

Handbuch des Staatsrechts

der Bundesrepublik Deutschland

Herausgegeben von

Josef Isensee und Paul Kirchhof

Band II
Verfassungsstaat

Dritte, völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage

Mit Beiträgen von

Peter Badura · Ernst-Wolfgang Böckenförde · Udo Di Fabio · Rolf Grawert
Rolf Gröschner · Peter Häberle · Christian Hillgruber · Josef Isensee
Matthias Jestaedt · Paul Kirchhof · Eckart Klein · Albrecht Randelzhofer
Hans Heinrich Rupp · Eberhard Schmidt-Aßmann · Klaus Vogel
Wolfgang Graf Vitzthum · Hans F. Zacher



CFM

C. F. Müller Verlag
Heidelberg

Vorwort

„Die Wahrscheinlichkeit war gering, daß die Menschheit eine so schöne, geistreiche und widernatürliche Sache erfinden würde. So ist es kein Wunder, daß nun diese selbe Menschheit entschlossen scheint, sie aufzugeben. Ihre Ausübung ist allzu schwierig und verwickelt, als daß sie auf dieser Erde Wurzel schlagen könnte“, so urteilte im Jahre 1930 Ortega y Gasset. Die Sache, die er meinte, war die liberale Demokratie, damit der Verfassungsstaat. Der Aufstieg der Totalitarismen schien die pessimistische Voraussage einzulösen. Doch allesamt sind sie noch während des 20. Jahrhunderts zusammengebrochen, politisch wie moralisch gescheitert. Nun steht der Verfassungsstaat in Europa ohne äußeren Widersacher da. Er hat die verfassungspolitische Hegemonie gewonnen. An seinen Prinzipien werden die Verfassungen gemessen, welche die Anerkennung der Völker, und die Staaten, welche die Anerkennung der internationalen Gemeinschaft suchen.

Der Verfassungsstaat bleibt aber „allzu schwierig und verwickelt“, als daß seine Evolution zur Ruhe kommen könnte. Seine Strukturen ergeben eine *coincidentia oppositorum* aus Volkssouveränität und Bindung an vorgegebenes Recht, aus Individualfreiheit und allgemeinem Gesetz, aus Identität und Repräsentation, Mehrheitsherrschaft und Minderheitsschutz, demokratischer und grundrechtlicher Verpflichtung, Kontinuitätsgewähr und Innovationsfähigkeit. Die freiheitliche Ordnung lebt aus dem ständig zu leistenden, stets prekären Ausgleich gegenwirksamer Strömungen.

Der Verfassungsstaat umfaßt die drei *essentialia*, die seit der Französischen Revolution jeder Verfassung eigen sind, die ihren Namen verdient: Demokratie, Grundrechte und Gewaltenteilung. Hinzu kommen Züge, die traditionell das deutsche Konzept des Verfassungsstaates prägen: Rechtsstaat, Föderalismus, soziales Staatsziel. Die Grundstrukturen des Verfassungsstaates, wie er im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Gestalt angenommen hat, bildet den Gegenstand des vorliegenden zweiten Bandes des Handbuchs.

„Wer Untersuchungen über die Staatsverfassungen anstellt, und bestimmen will, wie beschaffen eine jede ist, muß zunächst einmal den Staat selbst ins Auge fassen, und untersuchen, was der Staat ist.“ Diese Feststellung, die Aristoteles im Kontext seiner Staatsphilosophie trifft, gilt entsprechend für die Staatsrechtslehre der Gegenwart. Die Verfassung läßt sich nicht vom Staat lösen. In ihm gewinnt sie ihre spezifische Bedeutung, kraft deren sie sich von den Statuten privater und internationaler Organisationen unterscheidet. Der Staat bildet ihren Gegenstand, den sie in rechtliche Formen bringt und dem sie Legitimation zuführt. Zugleich bietet er die Voraussetzung ihrer rechtlichen Geltung und ihrer realen Wirksamkeit. In der Verbindung von Staat und Verfassung gelangt das Recht zur Herrschaft und die Freiheit zur Wirklichkeit. Klassische Themen der Staatsrechtslehre sind Staatsgebiet, Staatsvolk,

Vorwort

Staatsgewalt – die drei Elemente, die das Völkerrecht in ihrer abstrakten Form vorzeichnet, das Staatsrecht in ihrer konkreten Gestalt erfaßt und das Europarecht aufnimmt, um sie als Bausteine der supranationalen Gemeinschaft zu nutzen. Weiteres Element ist die deutsche Sprache, Grundlage der nationalen Einheit, Lebensluft der Kultur und des Rechts, Medium demokratischer Auseinandersetzung und Verständigung. Zur Sichtbarkeit der Staatlichkeit gehören ihre Symbole.

Staatliche wie rechtliche Faktoren machen die Identität des Grundgesetzes aus, an die selbst der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht rühren darf. Das Handbuch behandelt die identitätsbildenden verfassungsrechtlichen Staatsstrukturen im einzelnen. Am Anfang steht das höchste Konstitutionsprinzip, die Würde des Menschen. Sie ist mehr als ein Grundrecht: der Grund der Grundrechte, der Grund der Verfassung überhaupt, der ausstrahlt auf das Ganze der Rechtsordnung. Das republikanische Verfassungsprinzip ist nicht nur Absage an die Monarchie, sondern, gemäß europäischer Tradition der *res publica*, Ethos des staatlichen Amtes: Verpflichtung auf den Dienst für das Wohl des Volkes. Die Legitimation der staatlichen Ämter und ihrer Akte aus dem Willen des Volkes ist Gebot der Demokratie. Demokratische Legitimation wird vermittelt durch Wahlen und die parlamentarische, gewaltenteilende Organisation. Das grundgesetzliche Konzept des Verfassungsstaates entfaltet sich über die Institutionen des sozialen Rechtsstaats und das differenzierte Gefüge des Bundesstaates. Es bewährt sich im Finanz- und Steuerstaat. Notwendige Prämisse ist die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Zu den klassischen Themen des Verfassungsstaates tritt heute das aktuelle Problem, wie der jüngst wiederhergestellte deutsche Nationalstaat sich verfassungsrechtlich behauptet innerhalb des europäischen Staatenverbundes, in den er eingebettet ist.

Der Stoff, dem sich Band I des Handbuchs in seiner ersten und zweiten Auflage gewidmet hat, ist seither so angewachsen, daß er nun zwei Bände füllt, die historischen Grundlagen den ersten Band, die dogmatischen den hier vorliegenden zweiten.

Bonn und Heidelberg, im Dezember 2003

Josef Isensee Paul Kirchhof