

## Begleitwort

Wenn wir unser Textbuch in der 63. Auflage vorlegen, erschließen wir eine aktuelle Auswahl des für Studium und Staatspraxis bedeutsamen öffentlichen Rechts, wollen damit zur allgemeinen Verbreitung und realen Wirksamkeit dieses Rechts beitragen. Recht wirkt verbindlich, wenn seine Verletzung durch Sanktionen beantwortet wird und die Gesamtrechtsordnung die Adressaten so überzeugt, dass sie sich dieses Recht zu eigen machen. Der bloße Text des Gesetzes, die Urkunde, vermittelt Rechtsgedanken, schafft aber noch nicht eine rechtlich gestaltete Realität. Das Gesetz muss von den Adressaten vollzogen, umgesetzt, von einer Sollensordnung in eine Wirklichkeitsordnung umgesetzt werden. Der Gesetzgeber muss die Inhalte seiner Regelungen so bemessen und deren Zahl so begrenzen, dass der Adressat das Regelungsanliegen versteht und aktiv im Gedächtnis behalten kann.

Die Gestaltungsmacht des Rechts wirkt umso schwächer, je mehr das Gesetz sich Tagesaktualitäten widmet und in der Flüchtigkeit neuer Aktualitäten wieder verschwindet. Ein Gesetz provoziert die Gegenwehr des freiheitsberechtigten Bürgers, wenn es die Lebensräume des freien Menschen zu lenkungsfreudig und detailgenau regelt. Der Gesetzgeber muss der Gesamtrechtsordnung normdirigierende Prinzipien zugrunde legen, die Auslegungsziele benennen und Interpretationssicherheit geben. Kodifikationen sind durchaus zeitgemäß.

Das Gesetz ermächtigt die vollziehende Gewalt zum eigenverantwortlichen Verwalten, schreibt nicht den Inhalt jeder Entscheidung präzise vor. Eine vollziehende Gewalt fühlt sich durch die Fülle der Normen, durch sich überschneidende Rechtsbereiche mit unterschiedlichen Zielen und Sachgesetzmäßigkeiten, auch durch Widersprüchlichkeiten der Gesetze überfordert. Sie vermeidet die Endgültigkeit von Entscheidungen durch Bestandskraft und Verjährung, trifft Entscheidungen zögerlich, weil der Vollzugsauftrag kaum noch erfüllbar ist. Digitalisierungstechniker drängen auf eine Formalisierung des Rechts, die in technischen Programmen abrufbare Rechtsentscheidungen bereitstellen soll. Sie verfolgen damit ein unerfüllbares Ziel. Recht muss atmen, in seinen abstrakten Vorschriften für neue Anfragen und Entwicklungen offen sein, gewinnt durch Einfachheit allgemeine Verständlichkeit und damit Überzeugungskraft. Die Verwaltung beherrscht ihr Recht nur, wenn es überschaubar ist, kann es dem Bürger nur vermitteln, wenn es einsichtig bleibt.

Der Bürger ist den stetig steigenden Mitwirkungspflichten nicht mehr gewachsen. Bei der Steuererklärung ist er auf sachkundigen Rat und technische Hilfe angewiesen. Das selbstverantwortete Wissen weicht einer fremdbestimmten Wissenserklärung. Die Selbstgewissheit des Kaufmanns schwindet, wenn er den Verfahrenslasten des Geldwäschegesetzes, des Transparenzgesetzes, der Meldepflichten, der Arbeitszeiterfassung, auch des geplanten Vermögensregisters genügen soll. Die Informations-, Nach-

weis-, Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten des Bauherrn, des Firmengründers, des Arbeitgebers, des Exporteurs, des Subventionsempfängers oder des Steuerschuldners schaffen einen Markt der sachverständigen Helfer, der die Verwaltungslasten verstetigt und erweitert. Die Gestaltungskraft der Gesetze droht in sich verselbstständigenden Formalismen zu verkümmern. Übermäßige Verfahrenserfordernisse schwächen die Überzeugungskraft der Freiheitsrechte. Das Rechtsvertrauen sinkt.

Das Recht hat gerade in der Gegenwart die Aufgabe, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu stabilisieren. Der demokratische Rechtsstaat hat die Grundentscheidung getroffen, alle Rechtskonflikte allein in sprachlicher Auseinandersetzung zu lösen, in einem geordneten Verfahren von Rede und Gegenrede zu beenden. Doch der öffentliche Meinungs-austausch droht seine Freiheit zu verlieren, wenn professionelle PR-Spezialisten die Themen, Darstellungen und Kommentare dominieren, Wahlergebnisse durch Umfragen und Hochrechnungen faktisch vorweggenommen werden, die Prognosen sich damit selbst erfüllen. Unternehmen der Medienwirtschaft pflegen einen Führungsstil der bürgerlichen Einheitlichkeit, richten das Verantwortungsbewusstsein des Bürgers auf seinen Konsum, seine Erlebnisse, seine gelegentliche Spendenbereitschaft. Politische Parteien vermeiden prinzipielle Alternativen und Antithesen, drängen in eine politische Mitte, die Probleme der Globalisierung, der Generationenverantwortlichkeit, der Friedenspolitik und Menschenrechte humaner gestalten, nicht aber als strukturelle Entscheidungsalternativen bewusst machen wollen. Demonstrationen wählen ein Stück bewusster Illegalität, um mehr öffentliche Aufmerksamkeit zu erzielen. Der Gesetzgeber steht vor der Aufgabe, seine Rechtserwartungen an die Bürger in wenigen, einprägsamen Regeln zu verdeutlichen. Für Medien und öffentlichen Meinungs-austausch wird das Freiheitsrecht vermehrt zu einer Verantwortungs- und Stilfrage.

Weltweit tätige Unternehmen lassen sich den nationalen Rechtsordnungen kaum noch zuordnen. Digitale Märkte verselbstständigen sich zu einem Eigenbereich des Wissens und der Information, der Künstlichen Intelligenz und der Verhaltenslenkung. Der Finanzmarkt leitet Waren, Dienstleistungen und Kapital, bestimmt über Existenz von Unternehmen und das Florieren von Volkswirtschaften, ohne die Frage zu stellen, ob der dadurch erzielte Gewinn verdient, gerechtfertigt ist. Die Idee der Tauschgerechtigkeit, des als Leistungsentgelt anerkannten und vereinbarten Preises, verliert sich in den Zahlen kollektiver Wert- und Kursentwicklungen. Die Welt des Rechts droht zu wanken.

„Denn der Mensch, der zur schwankenden Zeit/auch schwankend gesinnt ist/der vermehret das Übel, und breitet es/weiter und weiter.“ Dieses Wort von Goethe in Herrmann und Dorothea, 1799, ist zeitlos, fragt auch für die Gegenwart nach dem Sinn, nach dem die Welt gestaltet werden soll. Das Recht muss die sinnstiftenden Prinzipien des Grundgesetzes – Frieden in Völker- und Europaoffenheit, Menschenwürde für jedermann, Freiheitsrecht in wechselseitiger Verantwortlichkeit der Freien, Gleichheit vor dem nach sachgerechten, einsichtigen Gründen unterscheidenden Gesetz, soziale Zugehörigkeit – neu entdecken und zu Leitprinzipien der Gesetzesauslegung machen. Gesetzesrationalität wird so mehr Gesetzeshumanität

gewinnen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben mit deren Gründung die Union und sich untereinander auf ähnliche Inhalte verpflichtet. Werte sollen das Handeln der Union und der Mitgliedstaaten prägen und inhaltlich im Einklang mit denen des Grundgesetzes wirken. Diese Wertegemeinschaften beginnen, die Auswirkungen einer globalisierten Welt in ihrem Rechtsbereich zu lenken und zu formen.

Die gesetzesvollziehende Gewalt ist im Rahmen der staatlichen Gewaltenteilung als eigenständiges Staatsorgan verfasst, das den generell-abstrakten Rechtssatz zu einer individuell-konkreten Entscheidung weiterdenkt, vor allem aber strukturverantwortlich, planend und finanzierend den jeweils gesetzlich geregelten Lebensbereich gestaltet. Gesetzgebung und vollziehende Gewalt sind je nach Auftrag, Qualifikation und Verfahren unterschiedlich, müssen ihren Auftrag in dieser Verschiedenheit erfüllen. Das öffentliche Recht ermächtigt, schafft Freiheitsbereiche, weist der Verwaltung Gestaltungsräume zu. Es baut auf Freiheitsvertrauen und Verwaltungsverantwortlichkeit.

Die Neuregelungen gegenüber der Voraufgabe betreffenden insbesondere Art. 82 GG (Gesetzesverkündung auch in digitaler Form), die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag (BWahlG), die öffentlichen Ausschusssitzungen und Ausschussbeschlüsse auch in digitaler Form im Bundestag, das StabiRatG, das Vorrang- und Beschleunigungsgebot für Infrastrukturverfahren im Verwaltungsprozess sowie den Ausbau der erneuerbaren Energien (BauGB). Neu aufgenommen haben wir § 249 BauGB (Sonderregelung für Windenergieanlagen an Land).

Im August 2023

*Paul Kirchhof*

*Charlotte Kreuter-Kirchhof*