

Vorwort

*Salus populi
suprema lex esto.*

Die Aufgaben des Staates sind in Bewegung. Was gestern als eherner Bestand erschien, entgleitet ihm heute teilweise und verlagert sich auf Private oder auf europäische und internationale Organisationen. Nichtregierungsorganisationen treten flankierend auf den Plan. Während Landesverteidigung und Währungshoheit in überstaatliche Verantwortung und Post und Bahn in gesellschaftliche Organisationsgewalt übergehen, wachsen dem Staat neue Aufgaben zu wie Umweltschutz und Datenschutz. Latente Staatsziele gewinnen unversehens akute Bedeutung, so die Sorge für den inneren Zusammenhalt der Bevölkerung und für ihre Entwicklung, die Förderung der Familie, die Pflege des geistigen Klimas der Gesellschaft, die Wahrung des kulturellen Erbes und der Lebenschancen künftiger Generationen, die Wiedergewinnung der Einfachheit, Transparenz und Konsistenz der Rechtsordnung, die Selbstbehauptung Deutschlands im Standortvergleich unter den Staaten und seine Einbindung in transnationale Solidarität.

Die Gesamtentwicklung läßt sich nicht auf einen einzelnen Begriff bringen wie „Globalisierung“, „Europäisierung“, „kooperativer Staat“, „Gewährleistungsstaat“. Auch ist kein unaufhaltsamer Trend zu erkennen, kein „Gesetz“ wachsender Staatsaufgaben und kein gegenläufiges „Gesetz“ der Entstaatlichung der Aufgaben oder der „Verschlankung“ des Staates.

Die Staatsgewalt hat längst aller Autarkiebestrebungen entsagt und ihre Souveränitätsansprüche neu definiert. Ihre Fähigkeit, die Kräfte zu steuern, die sich hier regen, ist begrenzt. Oft bescheidet sie sich, die Entwicklungen, die sie nicht beherrscht, aufzunehmen und die rechtlichen wie realen Bereiche, die sie beherrscht, dem Lauf der Dinge anzupassen. Damit wendet sich die Aufmerksamkeit des Staates neuen Fragen zu: dem technischen Fortschritt, der Entstehung weltweiter, herrschaftsarmer Informations- und Kommunikationsräume, der Mobilität der Menschen, Ideen und Güter, der Öffnung der Nationalstaaten und der weltweiten Vernetzung der Wirtschaft, den demographischen Verwerfungen und Migrationsströmen, der Schwächung nationaler Homogenität und autochthoner Traditionen, dem Wandel der Lebensformen, der Bedürfnisse, der Mentalitäten.

Als das Beharrende im Wechsel bewährt sich die Verfassung. Unverrückbar ist das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip, das die grundrechtliche Freiheit des Privaten als ursprunghaft vorgibt, dagegen die Staatstätigkeit als notwendig begrenzt und gebunden versteht. Die Staatsgewalt ist angewiesen auf demokratische Legitimation aus dem Willen des Volkes und auf republikanische Legitimation aus dem Wohl der Allgemeinheit. Das staatliche Handeln muß

Vorwort

sich auf seinen hergebrachten wie auf seinen neu erschlossenen Feldern den Rechtfertigungsverfahren unterziehen. Die geschriebenen wie die ungeschriebenen Staatsziele weisen ihm die Richtung, ohne es in seinen einzelnen Schritten festzulegen. Sie wirken darauf hin, daß im Wandel der Staatstätigkeit die Herrschaft des Rechts aufrechterhalten wird und die Voraussetzungen der Freiheit gewährleistet bleiben. Das moderne Prinzip der grundrechtlichen Freiheit verbindet sich im Verfassungsstaat mit dem klassischen Prinzip des Gemeinwohls. Kant bringt den Zusammenhang auf den Begriff: „Der Satz: *Salus publica suprema civitatis lex est*, bleibt in seinem unverminderten Wert und Ansehen; aber das öffentliche Heil, welches zuerst in Betrachtung zu ziehen steht, ist gerade diejenige gesetzliche Verfassung, die jedem seine Freiheit durch Gesetze sichert ...“

Das Gedächtnis der Demokratie, die Verfassung, bewahrt das „alte Wahre“ im Sinne Goethes und vermag so, dem politischen Drang des Tages standzuhalten und dem staatlichen Handeln Impuls und Halt zu geben:

*„Das Wahre war schon längst gefunden,
Hat edle Geisterschaft verbunden;
Das alte Wahre, faß es an!“*

Der vorliegende vierte Band des Handbuchs des Staatsrechts bezieht sich auf die „Aufgaben des Staates“. Er umfaßt nicht die gesamte Thematik, die der 1988 erschienene dritte Band der Erstauflage („Das Handeln des Staates“) abdeckte. In den zwei Jahrzehnten seither ist der Stoff so gewachsen, daß die Beiträge über die Mittel des Staates (einschließlich der Finanzen) einen eigenen, nunmehr fünften Band in der dritten Auflage erhalten. Von den 28 Beiträgen des vorliegenden Bandes widmen sich 13 neuen Themen; die übrigen sind von Grund auf neu bearbeitet worden.

Bonn und Heidelberg, im Juli 2006

Josef Isensee Paul Kirchhof