

Vorwort

Der Staat ist für das Gemeinwesen umfassend verantwortlich, in den Mitteln jedoch deutlich begrenzt. Seine Aufgaben beschreiben Inhalt und Reichweite des Handelns, die Mittel dessen Art und Intensität. Erst in den Mitteln zeigt sich die Staatsgewalt in ihrer vollen Gestalt und in ihrer ambivalenten Möglichkeit als Garantin der Freiheit und als deren mögliche Widersacherin. Die Verfassung setzt denn auch bei den Mitteln an, um die Staatsgewalt in rechtliche Form zu bringen, auf das Gemeinwohl auszurichten, in den Dienst freier Bürger zu stellen und so zu organisieren, daß deren Freiheit sich entfaltet. Diesen Zwecken dienen die Teilung und Ausbalancierung der Staatsgewalt nach ihren Funktionen, der Rechtsetzung, des Regierens und Verwaltens sowie der Rechtsprechung. Die differenzierte Einheit der Staatsgewalt gewährleistet Wirksamkeit wie Transparenz, Zusammenarbeit wie Kontrolle. Die Organisations- und Verfahrensprinzipien fördern die Richtigkeit und die Berichtigungskraft staatlichen Entscheiders.

Den Mitteln des Staates widmet sich der vorliegende fünfte Band. Er behandelt die verschiedenen Rechtsquellen und Normtypen im demokratischen Rechtsstaat, die Strukturen der Exekutive und der Judikative, ihre Organisations- und Verfahrensgesetzlichkeit, das Amts- und Dienstrecht ihres Personals. Besondere Aufmerksamkeit erfährt das Finanzwesen: Geld und Währung, Einnahmen und Ausgaben in ihrer rechtlichen Verfaßtheit. Das Gesicht des Staates wird wesentlich geprägt durch die Macht des Geldes.

Das hergebrachte Konzept der Mittel staatlichen Handelns steht heute in einer Bewährungsprobe. Der Staat drängt in neue Formen. Er achtet nicht nur das freiheitlich Vorgefundene, sondern gestaltet die individuelle Freiheit. Er begnügt sich nicht mit der Steuerung durch Gesetze. Vielmehr sucht er vor allem die Verständigung, öffnet seine Verfahren der Mitwirkung der Betroffenen, gibt oftmals eher Ziele als konkrete Pflichten vor. Der überregulierten und formalisierten Welt des Rechts sucht er in präterlegale Formlosigkeit zu entfliehen, gefährdet damit aber Norm und Stil rechtsstaatlichen Verwaltens. Der Bürger erwartet von seinem Staat nicht nur gutes Recht, sondern immer mehr auch gutes Geld, und begründet damit eine Mächtigkeit des Staates, die Steuerlasten vermehrt, die Freiheitskraft des einzelnen zur eigenverantwortlichen Gestaltung seines Lebens mindert, die eher zu Kompromiß und Privileg neigt denn zu Regel und Gleichheit. Mit der Finanzmacht wächst die Tendenz zum Vermitteln und Fördern, der Anreiz, dem der Bürger vermeintlich freiwillig folgt, indem er ein Stück seiner Freiheit um des Geldes willen hingibt. Je weniger der Staat Rechtsinhalte definiert und je mehr er Rechtsvoraussetzungen anbietet, desto mehr rühmt er sich eines eleganten, unauffälligen, marktkonformen Verhaltens, desto mehr aber verliert er die verlässliche Struktur des Rechtsstaates, verbirgt seine Macht unter dem Schleier des Vertragspartners, des Förderers, des Organisationshelfers, des Finanziers und Aufklärers.

Vorwort

Auf der Suche nach Bürgernähe verliert er die Distanz zum Bürger, damit ein Stück Unbefangenheit, Unparteilichkeit, Amtsethos.

Diese aktuellen Wirkungsformen des Staates stellen neue Anfragen an das Verfassungsrecht, das grundsätzlich auf Sichtbarkeit, Vorausssehbarkeit, Rechtsbindung, individuell zugemessene und verlässlich abgemessene Wirkung angelegt ist. Das Verfassungsrecht folgt in seinen neuen Antworten auf die neuen Fragen dem alten Buchstaben, bewahrt bewährte Ideen, setzt erprobte Instrumente ein, beharrt auf der Verbindlichkeit vorgegebener Maßstäbe und Verfahren. Die Verfassung trägt – als Brücke der Kontinuität – gesicherte politische Erfahrung, erprobte Organisationsformen und verlässliche Werte in das Wagnis der Zukunft, bietet einen festen Rahmen, innerhalb dessen sich das Neue entwickeln und das Bessere erweisen mag.

So wird die Verfassung zu einem Entdeckungsauftrag: Der Verfassungsstaat erscheint im Verfassungstext, ereignet sich aber als Wirkeinheit des Wissens, Wollens und Handelns. Der Staat drängt in seinen Aufgaben schier ins Grenzenlose, findet aber für seine Handlungsmittel im Grundgesetz Maß und Auftrag. In dieser Gegenläufigkeit von herkömmlicher Struktur und Drang zur Erneuerung steht die Verfassung für eine Kultur des Maßes. Die Verfassungsinterpretationen sind insoweit dreifach gebunden: im Maß bewährten Rechts, im Auftrag und Verfahren zur kontinuierlichen Erneuerung, in der Verpflichtung, die neuen Anfragen an die Verfassung zu erkennen und zu beantworten.

Bonn und Heidelberg, im August 2007

Josef Isensee Paul Kirchhof