

Vorwort

Die Stellung des deutschen Staates in der Staatengemeinschaft ist zu einem Kernthema des Staatsrechts geworden. Der Verfassungsstaat ist in seiner Staatlichkeit und seiner Verfaßtheit aufgerufen, einen Beitrag für deren Recht zu leisten, in diesem Recht sich zu binden, den Weltfrieden und die übernationale Sicherheit zu stärken, gleichwohl die Souveränität und gegenseitige Verantwortlichkeit zu wahren. Eine der großen Zukunftsfragen gilt dem Einfluß der Verfassungsstaaten – der Zahl nach eine Minderheit unter den Staaten der Welt – auf das Völkerrecht und dessen Institutionen.

Für die Idee der Freiheit, aus der sich der Verfassungsstaat spezifisch legitimiert, ist der staatliche Rahmen zu eng. Sie verkörpert sich in universalen und in europäischen Menschenrechtsgarantien. Die Idee der Freiheit rechnet jedem Menschen seine Handlungen zu, nimmt ihn für diese in Verantwortung, mißt seine Handlungen an verallgemeinerungsfähigen Maßstäben. Das Überlebensgebot des Friedens bindet die Staaten in die Weltgemeinschaft des Völkerrechts ein. Die Risiken für die Umwelt, die Gefahren der modernen Hochtechnologie, die Dramatik medizinisch-technischer Entwicklung und die Macht anonymer Finanzmärkte lassen sich kaum individuell zuordnen, auch nicht auf die Grenzen eines Staates beschränken, oft nicht gegenständlich begreifen, sondern nur als Vorstellung erahnen. Die Menschen, in der Allgemeinheit und Anonymität der Menschheit – egalisierend – betroffen, beobachten, daß die Verantwortungsfähigkeit des Einzelnen wie die des demokratischen Staates nicht ausreicht. Sie beklagen eine geschwächte Letztverantwortung des Nationalstaates, weisen aber „der Politik“ dennoch überfordernde Verantwortlichkeiten zu. Die Stichworte „Globalisierung“, „Europäisierung“, „Privatisierung“ sollen einen „Wandel der Staatlichkeit“, oft auch einen Fortschritt andeuten, ohne daß das Ziel dieses Fortschreitens und dessen Erwünschtheit deutlich würden.

Der einzelne Staat strebt nicht nach Autarkie. Wesentliche seiner Aufgaben vermag er nur im Zusammenwirken mit anderen Staaten zu erfüllen, so die Wahrung der äußeren und der inneren Sicherheit, die Förderung der Wirtschaft oder der Forschung. Die Grenzen werden zunehmend durchlässig. Die Entwicklung der Verkehrstechnik und der Telekommunikation macht die weltweite Begegnung und Zusammenarbeit alltäglich und wirkt zurück auf das innerstaatliche Recht. Produktion und Handel erschließen sich einen Weltmarkt. Finanzmarkt und Finanzmacht erreichen alle Regionen der Erde. Regionale Konflikte bedrohen den Weltfrieden. Die Umwelt läßt sich nur durch gemeinsame Anstrengungen der Staaten dieser Erde schützen. Der Weltmarkt und ein weltumspannendes Informationssystem werden durch das Recht eines einzelnen Staates nicht gebunden. Der Staat ist darauf angewiesen, innerhalb der internationalen Gemeinschaft Recht zu setzen und durchzusetzen.

Auf die internationale Gemeinschaft richten sich heute höhere Erwartungen denn je. Doch die internationalen Institutionen sind schwach. Ihr Recht, in der Vielfalt der Staaten schwer zu realisieren, droht unter einen Politikvorbe-

Vorwort

halt zu geraten. Eine der Welt gemeinsame Moral, die das Recht ersetzen oder zur Rechtsbildung anregen könnte, gibt es allenfalls ansatzweise. Die gegenwärtige Finanz- und Verschuldenskrise zeigt, daß die Staaten sich nicht einmal auf eine elementare Kultur des Maßes verständigen können, die den Finanzmarkt bändigt, die nachfolgende Generation vor Überforderung schützt und das Vertrauen in Staat und Recht wiederherstellt. Gerade darum sucht der Mensch der Gegenwart Sicherheit, vielleicht sogar Geborgenheit in seinem Staat, der nach vertrauten Maßstäben handelt, in Institutionen des Rechts Verlässlichkeit, Würde, Freiheit, Gleichheit vor dem Gesetz gewährleistet, die Entfaltung von familiären und kulturellen Gemeinschaften, von Religion, Kunst und Wissenschaft fördert. Doch selbst ein in der Friedens-, Wohlstands- und Freiheitspolitik erfolgreicher Staat kann sich in seinen Verfassungsidealen nicht entfalten, wenn andere Staaten ihm seinen Frieden, seinen Wohlstand, seine Hochkultur neiden.

Das staatliche Recht, insbesondere das Staatsrecht und seine Institutionen, sind der Anker, der die Verbindlichkeit des Völkerrechts hält. Die universalen Menschenrechte beanspruchen weltweite Geltung, doch bieten sie die Sicherheit des Rechts erst über staatlich garantierte Grundrechte. Der Minderheitenschutz ist Ausdruck eines das moderne Recht prägenden Menschenbildes, muß aber – auch gegenüber der demokratischen Mehrheit – durch Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit durchgesetzt werden. Die internationalen Organisationen suchen Frieden, Menschenrechte und Weltoffenheit durch Recht zu verwirklichen, sind dabei aber auf die Vermittlung und die Zustimmung der Staaten angewiesen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat wesentliche ihrer Staatsaufgaben auf die Europäische Union übertragen, die einen gemeinsamen Binnenmarkt geschaffen hat und darauf ausgeht, nach Maßgabe ihrer vertraglichen Grundlagen einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ aufzubauen. Supranationale Gewalt bedarf der rechtsstaatlichen Organisation, der Verbindlichkeit des Rechts, des Maßes und der Mäßigung, der Verantwortung und der Prinzipientreue, des Rechtsvertrauens. Die Europäische Union erzielt ihre Erfolge des Friedens, des Binnenmarktes, der Entfaltung von Freiheit und Gleichheit durch das Recht. Doch sie gefährdet ihre Errungenschaften, wenn sie in der Währungskrise die vertraglichen Verschuldensgrenzen mißachtet wie auch die vertragliche Garantie der Finanzautonomie, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und das Gebot, staatliche Kredite unmittelbar am Markt aufzunehmen. Das supranationale Recht droht von der verbindlichen Regel zu einem bloßen Erwägungsgrund politischen Handelns zu werden und so auch das Recht der Mitgliedstaaten durch Instabilität zu schwächen. Wenn das Europarecht aus seiner Erfolgsspur zu geraten droht, ist die Stunde des Staates und des Staatsrechts gekommen. Die weltoffene Souveränität des Nationalstaates begründet seine Letztverantwortung für das in seinem Gebiet geltende Recht. Die Staatsverfassung fordert im Demokratieprinzip die Rückbindung aller Hoheitsgewalt an das jeweilige Staatsvolk, schafft Vertrauen in das Recht und den rechtlich begründeten Frieden in aner-

Vorwort

kannten Maßstäben, die Staat und Staatsvolk einen, und kann so zur Ausgangsgröße für eine erneuerte Supranationalität in verbindlichem Recht werden.

Der supranationale Staatenverbund ist auf demokratische Legitimation angewiesen. Diese führen ihm die Völker der Mitgliedstaaten zu, die jeweils nach den Bedingungen ihrer Verfassung ihren Willen zu erkennen geben. Das Erfordernis demokratischer Legitimation des Staatenverbundes entfällt nicht etwa deshalb, weil seine Wirksamkeit notwendig und nützlich für die Völker ist, die in ihm vereint sind. Das *res publica*-Prinzip des Handelns *für* das Volk – seit der Antike Bedingung jedweder guten Staatsform – vermag eine demokratische Begründung *durch* das Volk nicht zu ersetzen und deren Mangel nicht zu kompensieren. Das vermeintlich sichere Wissen über das „richtige Recht“ überwindet nicht den demokratischen Zweifel, der stets nach dem besseren Recht Ausschau hält und deswegen Such- und Findungsverfahren entwickelt. Die Verfassung schreibt zwar einen Wesenskern der heute erreichten Rechtskultur fest, erkennt aber grundsätzlich den Antwortcharakter des Rechts an. Die stets neuen Anfragen an das Recht müssen legitimiert und legal beantwortet werden. Daher gibt der demokratische Staat rechtlich definierte und kontrollierte Verantwortung nur ab, wenn er erwarten darf, daß diese Verantwortlichkeit nach ähnlichen Maßstäben übernommen und ausgeübt wird, wie sie für ihn selbst verbindlich sind. Die Struktursicherungsklausel des Grundgesetzes bietet eine Modellnorm für die Anforderungen an den Staatenverbund. Sie gestattet eine Mitwirkung Deutschlands an der Europäischen Union nur, wenn diese an Rechtsprinzipien ähnlich den Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes gebunden ist.

Globalisierung und Europäisierung steigern die Bedeutung des Staatsrechts und die Herausforderungen an die Staatsrechtslehre. Trotz seiner begrenzten Reichweite hat das Staatsrecht Stabilität und Rechtsverbindlichkeit in die Staatengemeinschaft hineinzutragen, dabei die Sicherheit im Recht und die Gedingenheit der Rechtsprinzipien für den eigenen Staat nachhaltig zu bewahren und dieses Recht in seinem Erfolg weltweit sichtbar zu machen.

Das Handbuch des deutschen Staatsrechts widmet sich der Aufgabe, das Recht der Staatengemeinschaft vom Staatsrecht her zu verstehen und in dieser Perspektive einen Beitrag zur Erkenntnis des Völkerrechts und des Europarechts zu leisten. Das Bemühen, den Verfassungsstaat als Subjekt und Quelle des Völkerrechts, aber auch seine internationale und nationale Bedingtheit zu begreifen, wird zu einem zentralen Anliegen des gesamten Werkes. Das zeigt sich bereits an dem gewachsenen Volumen im Ganzen des Handbuchs. In der ersten Auflage beanspruchte der entsprechende Teil die Hälfte eines Bandes (Band VII, 1992, S. 483-886). In der nunmehrigen dritten Auflage werden der Thematik zwei ganze Bände gewidmet. Dem vorliegenden X. Band „Deutschland in der Staatengemeinschaft“ folgt der XI. Band „Internationale Bezüge“.

Bonn und Heidelberg, im Juli 2012

Josef Isensee Paul Kirchhof