

HANS-JÜRGEN PAPIER
mit Doris Mendlewitsch

UNANTASTBAR

Warum ein starkes
Bundesverfassungsgericht
über die Zukunft von
Demokratie und Freiheit
entscheidet

**Unkorrigierte Leseprobe.
Alle Rechte vorbehalten**

WILHELM HEYNE VERLAG
MÜNCHEN

Hinweis: Ich habe darauf verzichtet, stets explizit die weibliche, männliche oder diverse Sprachform zu benutzen. Der Text wäre zu sperrig geworden. Stattdessen benutze ich das generische Maskulinum. Es ist keinerlei Diskriminierung damit verbunden, da es nicht identisch mit dem biologischen Geschlecht ist, sondern alle Geschlechter umfasst.

Der Verlag behält sich die Verwertung des urheberrechtlich geschützten Inhalts dieses Werkes für Zwecke des Text- und Data-Minings nach § 44b UrhG ausdrücklich vor. Jegliche unbefugte Nutzung ist hiermit ausgeschlossen.

1. Auflage 2026

© 2026 by Wilhelm Heyne Verlag, München,
in der Penguin Random House Verlagsgruppe GmbH,
Neumarkter Straße 28, D-81673 München
produksicherheit@penguinrandomhouse.de

Dieses Buch wurde vermittelt durch die Agentur Stefan Linde

Redaktion: Klaus Fricke

Umschlaggestaltung: Rothfos & Gabler

Umschlagabbildung: Bridgeman Images / SZ Photo/bonn-sequenz (U₁),

Kay Blaschke / Penguin Random House (U₃)

Satz: Satzwerk Huber, Germering

Druck: GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

ISBN 978-3-453-21930-4

www.heyne.de

Inhalt

Demokratie in der Krise?	10
1. Unverhandelbar! Der Zweck des Staates ist die Freiheit	19
Die Probleme eines sozialen Rechtsstaats.	20
In einer Krise gelten keine roten Linien – stimmt das?	27
2. Finger weg! Das Bundesverfassungsgericht darf nicht zum Spielball der Politik werden	34
Ewiger Kampf: die Beziehung zwischen Politik und Bundesverfassungsgericht	35
Nicht ganz gelungen: die Resilienzregelung zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts	42
Schwieriger Akt: die Wahl der Bundesverfassungs- richter	49
3. Schwachkopf! Das Bundesverfassungsgericht als Verteidiger der Meinungsfreiheit	58
Schmäler werdender Korridor: Welche Meinung soll das Grundrecht schützen?	59
Neue Medien, große Probleme	63
Die heikle Arbeit der Meldestellen.	69

4. Kann diese Partei weg?	
Das Bundesverfassungsgericht schützt die Rechte der Opposition	82
Die Mittel der wehrhaften Demokratie.	84
AfD-Verbot: Was bringt's?	92
5. Keine Legitimation ohne Repräsentation!	
Wenn Wahlen und Ergebnisse nicht mehr zusammenpassen	99
Egal, welches System: Ausnahmen bestätigen die Regel.	101
5 Prozent? Warum bei einer hohen Sperrklausel zu viele Stimmen nichts wert sind	109
Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: der Fall BSW . . .	115
6. Nicht nur an den nächsten Wahltermin denken!	
Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip	121
Alt gewinnt – Jung verliert?	123
Möglichst bald grundsätzlich regeln: Nachhaltigkeit in die Verfassung	129
7. Gilt auch in der Praxis: Die Würde des Menschen ist unantastbar	135
Der Mensch – ein Wert an sich	137
Existenzielle Dimension 1: Sterben.	144
Existenzielle Dimension 2: Leben.	149
8. Keine Ausreden mehr! Das dysfunktionale Asylrecht muss reformiert werden	157
Kompliziert, teuer, einzelfallbezogen: das EU-Asylsystem	159

Rechtlich gelähmt: von Hängepartien und moralischem Überanspruch	161
Brüchig werdende Fundamente: Das muss sich ändern	172
9. Sich drücken gilt nicht! Der Gesetzgeber muss Politik machen	178
Parlamentarier, werdet wesentlich.	180
Ein parlamentarisches Desaster: die Coronaregeln. . . .	184
Sozialpolitische Dimensionen: Geld ausgeben ist noch keine Politik.	191
10. Unantastbar: Schutz und Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts sind essenziell für den demokratischen Rechtsstaat	199
Dank.	211
Anmerkungen.	213
Register	232

Demokratie in der Krise?

50 Prozent der Bevölkerung vertrauen darauf, dass sich die aktuellen Probleme unter den Bedingungen des demokratischen Systems lösen lassen.¹ Das heißt: Die Hälfte der Bürger tut es nicht. Zu den Gründen für diesen Pessimismus zählen zum einen, salopp gesprochen, kurzsichtige Politik und schlechtes Politikmanagement. Die Handlungsfähigkeit des Staates wird als unzureichend und wenig wirksam erlebt. Zum anderen fühlen sich weite Teile der Bevölkerung durch die etablierten Parteien nicht mehr repräsentiert. Wesentliche Bedingung einer parlamentarischen Demokratie ist aber, dass keine Repräsentationslücken entstehen.

Die Demokratie lebt davon, dass Beteiligung nicht nur auf dem Papier steht, etwa Wahlen vorgesehen sind, sondern dass sich die Bürger von der Politik tatsächlich vertreten fühlen. Ist das über längere Zeit und in größerem Umfang nicht der Fall, öffnet das Missbehagen daran Tür und Tor für radikale, populistische Parteien. Sie geben vor, dass mit scheinbar einfachen Mitteln komplexe Probleme gelöst werden können – unter Umgehung und Missachtung rechtsstaatlicher Regeln. Je stärker Parteien der extremen Ränder im Parlament werden, desto schwieriger wird für die anderen eine Regierungsbildung – die Regierungsfähigkeit kann bedroht sein. Das verstärkt die Demokratieverdrossenheit der Bürger, was wiederum die extremen Parteien fördert – ein Teufelskreis.

In der gegenwärtigen Lage fallen innere und äußere Schwierigkeiten zusammen. Es gibt einen bedrohlichen Reformstau, die Infrastruktur ist marode, die Migration wirft zahlreiche Probleme

auf, Überregulierung und Bürokratismus wuchern überall. Mein ehemaliger Kollege Andreas Voßkuhle warnte als Mitglied der »Initiative für einen handlungsfähigen Staat« schon davor, dass Deutschland auf dem Wege sei, ein Zweite-Welt-Land zu werden.² Auch von außen nimmt der Druck zu, Russland und China sowie andere autoritäre Regime bedrängen die Demokratien.

Wenn schon die Hälfte der Bürger an der Lösungsfähigkeit der Demokratien zweifelt, ist die Schlacht dann verloren? Ich meine, nein! Man kann einiges unternehmen, und zwar auf ganz unterschiedlichen Feldern. Als ehemaliger Richter und Präsident des Bundesverfassungsgerichts konzentriere ich meinen Blick natürlich darauf, den Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Funktionsfähigkeit des Staates und zu einer freien Gesellschaft ins Bewusstsein zu rufen. Ich werbe energisch dafür, sich bewusst zu machen, was für eine großartige Einrichtung das Bundesverfassungsgericht darstellt. Es ist die Konsequenz aus den Erfahrungen der Weimarer Verfassung. Sie war schwach und konnte trotz der demokratischen Mehrheits- und Verfahrensvorgaben den Nationalsozialismus und das damit verbundene entsetzliche Unrecht nicht verhindern.

Demokratie ist eine notwendige Voraussetzung für die Bewahrung des Rechtsstaats. Doch sie reicht nicht aus. Die Mütter und Väter unseres Grundgesetzes erkannten, dass über die demokratischen Vorgaben der Verfassung hinaus ein weiterer, inhaltlich wertender Schutzmechanismus für die menschliche Freiheit und Würde nötig war. Deshalb ist die Verfassungsgerichtsbarkeit im Grundgesetz verankert. Die Forderung nach der Herrschaft des Rechts war die Antwort auf den Unrechtsstaat, so brachte es der Historiker Theodor Schieder auf den Punkt. Und deshalb liegt der Schutz der Verfassung nicht in den Händen des Staatsoberhauptes, sondern ist den Verfassungsgerichten – auf Bundes- und auf Landesebene – anvertraut.

Kein Ersatzgesetzgeber, aber Bürgergericht

Auf Anhieb mag man sich wundern, was eine solche, scheinbar über allem schwebende Institution überhaupt unternehmen kann, um die Demokratie wahrnehmbar für den Einzelnen zu stärken. Schließlich greift das Bundesverfassungsgericht nicht konkret in die Politik ein, geschweige denn, dass es Politik »macht«. Das Gericht *muss* sich sogar aus der Politik heraushalten. Es darf sich auf keinen Fall zu einer Art Ersatzgesetzgeber aufschwingen. Aber: Seine Entscheidungen werden politisch relevant. Etwa mit der Aufhebung von Gesetzen oder der Korrektur von Entscheidungen der Exekutive gestaltet es die Praxis der Politik mit – teilweise mit erheblichen Konsequenzen. Das ist gewissermaßen der höhere Zweck des Bundesverfassungsgerichts: indem es nämlich zum einen der Garant der Freiheitsrechte des Einzelnen und zum anderen Garant der demokratischen Ordnung ist.

Deshalb ist das Bundesverfassungsgericht auch nicht als reiner Staatsgerichtshof angelegt, wie es beispielsweise in der Weimarer Republik der Fall war. Ein Staatsgerichtshof entscheidet vor allem über Streitigkeiten zwischen den Verfassungsorganen oder zwischen Zentral- und Gliedstaaten. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch explizit ein Bürgergericht. Die Geltung der Grundrechte ist eben auch für den Gesetzgeber verbindlich, ebenso wie für die Exekutive und die rechtsprechenden Organe. Und jeder Bürger kann sich wehren, wenn er der Ansicht ist, dass seine Grundrechte von einer dieser Institutionen verletzt wurden.

Von dieser Möglichkeit wird rege Gebrauch gemacht. Rund 96 Prozent aller Anträge beim Bundesverfassungsgericht sind individuelle Verfassungsbeschwerden. Zwar ist die Erfolgsquote relativ gering. Im Zeitraum 2016 bis 2025 lag sie im Durchschnitt bei knapp 1,5 Prozent.³ Doch das scheint die Bürger nicht abzuschrecken. Zumal man nicht unterschätzen darf, dass sich hinter

etlichen einzelnen Beschwerden bedeutende Großverfahren verbergen. Das heißt, dass die Entscheidungen für Millionen Menschen relevant werden können. Ein Beispiel dafür ist die Verfassungsbeschwerde gegen die sogenannte Vorratsdatenspeicherung. Sie wurde 2007 vom Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung als Sammelklage betrieben, in der über 34 000 Bürger vertreten waren. Außerdem geht allein schon von der Möglichkeit einer individuellen Verfassungsbeschwerde eine präventive Wirkung aus. Gesetzgeber, Verwaltung und Justiz legen, wie wir sagen, eine höhere »Grundrechtsloyalität« an den Tag, wenn die Option einer Beschwerde gegen ihre Handlungen besteht.

Dazu gehört auch, dass das Gericht in den Jahren seiner Existenz für »notwendige Rechtsfortbildungen« gesorgt hat, das heißt, es hat mit seiner Rechtsprechung dazu beigetragen, dass sich Grundrechte weiterentwickelt haben und an neue Gefahrenlagen angepasst wurden. Im Grundgesetz sind Grundrechte überwiegend sehr allgemein formuliert. Das ist richtig so, weil ja 1949 weder sämtliche technologischen noch die gesellschaftlichen Entwicklungen vorhersehbar waren. Durch seine Rechtsprechung zu verschiedenen Themen, etwa informationelle Selbstbestimmung, Schutz informationstechnischer Systeme und andere, hat das Gericht die Grundrechte unter veränderten äußeren Bedingungen zeitgemäß interpretiert und ihnen immer wieder reale Geltungskraft verschafft. Das ist durchaus bemerkenswert: Die grundrechtlichen Garantien sind über die Jahrzehnte immer wieder angepasst und fortentwickelt worden, jedoch nicht durch ausdrückliche Änderungen des Grundgesetztextes, sondern ganz überwiegend durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Besondere Aufgaben: Einbindung in die EU

Neuartige Herausforderungen für den Schutz der Grundrechte wirft die Einbindung Deutschlands in die Europäische Union auf. Für den Grundrechtsschutz ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union maßgeblich. Sie umfasst im Großen und Ganzen dieselben Rechte wie das deutsche Grundgesetz, also Freiheits- und Gleichheitsrechte, Schutz der Würde des Menschen und so weiter. Sie soll dazu beitragen, die europäische Integration zu fördern. Die Charta bindet vor allem die Organe der Europäischen Union beim Erlass von Regelungen und die nationalen Institutionen bei der Durchführung von Unionsrecht an die Grundrechte.

Europarechtliche Regeln haben grundsätzlich Vorrang vor dem deutschen Recht, auch vor den Grundrechten des Grundgesetzes. Praktisch bedeutet das unter anderem: Ein Bürger, der sich durch ein deutsches Gesetz, mit dem eine europäische Richtlinie umgesetzt wird, in seinen Grundrechten verletzt fühlt, kann sich nur auf die Grundrechtecharta berufen, nicht auf das deutsche Grundgesetz.

Pikant ist, dass es auf dieser Ebene keinen Individualrechtsschutz gibt. Das heißt, ein Bürger kann sich nicht beim Europäischen Gerichtshof beschweren. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht in einem kühnen, aber meines Erachtens richtigen Schritt entschieden: Sieht ein Bürger sein Grundrecht durch eine europäische Regelung verletzt, kann er es in Deutschland einklagen. Unter Berufung auf Unionsgrundrechte kann er Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht mit der Begründung einlegen, dass Grundrechte der Europäischen Charta verletzt seien. Diese Möglichkeiten sind relativ neu. Das Bundesverfassungsgericht hat damit eine ganz erhebliche Lücke im Grundrechtsschutz geschlossen, die im Zuge der immer intensiver werdenden europäischen Integration zu entstehen droht.

Schaden droht

Meiner Ansicht nach hat sich das Bundesverfassungsgericht seit seiner Gründung 1951 insgesamt gut geschlagen. Katastrophale Fehler sehe ich nicht, manche Entscheidungen allerdings würde man heute wahrscheinlich nicht mehr genauso fällen, und bei einigen jüngeren Fällen in Zeiten der Pandemie wäre ich zu anderen Schlussfolgerungen gekommen, doch das spielt hier keine entscheidende Rolle. Alles in allem hat sich das Gericht bewährt, es ist ein Organ, um das uns manch andere Länder beneiden. Weil es zwar politisch wirksam wird, dem Zugriff der Politik und insbesondere der Parteipolitik aber weitgehend entzogen ist. Doch wie alles im wahren Leben ist auch das nichts, was auf ewig so bleiben muss. Dass sich das Gericht immer in einem Spannungsfeld von politischen Entscheidungen und der Grundrechtefrage bewegt, ist normal. Gerade in Krisenzeiten wächst jedoch für manche die Versuchung, das Gericht zu instrumentalisieren, sei es, dass man als Politiker möglicherweise unpopuläre Entscheidungen mit Verweis auf »Karlsruhe« vermeidet oder aus Führungsschwäche dorthin verlagert, sei es, dass man Einfluss auf die Besetzung des Gerichts nehmen will, um eigene politische Ziele durchzusetzen. Das besorgt mich.

Ich sehe schon seit einiger Zeit die Gefahr, dass im Zuge eines allgemeinen Vertrauensverlusts in die Glaubwürdigkeit demokratischer Institutionen auch das Bundesverfassungsgericht Schaden nimmt. Zwar genießt es noch immer einen relativ hohen Bekanntheitsgrad und wird höher geschätzt als andere Institutionen, etwa Parlament, Bundesregierung oder politische Parteien. Doch das nimmt ab. Meine Befürchtungen bestätigt eine Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach Ende 2025 zum sinkenden Vertrauen der Bürger in den Staat. Das Bundesverfassungsgericht wird hier als »bröckelndes Bollwerk« beschrieben, in früheren

Befragungen war sein Ansehen immer deutlich höher als das aller anderen staatlichen Institutionen gewesen. Auch in der aktuellen Studie genießt es weiterhin große Wertschätzung der Bürger – allerdings erheblich geringere als früher. Lediglich 63 Prozent der Befragten gaben an, dass sie dem Bundesverfassungsgericht vertrauen, 2021 waren es noch 81 Prozent. Im Vergleich zu dem, wie die Bürger die Parteien einschätzen, ist das immer noch gut, aber im Kontext eben doch besorgniserregend.

Auch wenn der Grad der Wertschätzung noch immer akzeptabel ist, bedeutet das nicht, dass sich sehr viele Bürger für die Entscheidungen des Gerichts besonders interessieren, nur 23 Prozent tun das. Außerdem ist die staatspolitische Rolle des Gerichts längst nicht allen geläufig. Dennoch gibt es eine klare Haltung zur Unabhängigkeit des Gerichts. Dass Politiker etwa die Wahlen der Richter des Bundesverfassungsgerichts bestimmen wollen, wird deutlich kritisiert.⁴ Die Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts genießt in der Bevölkerung also eine große Wertschätzung.

Tragende Rolle für unser Zusammenleben

Als Anhänger einer wehrhaften Demokratie fühle ich mich verpflichtet, eine Lanze für dieses »bröckelnde Bollwerk« zu brechen. Das Bundesverfassungsgericht ist nicht »nur« für unser Rechtswesen bedeutsam, sondern essenziell für unsere gesellschaftliche Ordnung insgesamt. Das Gericht verteidigt die Grundwerte unseres Zusammenlebens. Und formuliert gleichzeitig die Anforderung an die Politik, ihre Handlungen auch unter schwierigen Bedingungen daran auszurichten.

Einem Nichtjuristen kommt es möglicherweise abstrakt vor, wenn ich von der Doppelaufgabe spreche, die das Verfassungsgericht erfüllt, also die Freiheit des Einzelnen zu schützen und

gleichzeitig unsere demokratische Grundordnung. Doch Rechtsprechung, egal auf welcher Ebene, wird immer konkret beziehungsweise hat ganz praktische Auswirkungen, für nahezu jeden von uns. Ich will dafür werben, sich das noch einmal klarzumachen. Das geht manchmal unter oder wird nicht genügend geschätzt, übrigens auch von Politikern nicht immer richtig verstanden.

Ich nehme das aber nicht einfach so hin, sondern will in diesem Buch anhand von zehn aktuellen Konflikten beziehungsweise Fehlentwicklungen darstellen, welche Bedeutung das Bundesverfassungsgericht hat – für den Einzelnen und unsere Gesellschaft. Da es kein juristisches Lehrbuch, sondern eine Streitschrift für selbstbewusste Bürger sein soll, illustriere ich jede These an einem oder mehreren prägnanten Beispielen, in denen das Bundesverfassungsgericht die Grundrechte eines jeden verteidigt hat. Die meisten Beispiele stammen aus der jüngeren Vergangenheit. Sie behandeln die existenziellen Themen, die für uns als Individuen und für unser Zusammenleben entscheidend sind: Freiheitseinschränkungen in Zeiten von Terrorismus und Pandemien; Durchsetzung der Freiheitsrechte unter den Bedingungen der Globalisierung, Digitalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben; Achtung und Schutz der Menschenwürde; das hohe Gut der Meinungsfreiheit; die Möglichkeit eines Parteiverbots; Nachhaltigkeit und anderes mehr. Ich will anhand dieser Themen verdeutlichen, dass Freiheit und Selbstverantwortung untrennbar zusammengehören, dass es also an jedem Einzelnen liegt, Probleme frühzeitig zu erkennen und Stellung zu beziehen – laut und deutlich und kompetent.

Engagement der Bürger unabdingbar

Ich werde zeigen, über welchen Schatz Deutschland mit dem Bundesverfassungsgericht verfügt und welche (Wirk-)Macht damit verbunden ist. Gerade in unsicheren Zeiten ist es ein Stabilitätsfaktor für unsere freiheitliche Demokratie. Sich Einfluss auf eine solche Institution zu verschaffen, kann durchaus im Interesse von politischen Akteuren liegen – zum Beispiel Parteien, Parlament und Regierung. Der Schutz des Gerichts vor solchen Begehrlichkeiten ist daher eine große und wichtige Aufgabe. Er geschieht nicht nur durch eine institutionelle Absicherung, sondern auch durch die Wertschätzung und das Engagement der Bürger, die erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht ihre Interessen schützt. Und die es umgekehrt durch ihren Willen zur Freiheit und Demokratie ebenfalls stützen. Ich hoffe, dass ich mit meinen Überlegungen – auch mit der ein oder anderen provokanten Frage – einen Beitrag dazu leisten kann, das Vertrauen in die Institutionen von Demokratie und Rechtsstaat insgesamt und ins Bundesverfassungsgericht im Besonderen wieder zu stärken.

1.

Unverhandelbar! Der Zweck des Staates ist die Freiheit

Sicherheit und Freiheit – das ist ein ewiges Spannungsverhältnis, in dem die beiden Pole in Balance gehalten werden müssen. Unsere Sicherheit gilt von vielen Seiten als bedroht: außenpolitisch durch Konflikte und Kriege, die gar nicht weit weg von uns stattfinden, innenpolitisch durch unklare (partei-)politische Verhältnisse oder Extremereignisse wie eine Pandemie. Aber es gibt auch eine schleichende Erosion der Freiheit, die häufig gar nicht als solche wahrgenommen wird. Sie hängt zusammen mit der Verrechtlichung unserer gesellschaftlichen Beziehungen. Der Ruf nach einem »starken Staat«, der die Regeln bestimmt und »mein Recht« durchsetzen soll, liegt nahe. Doch der starke Staat schränkt die Freiheit des Einzelnen ein – wenn nicht das Bundesverfassungsgericht Einhalt gebietet.

Die Probleme eines sozialen Rechtsstaats

Manchmal möchte man sich Augen und Ohren zuhalten, weil einem die Komplexität des Lebens einfach zu viel wird. Überall Vorschriften, die sich irgendwelche Institutionen ausgedacht haben und deren Einhaltung von anderen Behörden, Ämtern und Vollzugsorganen kontrolliert wird. Dazu kommt noch eine Menge unausgesprochener Regeln, persönlicher Werte und individueller Maßstäbe – kurzum: Wir sind umzingelt von Geboten, die unsere Freiheit einschränken. So scheint es zumindest. Falsch ist diese Einschätzung nicht. Ich meine aber, dass sich ein Trend erkennen lässt, der in die andere Richtung weist: Die Verrechtlichung sämtlicher Lebensbereiche wird nicht als Plage wahrgenommen, sondern sie ist vielfach gewollt. Sie nimmt zu, sowohl auf der Ebene der individuellen Existenz als auch in vielen gesellschaftlichen Abläufen.

Die Gründe dafür sind vielfältig, zu ihnen gehört mit Sicherheit die Säkularisierung der Gesellschaft. Was zuvor innerhalb religiöser oder traditioneller Wertesysteme geregelt werden konnte, wird – grob gesprochen – seit der beginnenden Industrialisierung rechtlich definiert. Je differenzierter und mehrschichtiger die Beziehungen der Menschen untereinander sind, desto größer erscheint der Regelungsbedarf. Dies ist kein Plädoyer für »zurück zu den Wurzeln«, etwa zu einem Manchester-Liberalismus – wie sollte das auch gehen? –, sondern zunächst mal eine Beschreibung.

Der Staat als fürsorglicher Spender

Ein zusätzlicher Schub an Regulierung und Regeln entsteht dadurch, dass sich der ehemals liberal verstehende Rechtsstaat mit dem Grundgesetz als sozial versteht. »Die Bundesrepublik

Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat«, heißt es in Artikel 20 des Grundgesetzes, und um die Gesellschaft in diesem Sinne zu gestalten, muss der Staat dafür seine Regeln aufstellen, mit den Mitteln des Rechts natürlich. So weit, so klar, jedenfalls in der Theorie. Praktisch heißt das aber, dass wir einen immer weiter wuchernden Katalog an Leistungen oder Vergünstigungen füttern, der permanent neue Ansprüche generiert. Denn wenn das eine »vom Staat« unterstützt wird, dann muss das auch für das andere gelten. Es ist uferlos.

Wohl gemerkt: Ich sage selbstverständlich nicht, dass der Gesetzgeber die Bestimmung des Grundgesetzes ignorieren soll. Ich kritisiere aber zum einen den Umfang der sozialen Unterstützung sowie zum anderen das mittlerweile geradezu irrsinnige Ausmaß an kleinteiligen Regelungen, aufgrund derer Leistungen erbracht beziehungsweise verlangt werden. Das Ifo-Institut in München hat im Oktober 2025 einen Forschungsbericht zu den Sozialleistungen in Deutschland veröffentlicht.⁵ Es kam auf über 500 Positionen nur auf Bundesebene. Die weiteren Leistungen von Ländern und Kommunen sind dabei noch gar nicht erfasst. Allein die Sozialgesetzbücher umfassen über 3000 Paragraphen, die vollzogen werden wollen.

In der Pressemitteilung erläuterte das Institut seine Ziele: »Ursprünglich wollten wir Ausmaß und Wirkung aller Sozialleistungen berechnen. Die Vielzahl an Vorschriften und Leistungen ließ diese Aufgabe beinahe unlösbar erscheinen. Statt der Quantifizierung entstand deswegen zunächst nur eine Inventarliste aller Sozialleistungen auf Bundesebene.«⁶ Die Formulierung ist die höfliche Beschreibung für das, was man im Alltag als »ein Fass ohne Boden« beschreibt.

In ihrer Liste führen die Autoren fein säuberlich und nummeriert alles auf, was sie finden konnten – dass sie vollständig ist, glauben sie nicht. Die Liste beginnt mit den »Leistungen zur

Eingliederung in Arbeit, Beratung für sicherungsempfangende Arbeitssuchende«, geht über etliche Maßnahmen der »aktiven Arbeitsförderung« und die Aufgaben der gesetzlichen Krankenkassen, zu denen beispielsweise auch die »Beratung zu Mundgesundheit, Hygiene und Kariesrisiko nach Entbindung« gehört (Nr. 135). Die Liste endet mit der »finanziellen Unterstützung zur Deckung der Wohnkosten im Todesfall« (Nr. 502). Die Autoren geben selbst zu, dass sie sich zeitweise vorkamen wie Asterix und Obelix auf der Suche nach Passierschein A38 im »Haus, das Verrückte macht«.7 Die Verwaltung der Römer hatte sicher ihre Eigenheiten, aber auf über 3000 Paragraphen für die Unterstützung in besonderen Lebenslagen brachte sie es wohl nicht.

Nun kann man sagen, dass die umfassende soziale Fürsorge des Staates für seine Bevölkerung prinzipiell eine gute Sache ist. Ja – und nein. Ein kritischer Punkt beispielsweise sind die immensen Kosten dieser Fürsorge. »Der Staat« hat dieses Geld ja nicht selbst, auch wenn es manchmal in der lockeren Sprache so anklagen mag. Er nimmt es von den Steuerzahlern und setzt es ein, natürlich nicht nur für Sozialleistungen, sondern auch beispielsweise für Infrastruktur- und Verteidigungsaufgaben. Mittlerweile machen aber die Sozial- und Transferleistungen den größten Anteil am Bundeshaushalt aus. Nun sind Steuerzahler ebenso Bürger des Landes wie Sozialleistungsempfänger und oftmals, beispielsweise in Bezug auf die Zahlung von Verbrauchsteuern, sogar identisch mit ihnen. Mit großem bürokratischem und personellem Aufwand wird also etwas verteilt, was vorher oder anderswo genommen wurde und nicht automatisch der Allgemeinheit zugutekommt.

Je kleinteiliger, desto gerechter?

Ein anderer Punkt der Kritik besteht darin, dass gerade die möglichst »gerechte« Differenzierung, die sehr viele mögliche Probleme in ihrer individuellen Ausprägung rechtlich regeln will, zu Ungerechtigkeit führt. Welcher Laie schafft es schon, den Überblick über mehrere Hundert Einzelleistungen zu behalten und zu erkennen, welche auf ihn zutreffen könnten? Man kann sich ja nicht einmal darauf verlassen, dass jeder Behördenmitarbeiter das ganze Feld überblickt. Je höher die Regulationsdichte, desto eher kommt es zu einem Verlust des eigenen Handlungsspielraums. Der Bedürftige wird abhängig, von seinem Sachbearbeiter, seinem Anwalt, seinem Betreuer oder sonst wem. Vielleicht sogar abhängig vom System, denn die komplexen Details von Anrechnungen, Schonvermögen, Zuschlägen, Zuverdienstgrenzen und weiteren Spezialregeln gestalten gleichsam eine eigene Wirklichkeit, aus der man schwer herausfindet.

Nur sicherheitshalber: Ich habe das Sozialleistungssystem nicht herausgegriffen, um es als Ganzes zu hinterfragen oder gar seine Nutznießer – Empfänger und Verwalter – zu diffamieren. Es erscheint mir nur als ein Paradebeispiel für die selbst gemachte Verrechtlichung des Lebens. Ich hätte auch die überbordenden, oftmals von der EU initiierten Vorschriften heranziehen können, unter denen die Unternehmen leiden. Oder das Steuerwesen. Oder das Baurecht. Oder oder oder ...

An der rechtlichen Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse ist prinzipiell nichts auszusetzen. Es ist ja von Vorteil, dass in einem demokratischen Staat nicht das Recht des Stärkeren oder des Unverfrorenen gilt. Aber: Wie in fast allen Lebensbereichen geht es auch hier um die Frage des Maßes. *Mehr* Recht heißt nicht automatisch, dass man *besseres* Recht bekommt. Oder dass die Verhältnisse klarer werden.

Was wir heute in Deutschland (und der Europäischen Union) sehen, ist ein Übermaß an Recht. Ob Unternehmen daran gehindert werden, flexibel auf veränderte wirtschaftliche Verhältnisse zu reagieren, der Bürger beim Versuch scheitert, seine Steuererklärung anzufertigen oder eine Haushaltshilfe anzustellen – ich habe den Eindruck, dass sich die Überregulierung wie Mehltau auf unser Recht gelegt hat. Das ist nicht nur für die als Beispiele genannten Lebensbereiche schlecht, sondern ich befürchte, dass dieser Mehltau die gesamte Rechtsordnung infizieren könnte. Es könnte sein, dass die Menschen letztlich das Recht insgesamt als lähmend und entmutigend empfinden. Und das wäre wirklich schlimm. Weil unsere Rechtsordnung davon lebt, dass sie allgemein akzeptiert, befolgt und geschützt wird.

Zentral: Eigenverantwortung und Selbstbestimmung

Nun bräuchte es meiner Meinung nach nicht unbedingt sehr viel, wenn man hier eine Vorschrift weglässt und da eine Regel streicht. Ich meine, man muss sich grundsätzlich auf die Funktion des Rechts in einer freiheitlichen Verfassungsordnung besinnen. Nur so wird deutlich, dass es bei über 500 Bundessozialleistungen nicht allein um überschießenden Bürokratismus geht, sondern die Grundlagen der staatlichen und bürgerlichen Beziehungen betroffen sind.

Wenn wir uns das Grundgesetz anschauen, wird es klar. Es geht in schlichter, gleichzeitig fundamentaler Weise davon aus, dass Eigenverantwortung und Selbstbestimmung des Menschen die Basis seiner eigenen Entfaltung sowie seiner zwischenmenschlichen und sozialen Beziehungen sind. Es sind die Freiheitsrechte des Individuums, die in den ersten Artikeln des Grundgesetzes als unverbrüchlich postuliert werden. Das Recht soll diesen freiheit-

lichen Status des Einzelnen gewährleisten. Doch nahezu jede staatliche Intervention, auch die dem Ziel nach fürsorgliche, bedeutet eine Beschränkung von Freiheit. Das klingt im ersten Moment möglicherweise paradox. Natürlich kann ein großzügiges Sozialsystem die Risiken des Lebens verringern. Aber es schränkt mit seinen vielen Kontrollen und Regulierungen zugleich die Handlungsoptionen eines Leistungsempfängers ein. Der Staat oder die Behörden verlangen etwa Auskunft über zahlreiche Aspekte seines Lebens, eventuell auch die seiner Familie. Sie stellen Bedingungen, unter denen die Zuwendung gewährt wird, und verlangen Nachweise, dass sie erfüllt wurden. Sie nehmen ihm außerdem die Verantwortung für manches ab, wirken damit aber möglicherweise auch negativ auf seine Eigeninitiative ein. So kommt es zu der Situation, dass die Rechtsordnung, die ja ursprünglich die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung sichern soll, genau diese erstickt, weil sie nahezu sämtliche Lebensbereiche normiert.

Dieser Effekt färbt meiner Einschätzung nach auf die Beziehung zwischen den Menschen und auf die zum Staat ab. Persönliche und gesellschaftliche Konflikte werden vor allem als Rechtskonflikte erlebt. Nachbarschaftliche Streits, Lärmbelästigung durch spielende Kinder, der Anblick obszöner Gartenzwerge – vieles, was im sozialen Miteinander geregelt werden müsste, landet sofort vor Gericht. Wenn was schiefgeht im Leben: Der Staat muss es richten, darauf habe ich einen Anspruch. Die Soße zum Taco war zu scharf: Schmerzensgeldforderung. Das ist keine ganz neue Tendenz, der frühere Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Fritz Werner wies schon 1960 darauf hin. Er kritisierte, dass der Einzelne mittlerweile sein Schicksal vor allem als einklagbaren Rechtsverlust sehe.⁸ Doch meiner Wahrnehmung nach hat sich diese Entwicklung in den letzten Jahren noch verschärft. Das Bedürfnis nach Sicherheit – materieller wie körperlicher – wird permanent größer. Das hat viele Gründe, äußere Unsicherheit durch kriegeri-

sche Auseinandersetzungen in unserer Nachbarschaft, wirtschaftliche Schwankungen und eine teilweise als bedrohlich wahrgenommene Entwicklung des digitalen Fortschritts gehören sicher dazu. Doch meines Erachtens spielt auch eine häufig überzogene Anspruchshaltung gegenüber dem Staat eine große Rolle. Politiker versprechen (notgedrungen) immer mehr, was sie nicht einhalten können. Ich erinnere nur an die Aussage von Kanzlerin Merkel während der Bankenkrise 2008. »Wir sagen den Sparerinnen und Sparern, dass ihre Einlagen sicher sind. Auch dafür steht die Bundesregierung ein.«⁹ Finanzminister Steinbrück legte noch nach, dass sie »nicht befürchten müssen, einen Euro ihrer Einlagen zu verlieren«.¹⁰ Glücklicherweise stellte sich nie die Frage der Einlösbarkeit dieses Versprechens. Aber es war damals und wäre auch heute schlichtweg unrealistisch, solche Garantien abzugeben. Keine Regierung kann das leisten, weder rechtlich noch faktisch. Die Folge ist, dass immer höhere Erwartungen immer häufiger enttäuscht werden müssen, was das Unsicherheitsgefühl verstärkt und die Frustration ebenso.

Im stets bestehenden Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit zieht Letztere immer öfter den Kürzeren. Einige besonders prominente Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betrafen etwa freiheitseinschränkende Regelungen während der Covid-19-Pandemie. Das Gericht hat hier bei verschiedenen Gelegenheiten deutlich gemacht, dass es zwar nach wie vor auf der Seite der Freiheit steht – allerdings hat es meines Erachtens den verfassungsrechtlichen Rahmen für Eingriffe in die Freiheit äußerst großzügig gezogen.

In einer Krise gelten keine roten Linien – stimmt das?

Selbstverständlich gibt es auch in einer Krise rote Linien bei der Einschränkung von Freiheitsrechten. Gravierendere Eingriffe in die Grundrechte als während der Covid-19-Pandemie hatten wir in der Bundesrepublik nie. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in verschiedenen Urteilen betont, dass massive Eingriffe in die Grundrechte, also etwa Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote, die sogenannte Bundesnotbremse, gerechtfertigt sein können. Aber: Sie müssen stets aufs Neue geprüft und gerechtfertigt werden, eine Krise legitimiert keine Dauereinschränkung, sagt das Bundesverfassungsgericht: »Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können.«¹¹

So lautete die an sich ausgewogene Beurteilung des Bundesverfassungsgerichts. Ich hätte mir allerdings vorstellen können, dass sie im Ergebnis in den Pandemiefällen noch etwas deutlicher, entschiedener zugunsten der Freiheit hätte ausfallen können. Die Abwägung von Freiheitsrechten und Sicherheitsmaßnahmen ist immer schwierig. Je gravierender in die Freiheitsrechte der Bürger eingegriffen wird, desto strenger muss die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ausfallen. Im Zuge beispielsweise der Terrorismusbekämpfung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt sehr deutlich festgestellt, dass der Staat zur Durchsetzung von Sicherheit – sei es die individuelle oder die staatliche – keineswegs alles

machen darf. Der (gute) Zweck heiligt nicht jedes Mittel. Der Staat schuldet eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Zu den Einschränkungen im Zuge der Pandemiebekämpfung wurde zwar auf das Übermaßverbot hingewiesen, letztlich aber dem Gesetzgeber ziemlich freie Hand gelassen.

Wer entscheidet?

Sehr bedenklich finde ich, dass während der Pandemie zunächst kaum thematisiert wurde, wer überhaupt die Entscheidungen in Bezug auf die Grundrechtseinschränkungen traf. Das war nämlich keineswegs der Bundestag als Gesetzgeber, sondern die Exekutive, genauer: die Kanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder, die sich von selbst ausgewählten Experten und Fachgremien beraten ließen. Die Landesregierungen verfügten dann mit Verordnungen etwa die Kontaktverbote und Schließungen von Schulen und Betrieben. Es wurden also Organe tätig, die zu solchen weitreichenden Grundrechtseinschränkungen gar nicht befugt waren. Der Bundestag kam erst später ins Spiel und verabschiedete das »Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite«. Darin waren unter anderem weitreichende Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Kontaktverbote, Schulschließungen, die Schließung von Betrieben und Geschäften enthalten.

Mich hat das Verfahren damals schon sehr irritiert, und ich sehe mich in meiner Kritik bestätigt, da die Enquetekommission zur Untersuchung der Coronapandemie, die im Juli 2025 eingesetzt wurde, das Thema ebenfalls behandelt. Ich komme noch an anderer Stelle ausführlicher darauf zu sprechen, dass das Parlament meines Erachtens zu häufig seine Rechte nicht wahrnimmt beziehungsweise sich hinter der Regierung verschanzt.