eines in Freiheit und Würde geborenen Bürgers. Die Nationalversammlung erarbeitete den Entwurf einer Reichsverfassung, die einen eigenen Abschnitt über die Grundrechte des deutschen Volkes enthielt (*Paulskirchenverfassung*). Für knapp drei Jahre galt der Grundrechtskatalog sogar als Reichsgesetz, aber das ging den deutschen Fürsten nun doch zu weit! Sie sahen sich in ihrer Souveränität bedroht und verhinderten, dass die Reichsverfassung in Kraft treten konnte, und erreichten, dass das Reichsgesetz 1851 aufgehoben wurde. Das sich zu formen beginnende Deutschland fiel wieder in den Dornröschenschlaf zurück.

Bismarck'sche Reichsverfassung 1871

Nachdem die herausragende Stellung der Grundrechte und mit ihr die weitgehende Abschaffung der Adelsprivilegien im Entwurf der Paulskirchenverfassung 1848 maßgeblich zu deren Scheitern beigetragen haben, spielen die Grundrechte bei der Gründung des Deutschen Kaiserreiches 1871 keine Rolle mehr. Im Vordergrund stand vielmehr der Wunsch, ein einheitliches Deutsches Reich zu gründen und den Flickenteppich, den die nur lose verbundenen deutschen Gebiete vor 1871 darstellten, zusammenzuführen. Zudem wurde es für ausreichend gehalten, dass die einzelnen Mitgliedstaaten des Deutschen Reiches in ihren Verfassungen Grundrechte gewährleisteten.

Die Weimarer Verfassung 1919

Der erste Weltkrieg brachte in vielerlei Hinsicht eine Zäsur. Viele europäische Monarchien verschwanden, unter anderem auch in Deutschland. Mit fortschreitender Industrialisierung wuchs die soziale Spannung im Land, befeuert durch die leninistische Revolution in Russland. Die Frage nach der Gewährung von Grundrechten stellte sich deutlicher denn je. Sie fand eine Antwort in der republikanischen Verfassung von 1919 (Weimarer Reichsverfassung – benannt nach dem Tagungsort der verfassungsgebenden Versammlung), die erstmals in der deutschen Geschichte Grundrechte im Gesamtstaat gewährleistete.



Fast hätte es auch hier nicht geklappt! Im ursprünglichen Entwurf der Weimarer Reichsverfassung wurden die Grundrechte ausgespart. Manche Vertreter sahen in der neuen Republik keine Notwendigkeit mehr für die Gewährung von Grundrechten. Andere zweifelten an der Verbindlichkeit solcher Bestimmungen oder waren skeptisch ob der politischen Gefahren, die von solchen Gewährleistungen ausgehen könnten. Erst auf Drängen der Reichsregierung wurde der Verfassungsentwurf um zwölf zaghafte Paragraphen ergänzt und der Nationalversammlung vorgelegt. Diese war jedoch keinesfalls zufrieden mit den nur »am Rande« gewährleisteten Grundrechten und fügte einen umfangreichen 2. Hauptteil (Art. 109 bis Art. 165 WRV) in den Verfassungsentwurf ein. Leider ließ sie die Frage der Verbindlichkeit der Grundrechte für die Staatsgewalt unbeantwortet, was im staatsrechtlichen Schrifttum der Weimarer Republik zu heftigen Diskussionen führte.

Die Weimarer Verfassung war in zwei große Hauptteile gegliedert:

1. Der erste Hauptteil betraf den Aufbau und die Aufgabe des Reichs und beinhaltete den staatsorganisationrechtlichen Teil der Verfassung.
2. Der gleichberechtigt danebenstehende zweite Hauptteil war betitelt »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen« und umfasste 54 Einzelbestimmungen.

Die fünf Unterabschnitte enthielten folgende Bestimmungen:

- ✓ zur Einzelperson (Art. 109–118)
- ✓ zum Gemeinschaftsleben (Art. 119–134)
- ✓ zu Religion und Religionsgesellschaften (Art. 135–141)

- ✓ zu Bildung und Schule (Art. 142–150)
- ✓ zum Wirtschaftsleben (Art. 151–165)

Wie bereits an den Bezeichnungen der einzelnen Abschnitte erkennbar, umfasste der Grundrechtekatalog der Weimarer Reichsverfassung ein buntes und vielfältiges Programm, das zwar einerseits die klassischen Grundrechte wie Leben, Freiheit und Eigentum schützte, in anderen Teilen aber weit über die klassischen Grundrechte in der Reichsverfassung von 1848 oder den historischen Vorbildern hinausging:

- ✓ Art. 151 Abs. 1 WRV forderte, dass die Ordnung des Wirtschaftslebens den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen müsse.
- ✓ Art. 145 WRV garantierte die Lernmittelfreiheit und kostenlosen Unterricht.
- ✓ Art. 163 Abs. 2 WRV forderte, dass jedem Deutschen die Möglichkeit gegeben wird, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben.

Die Weimarer Reichsverfassung beinhaltete in Art. 163 Abs. 1 WRV sogar eine Grundpflicht, wonach jeder Deutsche »unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht [hat], seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert«.

Die Weimarer Reichsverfassung kannte mit anderen Worten von allem etwas, sodass der Grundrechtekatalog in der damaligen Staatsrechtslehre dann auch spöttisch als fraktionsübergreifendes Parteiprogramm bezeichnet wurde. Zu den großen Webfehlern der Weimarer Reichsverfassung gehörte es wohl, dass die Väter der Verfassung den Grundrechtskatalog mit politischen Absichtserklärungen und Programmsätzen überluden und damit die Verbindlichkeit der Grundrechte selbst schmälerten. Eine im Verfassungsentwurf diskutierte Klausel, wonach die Grundrechte »Richtschnur und Schranken« für den Staat darstellen sollten, wurde verworfen, da die Frage der Verbindlichkeit der Grundrechte nur von Fall zu Fall, also abhängig vom Wortlaut jedes einzelnen Artikels, beantwortet werden könne.

Hieraus kristallisierte sich die herrschende Meinung im deutschen Staatsrecht der Weimarer Republik heraus, dass für den größten Teil des Grundrechtskataloges *keine unmittelbare Verbindlichkeit* anzunehmen sein sollte, die Grundrechte vielmehr erst durch die Umsetzung durch den Gesetzgeber einen verbindlichen Inhalt erfahren. Der Gesetzgeber war also berufen, den zumeist unverbindlichen Inhalt der grundrechtlichen Bestimmungen in konkret geltendes Gesetzesrecht umzusetzen. Für die wenigen Jahre der Geltung des Weimarer Grundrechtskataloges kam den Grundrechten kaum Bedeutung zu.

Bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes blieb die Weimarer Reichsverfassung die Verfassung des Deutschen Reiches, auch in der Zeit nach 1933 im nationalsozialistischen Deutschland. Der Grundrechtsteil der Weimarer Reichsverfassung wurde jedoch bereits 1933 durch Notverordnung und Ermächtigungsgesetz außer Kraft gesetzt.

Die Demokratie schafft sich ab – Notverordnung und Ermächtigungsgesetz

Als Notverordnung bezeichnet man eine Normsetzung durch die Exekutive anstelle des Gesetzgebers in Krisenzeiten. Die Notverordnung ersetzt also ein Gesetz. Art. 48 WRV gewährte dem Reichspräsidenten im Ausnahmezustand weitgehende Regierungsgewalt. So konnte er bei einer erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gesetzesvertretende Notverordnungen erlassen. Nach 1930 stieg die Zahl der Notverordnungen drastisch an, 1931 wurden mehr Notverordnungen vom Reichspräsidenten als Gesetze vom Reichstag erlassen. Bereits wenige Tage nach der Ernennung von Hitler zum Reichskanzler wurden die Versammlungs- und Pressefreiheit weitgehend eingeschränkt. Am Tag nach dem Reichstagsbrand am 27.2.1933 wurde die *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* erlassen, die die Grundrechte der Weimarer Verfassung nun de facto außer Kraft setzte. Die junge Demokratie der Weimarer Verfassung löste sich in erstaunlicher Geschwindigkeit in nichts auf.

Knapp zwei Monate später, am 24.2.1933, verabschiedete der Reichstag das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, das *Ermächtigungsgesetz*. Hierin übertrug der Reichstag der Reichsregierung weitestgehend seine legislativen Befugnisse. Unter dem Eindruck der aufmarschierten SS und nach einer Brandrede von Adolf Hitler stimmte der Reichstag in namentlicher Abstimmung mehrheitlich für die Annahme des Gesetzes. Für ihre Standhaftigkeit verdient die SPD, die als einzige Fraktion gegen das Gesetz stimmte, besondere Erwähnung. Ihr Vorsitzender Otto Wels hielt den versammelten Nationalsozialisten entgegen: »Freiheit und Leben kann man uns nehmen, die Ehre nicht«.

Das Ermächtigungsgesetz enthielt in Art. 1 die Regelung, dass Reichsgesetze außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden können. Art. 2 ermöglichte, dass die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze von der Reichsverfassung abweichen konnten, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstags und des Reichsrats als solche zum Gegenstand hatten. Das Ermächtigungsgesetz war ursprünglich auf vier Jahre angelegt, es blieb jedoch bis zum Untergang des Nationalsozialismus in Kraft. Die Demokratie hatte sich selbst entmachtet, es folgten die zwölf dunkelsten Jahre der deutschen Geschichte.

Das katastrophale Scheitern der Weimarer Republik und ein Krieg von bis dahin ungeahntem Ausmaß bildeten den Hintergrund für das neue Deutschland, das entstehen sollte. Die Alliierten machten in den Frankfurter Dokumenten die klare Vorgabe, dass die neue deutsche Verfassung Garantien von individuellen Rechten und Freiheiten enthalten müsse.

Die Entstehung des Grundgesetzes

Nach dem Zweiten Weltkrieg war das Deutsche Reich zerschlagen und in die drei westlichen Besatzungszonen (Briten, Franzosen, Amerikaner) sowie die östliche Besatzungszone

(Sowjetunion) unterteilt. Berlin hatte hierbei eine Sonderstellung inne und war seinerseits in vier Sektoren unterteilt. Aus der Zerrissenheit heraus entwickelten sich in den einzelnen Zonen die ersten Anfänge der neuen Staatlichkeit zunächst zögerlich und unterschiedlich. Im Laufe der Zeit kristallisierten sich jedoch immer deutlicher die Unterschiede zwischen den Zonen und deren Auffassungen zur Zukunft des Gesamtstaates heraus, bis schließlich die westlichen Besatzungsmächte den Entschluss fassten, den Neuanfang des Gesamtstaates ohne die Sowjetzone zu wagen.

Der von einem Sachverständigenrat nach grundsätzlichen Vorgaben der Alliierten verfasste Entwurf eines Grundgesetzes (*Herrenchiemseer Entwurf*) wurde von einem aus den neu gewählten Landtagen zusammengesetzten politischen Gremium, dem *Parlamentarischen Rat*, unter Vorsitz des späteren Bundeskanzlers Konrad Adenauer beraten. Die Schlussfassung wurde von den Militärgouverneuren genehmigt und schließlich in den Landtagen zur Abstimmung gebracht. Das Grundgesetz trat im Mai 1949, vier Jahre nach Kriegsende, in den westlichen Besatzungszonen in Kraft.

Der Name der neuen Verfassung sollte die Hoffnung widerspiegeln, dass bald ein Gesamtdeutschland unter Einschluss der sowjetischen Besatzungszone entsteht und sich eine endgültige Verfassung geben kann. Aufgrund des angenommenen provisorischen Charakters des Grundgesetzes hatten die Ministerpräsidenten der Länder auch auf eine Volksabstimmung verzichtet, die ansonsten zur Unterstreichung der Legitimität einer Verfassung üblich ist. Wie bei vielen Provisorien gilt auch beim Grundgesetz, dass das Provisorium irgendwann die endgültige Lösung ersetzt. So existiert das Grundgesetz seit mehr als 70 Jahren, länger als jede andere (bundesstaatliche) Verfassung in Deutschland. Das Grundgesetz hat sich im Laufe der Zeit bewährt und ist in Bevölkerung und Staat zum grundlegenden Dokument der deutschen Staatlichkeit geworden. Zaghafte Überlegungen, im Zuge der Wiedervereinigung 1990 das Grundgesetz in »Verfassung« umzubenennen oder eine Volksabstimmung nachzuholen, wurden seinerzeit als überflüssig verworfen.

Das Besatzungsstatut in Westdeutschland dauerte noch lange über das Inkrafttreten der Verfassung hinaus an. Zwar wurde das Statut 1955 formell beendet, allerdings behielten die Alliierten insbesondere im Hinblick auf das Recht der Truppenstationierung eine Sonderstellung. Die volle Souveränität erlangte die Bundesrepublik Deutschland erst im Zuge der deutschen Wiedervereinigung und deren völkerrechtlichen Umsetzung im »Zwei-plus-Vier«-Vertrag 1991.

Trotz der alliierten Vorgaben für das Vorhandensein von Grundrechten im Grundgesetz gab es nicht wenige Stimmen in Politik und Staatsrechtslehre, die einem Grundrechtskatalog kritisch gegenüberstanden. Zum einen wurde der provisorische Charakter des Grundgesetzes angeführt. Mit einem eigenen Grundrechtskatalog wäre das Grundgesetz doch eine »Vollverfassung«. Unter Verweis auf die fehlende Souveränität wurde auch argumentiert, dass ein Grundrechtskatalog nicht erforderlich wäre. Nicht wenige Vertreter waren schließlich der Auffassung, dass die Rechtsmaterie der Grundrechte auch in den Länderverfassungen niedergeschrieben werden könnten, wie es die Verfassungen aus der Zeit vor 1949 in Bayern, Hessen auch vor dem Grundgesetz bereits getan haben.

Aller Kritik, insbesondere am Entwurf des *Herrenchiemseer Konvents*, zum Trotz stand am Ende der Arbeit des Parlamentarischen Rates der auch heute noch im Wesentlichen gleiche Grundrechtskatalog des Grundgesetzes. In seinem Zentrum steht die Garantie der

Menschenwürde, von den Müttern und Vätern des Grundgesetzes bewusst an die Spitze des Grundgesetzes gestellt, um zu verdeutlichen, dass das neue Deutschland nach all den Gräueln der nationalsozialistischen Diktatur den Menschen und ihrer unantastbaren Würde verpflichtet ist. Um die Menschenwürde herum wurden klassische Grundrechtsgarantien in den Katalog aufgenommen, so beispielsweise das Recht auf Leben, Gleichheit, Religionsfreiheit, Freizügigkeit und Eigentum.

Weniger ist manchmal mehr

Anders als die Weimarer Reichsverfassung, die sich ausweislich ihrer Präambel zum Ziel gesetzt hatte, »den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern«, mischt sich das Grundgesetz nur an wenigen Stellen in die allgemeine Lebensordnung ein. So bekennt es sich zum Rechtsinstitut der Ehe und zur Familie (Art. 6 GG), schützt die Rechtsstellung von Glaubensgemeinschaften (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137f. WRV) und Gewerkschaften sowie Arbeitgeberverbänden (Art. 9 Abs. 3 GG).

Diese Grundrechte binden nach Art. 1 Abs. 3 GG alle Gewalten des Staates als »unmittelbar geltendes Recht«. Besonders durchsetzungsstark macht die Grundrechte, dass sich jeder wegen einer behaupteten Grundrechtsverletzung mit der Verfassungsbeschwerde an das BVerfG wenden kann (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG).



Das Bekenntnis zu den Grundrechten und ihrer Bindung der gesamten Staatsgewalt hätte einen Verfassungsrechtler der Weimarer Zeit gleich zweimal ungläubig staunen lassen, und zwar über:

- ✓ **den normativen Charakter:** In der Weimarer Reichsverfassung galten Grundrechte in erster Linie als Programmsätze, also politische Absichtserklärungen. In ihnen waren wünschenswerte Zustände beschrieben, deren Verrechtlichung dem Gesetzgeber oblag. Im Grundgesetz haben die Grundrechte durchweg normativen Charakter, sie sind genauso rechtsverbindlich wie das übrige Verfassungsrecht.
- ✓ **die Grundrechtsbindung des Gesetzgebers:** Hatten die Grundrechte von vornherein in der Weimarer Reichsverfassung eher programmatischen Charakter, war insgesamt jedoch anerkannt, dass der Gesetzgeber nicht an die Grundrechte gebunden war, sondern es seine Aufgabe war, ihnen Geltung zu verschaffen. Der Gesetzgeber sollte sich gerade um die in den Grundrechten steckenden Absichtserklärungen kümmern und sie zu verbindlichem Recht machen, nicht aber durch diese eingeschränkt werden.

Das Grundgesetz hat sich bewusst für die Einbeziehung des Gesetzgebers in die Grundrechtsbindung entschieden. Es obliegt seiner Verantwortung, die Gesetze so zu gestalten, dass die grundrechtlichen Gewährleistungen geschützt werden.



Wollen Sie noch mehr über die deutsche Verfassungsgeschichte lesen?

- ✓ Ullrich, Staats- und Verfassungsjubiläen 2019 – Gelingen und Scheitern deutscher Aufbrüche, JA 2019, 328
- ✓ Steiner, 70 Jahre Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Jura 2019, 441
- ✓ Kirchhof, 70 Jahre Grundgesetz – Bestandsaufnahme und Perspektiven, DRiZ 2019, 344