

Vorwort

Der klassischen Werkstatt verfassungsrechtlicher Entwürfe, Montesquieus „De l'Esprit des Lois“, entstammt das Bild einer Bundes-Republik (*république fédérative*). Diese gründet auf einem Vertrag, „durch den mehrere politische Körperschaften dahin übereinkommen, Bürger einer neu zu schaffenden Körperschaft zu werden. Sie ist eine Gesellschaft von Gesellschaften, die eine neue bilden, die sich durch den Anschluß weiterer Mitglieder vergrößern kann, bis ihre Macht für die Sicherheit aller Bundesgenossen ausreicht“. Die „Gesellschaft von Gesellschaften“ verbindet, so Montesquieu, den Vorteil des kleinräumigen Staates, die bürgerliche Freiheit im Innern, mit dem Vorteil des großräumigen, der Sicherheit nach außen, ohne die jeweiligen Nachteile zu übernehmen, die äußere Schwäche des Kleinstaates wie die tendenzielle Despotie des Großstaates. Sie verfüge über eine stabile Verfassung. Aus mehreren kleinen Republiken zusammengesetzt, profitiere sie von der inneren Gesundheit einer jeden, indes sie nach außen so stark sei wie eine große Alleinherrschaft. Die Idee der Bundes-Republik fiel auf fruchtbaren Boden bei der Gründung der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Autoren der „Federalist Papers“ nahmen sie auf und paßten sie den Gegebenheiten des neuen Gemeinwesens an: Die Confederate Republic gliedere den großen Raum in rechtlich beherrschbare kleinere Räume und fasse diese wieder zusammen zu gesamtstaatlicher Macht- und Entscheidungseinheit. Sie versöhne den Widerspruch zwischen innerer Freiheit und äußerer Macht, zwischen individuellem und nationalem Interesse. An der föderativen Gewaltenteilung brächen sich die Gefahren demokratischer Mehrheitsherrschaft. Hier zeigt sich eine geistige Wurzel des deutschen Föderalismus. Montesquieu hatte die alte Reichsverfassung Deutschlands zur *république fédérative* verklärt. Die Gedanken der „Federalist Papers“ flossen ein in die Verfassungsberatungen der Paulskirche. Wenn Deutschland sich heute im Staatsnamen als Bundesrepublik ausweist, bekundet es gute Tradition.

Die Idee des Föderalismus nimmt bundesstaatliche Gestalt nur an, wo sie bestimmte Voraussetzungen vorfindet. Und diese Gestalt wechselt mit den raum-zeitlichen Bedingungen. Die vielen Bundesstaaten der Geschichte und Gegenwart lassen sich nicht auf ein einziges Grundmuster zurückführen, das auf weltweite Verbreitung angelegt wäre. Vielmehr ist jeder Bundesstaat ein Unikat. Als solches ist er Geschöpf der jeweiligen Verfassung, in außerordentlichem Maße durch das Recht geprägt und auf das Recht verwiesen. Der föderalen Verfassung kommt es zu, die Staatsaufgaben auf zwei Verantwortungsbereiche zu verteilen, diese zu organisieren und zugleich zu gesamtstaatlicher Einheit zu verbinden. Hier bringen sich die räumlichen, historischen und kulturellen Gegebenheiten eines Landes zur Geltung. Die bundesstaatlichen Elemente des Grundgesetzes haben autochthonen Charakter. In ihnen zeigt das Grundgesetz, sonst ganz Übereinstimmung mit dem westlichen Verfassungstypus, nationales Profil.

Obwohl der Bundesstaat besonders exakt und dicht im Grundgesetz positiviert ist, steht er unter Rechtfertigungszwang, wie ihn die Verfassungsprinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates nicht kennen. Denn anders als diese, muß

Vorwort

sich der Bundesstaat gegenüber einer achtbaren Alternative behaupten, dem Einheitsstaat, den Vergleich zu ihm aushalten und sich als zustimmungsfähig erweisen. Hier zeigt sich eine Aufgabe der Staatsrechtslehre: die komplizierten rechtlichen Normen des föderalen Systems verständlich und den inneren Zusammenhang sichtbar zu machen, hinter der komplexen Organisation den politischen wie staatsethischen Sinn aufzudecken.

Die epochale Herausforderung des Föderalismus ist die innere Einung Deutschlands, nachdem die staatliche Einheit wiederhergestellt worden ist, die nur unter bundesstaatlichen Bedingungen hat gelingen können. Nun hat sich seine spezifische Fähigkeit zu bewähren, räumliche Ungleichheit zu verarbeiten und die Auswirkungen des fundamentalen Systemwiderspruchs zu überwinden. Was für den Einheitsstaat zentrales Organisieren nach dem Willen einer einzigen Mehrheit wäre, bedeutet für den Bundesstaat Zusammenwirken aller seiner Glieder in bündischer Solidarität. Zu diesen Gliedern gehören die „neuen“ Länder, die, mit dem Aufbruch zu politischer Freiheit auf dem Boden der DDR wiedererstand, als gleichberechtigte Gliedstaaten in den gesamtstaatlichen Verband eingetreten sind. Sie bewahren regionale Eigenart und leisten das Ihre zur nationalen Integration.

In den 18 Jahren seit der Wiedervereinigung hat sich der Bundesstaat nachhaltig gewandelt. Davon zeugen die zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes, die im Jahre 1990 die Wiedervereinigung begleiteten und ihr in den nächsten Jahren folgten, sowie die Föderalismusreform des Jahres 2006. Doch die förmlichen Änderungen des Verfassungstextes sind mehr Folgen als Ursachen. Momente des Wandels sind: Dominanz der Geldherrschaft, Bemühungen um Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben, Rückbesinnung auf kompetenzgemäße Eigenständigkeit auch in finanzieller Hinsicht, zunehmende Abkehr vom kooperativen Föderalismus, Parolen des Wettbewerbsföderalismus, betriebswirtschaftliche Sicht staatlichen Handelns, Privatisierung hergebrachter staatlicher Agenden, Anpassung des Bundesstaates an europäische Strukturen, Streben der Länder nach Kompensation von Kompetenzverlusten, nach eigenem Einfluß auf die Europapolitik und nach mehr Mitsprache in der Bundespolitik. In den 18 Jahren haben sich die Machtgewichte zwischen Bund und Ländern verschoben, indes der nationale Machthaushalt als ganzer geschrumpft ist im Machtwachstum der supranationalen Gemeinschaft.

Die erste Ausgabe des Handbuchbandes über die bundesstaatliche Ordnung erschien am 1. Oktober 1990, zeitgleich mit der Wiedervereinigung. Nach 18 Jahren ist die Zeit reif für eine gründliche Neubearbeitung. Der Zunahme des Stoffes entsprechend, fällt sie umfangreicher aus als die erste Auflage. Umfaßte diese 14 Themen, so sind es nunmehr 21. Fanden im Jahre 1990 die Teile über die Finanzverfassung und die bundesstaatliche Ordnung noch Platz in einem gemeinsamen – dem vierten – Band, so beansprucht heute der Bundesstaat (einschließlich der Selbstverwaltung) einen eigenen – den sechsten – Band ganz für sich.

Bonn und Heidelberg, im August 2008

Josef Isensee Paul Kirchhof