

## **2. Teil**

### **Einheit und Vielfalt der europäischen Verfassungskultur**



# **Die kontinentale(n) europäische(n) Verfassungskultur(en)**

*Prof. Dr. Wassilios Skouris, Richter am Europäischen Gerichtshof, Luxemburg*

## *Gliederung*

### Vorbemerkung

#### *1. Einleitung*

#### *2. Die Entwicklungsgeschichte der kontinentalen europäischen Verfassungskultur*

2.1. Die gemeinsamen Wurzeln des europäischen und anglo-amerikanischen Konstitutionalismus

2.2. Die französische Revolution

2.3. Die Vorbildfunktion der belgischen Verfassung von 1831

2.4. Die soziale Problematik im 19. Jahrhundert

2.5. Das zwanzigste Jahrhundert

#### *3. Grundelemente der kontinental-europäischen Verfassungskultur*

3.1. Formelle und normative Verfassung

3.1.1. Die Entwicklung des modernen Verfassungstypus

3.1.2. Verfassungsänderung und -revision

3.2. Der kontinentale europäische Staatsbegriff

3.3. Parlamentarische Demokratie

3.3.1. Die Bedeutung der politischen Parteien

3.3.2. Parteiensystem und Wahlsystem

3.4. Die liberale Tradition der Freiheitsrechte

3.5. Der Solidaritätsgedanke in der kontinentalen europäischen Verfassungskultur

3.5.1. Der moderne Wohlfahrtsstaat

3.5.2. Grundpflichten des Bürgers

#### *4. Ausblick: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?*

### *Vorbemerkung*

Die Breite des mir angetragenen Themas zwingt zu einer Selektion von Gesichtspunkten, die zudem einen starken persönlichen Akzent aufweist. Dieser Gefahr muß sich jeder bewußt sein, der es unternimmt, die vielfältigen Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent verfassungsrechtlich zu erfassen und zu erarbeiten. Auf der anderen Seite ist es sinnvoll und angemessen, nach den Merkmalen einer gemeinsamen Verfassungskultur zu suchen, wenn man sie vor allem anderen Verfassungskulturen gegenüberstellen möchte. Diesem durchaus begrenzten Ziel dienen die nachfolgenden Ausführungen. Aber auch dieses begrenzte Ziel läßt sich nur erreichen, wenn man bereit ist, auf Einzelheiten zu verzichten und sich mit manchen Verallgemeinerungen und unvermeidlichen Simplifizierungen abzufinden\*.

### *1. Einleitung*

Von der Verfassungskultur in Kontinental-Europa kann man nur sprechen, wenn es gelingt Entfernung zu gewinnen. Zuallererst gilt es, von den besonderen Problemen und den speziellen Dogmatiken des nationalen Verfassungsrechts Abstand zu nehmen und nach gemeinsamen Strukturen in den europäischen Verfassungsrechtsordnungen zu suchen. Die Suche nach einer europäischen Verfassungskultur kann nur auf rechtsvergleichender Abstraktion beruhen<sup>1</sup>. Wie Peter Häberle hervorgehoben hat, verweist das Konzept eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts auf das wirklich Grundlegende, auf gemeisame Rechtsgrundsätze, Prinzipien und Standards; dabei sind Äußerlichkeiten und Formbesonderheiten auszuklammern<sup>2</sup>.

Entsprechend, je nach Abstraktionsgrad, d.h. je nachdem wieviel Wert man auf nationale verfassungsrechtliche und -politische Besonderheiten legt, kann von *einer* oder von *mehreren* kontinentalen europäischen Verfassungskulturen die Rede sein. Der Wissenschaftler verfügt in diesem Zusammenhang über das Privileg, die erwünschte Abstraktionsebene wählen zu können und dementsprechend entweder auf dem Boden gemeinsamer europäischer Strukturen oder nationaler Unterschiede zu argumentieren. In beiden Fällen läßt sich m.E. gegen die wissenschaftliche Korrektheit der Methode nichts einwenden. Dennoch möchte ich die Auffassung vertreten, daß es sich gerade heute, kurz vor dem Anfang des neuen Jahrtausends, lohnt, eher nach Gemeinsamkeiten unter den europäi-

---

\* Meinem Mitarbeiter, Herrn Dr. Konstantinos Gogos, der zur Erstellung dieses Beitrags wertvolle Hilfe geleistet hat und immer zu einem wissenschaftlichen Gespräch bereit war, möchte ich auch an dieser Stelle aufrichtig danken.

<sup>1</sup> Zur Bedeutung der Komparatistik für die Untersuchung der Entwicklung des Verfassungsstaates s. P. Häberle, Der Verfassungsstaat in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive, in: Festschrift Stern, 1997, S. 143 ff. (155 ff.)

<sup>2</sup> P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in Europäische Rechtskultur, 1994, S. 37, 56.

schen Verfassungstraditionen zu suchen und von einer europäischen Verfassungskultur zu sprechen<sup>3</sup>.

Zum zweiten gebietet dieses Thema, die Grenzen der eigenen öffentlich-rechtlichen Disziplin, wie auch der juristischen Arbeitsmethodik insgesamt, zu überspringen und interdisziplinär zu arbeiten. Dies folgt schon daraus, daß der Begriff der Verfassungskultur eine Reihe von juristischen mit nicht-juristischen Elementen verbindet. In diesem Sinne definierte P. Häberle die Verfassungskultur als den «Inbegriff der (subjektiven) Einstellungen, der Werthaltungen und des Denkens sowie des (objektiven) Handelns der Bürger und der Pluralgruppen, der Organe auch des Staates etc. im Verhältnis zur Verfassung». Verfassungskultur ist nach Peter Häberle «*die nichtjuristische Fassung der Verfassung eines politischen Gemeinwesens!*»<sup>4</sup>. In diesem Sinne läßt sich eine europäische Verfassungskultur nicht allein mit den Mitteln des Verfassungsrechts beschreiben, sondern bedarf der Hilfe der Politikwissenschaften, der Rechtsphilosophie und insbesondere der Verfassungsgeschichte.

Vor allem muß man einsehen, daß die gegenwärtige kontinental-europäische Verfassungskultur wohl am besten im Hinblick auf ihre historische Entwicklung verstanden und dargestellt werden kann. Sie ist sogar das Produkt einer Evolution, die sich auf mehrere Jahrhunderte hinweg erstreckt und deutliche Spuren der großen geistigen, politischen und nicht zuletzt staatswissenschaftlichen Auseinandersetzungen um die Konstitution des kontinental-europäischen Staatstypus in sich trägt<sup>5</sup>. Verfassungen und Verfassungsrecht basieren auf Vorgefundenes, erhalten Bruchstücke der früheren Ordnung und entwickeln Elemente der bestehenden Verfassungskultur fort<sup>6</sup>. Die aktuelle Verfassungslage Europas läßt sich am besten durch eine vergleichende historische Untersuchungsmethode beschreiben, welche die Entwicklungen auf dem Kontinent insgesamt beachtet<sup>7</sup>.

Obwohl man nicht leugnen könnte, daß der konstitutionelle Staatstypus seine Wurzeln schon im späten europäischen Mittelalter und der Zeit der Reformation hat, wird man –

---

<sup>3</sup> So hat Europa nach Häberle insgesamt nur eine Rechtskultur, die intensive Austauschprozesse zwischen den verschiedenen Verfassungsstaaten ermöglicht; Häberle, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, in: *Europäische Rechtskultur*, S. 59.

<sup>4</sup> P. Häberle, *Zeit und Verfassungskultur*, in: *Rechtsvergleichung im Kraftfeld der Verfassungsstaates*, 1992, S. 656.

<sup>5</sup> P. Häberle, *Der Verfassungsstaat in entwicklungsgeschichtlicher Perspektive*, in: *Festschrift Stern*, S. 149 ff.; M. Kloepfer, *Verfassungsgebung als Zukunftsbewältigung aus Vergangenheitserfahrung*, in: Kloepfer/Merten/ Papier/Skouris, *Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte*, 1994, S. 35.

<sup>6</sup> Häberle, *Zeit und Verfassungskultur*, in: *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, 1992, S. 632 f.

<sup>7</sup> D. Willoweit, *Probleme und Aufgaben einer europäischen Verfassungsgeschichte*, in: R. Schulze (Hrsg.), *Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte*, 1991, S. 148.

nicht zuletzt aus symbolischen Gründen - als Ansatzpunkt dieser Darstellung ein späteres Stadium des staatsrechtlichen Werdegangs wählen, nämlich die Zeit der französischen Revolution. Auch wenn solche historischen Vorkommnisse keine Zäsuren im linearen geschichtlichen Kontinuum darstellen<sup>8</sup>, bieten sie trotzdem unentbehrliche Orientierungspunkte in jeder historischen Darstellung an und stellen die Weichen für die späteren Ereignisse. In der Tat lassen sich heute weder die Struktur noch die Ideologie der europäischen Demokratie ohne die Auswirkungen der französischen Revolution und der darauffolgenden Unruhen in Europa begreifen. Weitere Orientierungspunkte liefern die großen und leidenschaftlich geführten Debatten um die konstitutionelle Monarchie im 19. Jahrhundert, die Auseinandersetzung um das «soziale» Problem und schließlich die Verbreitung und Auflösung von autoritären Regierungssystemen faschistischer und kommunistischer Prägung während des gerade auslaufenden 20. Jahrhunderts. Die gegenwärtige Lage unserer Verfassungskultur ist gewiß – wenn auch in unterschiedlichem Maß - auf alle diese Erfahrungen und ihre Rückwirkungen auf das herrschende Verfassungsverständnis zurückzuführen.

## 2. *Die Entwicklungsgeschichte der kontinental-europäischen Verfassungskultur*

### 2.1. Die gemeinsamen Wurzeln des europäischen und anglo-amerikanischen Konstitutionalismus

Die Ursprünge der kontinentalen europäischen Verfassungskultur treffen sich mit der Entwicklungsgeschichte der anglo-amerikanischen Verfassungen zusammen. Dieter Grimm hat ausgeführt, daß der moderne Konstitutionalismus sich zuallererst in England und sodann in den Vereinigten Staaten gebildet hat, dort aber nicht vollendet wurde<sup>9</sup>. Diese historische Verflechtung zwischen den beiden Verfassungskulturen läßt sich vor allem auf philosophisch-geistiger Ebene entdecken. So hat Montesquieu in seinem Werk «De l'esprit des lois» die theoretische Ausarbeitung und Begründung des Prinzips der Gewaltenteilung bezugnehmend auf das Modell des englischen Parlamentarismus nach der Glorious Revolution (1688) vorgenommen<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> R. Mußgnug, Wendemarken in der Verfassungsgeschichte?, in: Festschrift Thieme, 1993, S. 141 ff.

<sup>9</sup> D. Grimm, Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart, in: Verfassung, Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart, Zwei Studien von Heinz Mohnhaupt und Dieter Grimm, 1995, S. 102.

<sup>10</sup> Willoweit, Probleme und Aufgaben einer europäischen Verfassungsgeschichte, in: Schulze (Hrsg.), Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte, S. 142.

## 2.2. Die französische Revolution

Eine zentrale Stelle im Gefüge des europäischen Konstitutionalismus nehmen die französische Revolution und ihre ersten Verfassungstexte ein, die Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen (1789) und die Verfassung von 1791. Das Gedankengut von 1789 hat ohne Zweifel die Forderung nach einer schriftlichen und juristisch verwertbaren Verfassung überall im kontinental-europäischen Raum gestärkt, wurde aber in jedem Land, je nach den gegebenen Umständen, unterschiedlich verarbeitet<sup>11</sup>. Es ist nicht zufällig, daß die von den napoleonischen Armeen besetzten Länder unmittelbar nach der französischen Okkupation Verfassungstexte erarbeitet bzw. erhalten haben<sup>12</sup>. Für den deutschen Raum war vor allem Artikel 13 der Bundesakte von 1815 von Bedeutung, wo es hieß: *“in allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden“*. Auch wenn diese Vorschrift, die in großem Ausmaß als Antwort auf die politischen Forderungen der revolutionären Kräfte verstanden werden muß, nicht in allen deutschen Ländern tatsächlich verwirklicht wurde<sup>13</sup>, ebnete sie gleichwohl den Weg für die konstitutionelle Debatte im 19. Jahrhundert. Insofern verläuft auch nach der Restauration die Diskussion nach Sinn und Funktion der Verfassung in dem Rahmen, der von den Errungenschaften, aber auch den Exzessen, der französischen Revolution (vor)gezeichnet wurde<sup>14</sup>.

Die widersprüchlichen Erfahrungen der revolutionären Epoche wurden in der Zeit der konstitutionellen Monarchie verarbeitet und trugen zur Herausbildung dieses Staatstypus bei. Es ist genau jene Zeit, in der die gegenwärtige verfassungsrechtliche Dogmatik in ihren Ansätzen geformt wurde und Grundinstitutionen europäischer Staatlichkeit, wie der moderne Parlamentarismus oder das Berufsbeamtentum, sich in ihrer heutigen Form herauskristallisiert haben<sup>15</sup>. Die Kämpfe jener Zeit um die Machtverteilung zwischen der monarchischen Exekutive und dem Parlament, sowie das Streben nach Freiheit im persönlichen, politischen und wirtschaftlichen Bereich können immer noch in der gesamten europäischen Verfassungskultur, aber auch in konkreten Textpassagen verschiedener europäischer Verfassungen, aufgespürt werden.

---

<sup>11</sup> Zur Vorbildfunktion der französischen Verfassung s. R. Wahl, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 3, S. 5.

<sup>12</sup> S. H. Hattenhauer, Europäische Rechtsgeschichte, 1992, S. 526.

<sup>13</sup> Zur Entstehung und Umsetzung dieser Vorschrift s. Mußnug, in: Festschrift Thieme, S. 144 ff.

<sup>14</sup> S. M. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I, 1988, S. 327.

<sup>15</sup> L. Adamovich, Revolution - Demokratie - Rechtsstaat, in: Festschrift Walter, 1991, S. 1 ff. (5).

### 2.3. Die Vorbildfunktion der belgischen Verfassung von 1831

Einen wichtigen Schritt in der Entwicklung einer europäischen Verfassungskultur stellte die belgische Verfassung von 1831 dar. Diese Verfassung, die bis heute Bestand hat, verbriefte die bedeutendsten Freiheitsrechte als geltendes Recht und stellte zum ersten Mal in Europa die Staatsordnung auf eine demokratische Grundlage, ohne allerdings das Bestehen der Monarchie anzutasten. So lautet Art. 25 der belgischen Verfassung: «Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution». Die belgische Verfassung von 1831 lieferte das Vorbild für viele späteren europäischen Verfassungsurkunden<sup>16</sup>, insbesondere für die griechische Verfassung von 1864. Dieser Verfassungstext, dessen Grundentscheidungen den Kern auch der heutigen griechischen Verfassung von 1975 bilden, wiederholte fast aufs Wort die genannte Vorschrift des Art. 25 der belgischen Verfassung<sup>17</sup> und etablierte in Griechenland schon im Jahre 1864 ein System der Volksherrschaft mit allgemeinem Wahlrecht. Das demokratische System jener griechischen Verfassung kannte zugleich einen «König der Griechen» als Staatsoberhaupt; in diesem Zusammenhang spricht man von der Staatsform der «démocratie royale».

### 2.4. Die soziale Problematik im 19. Jahrhundert

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts ist die Zeit der Auseinandersetzungen um die sog. «soziale Frage». Die Mißstände der Arbeiterschichten, welche die rasche Industrialisierung Europas begleiteten, haben Anlaß zu erheblichen politischen und gesellschaftlichen Erschütterungen gegeben; man denke etwa an die Revolution der Pariser Kommune in 1871. In den Jahrzehnten vor der Wende zum 20. Jahrhundert verbreiteten sich auf dem europäischen Kontinent politische Bewegungen, die eine Umgestaltung der Gesellschaft auf der Grundlage von Ideologien sozialistischer Prägung verfolgten. Auch wenn diese Strömungen für das westliche Verfassungsverständnis niemals ausschlaggebend geworden sind, haben sie dennoch zur Herausbildung unserer heutiger Verfassungskultur nicht unerheblich beigetragen. Man muß dabei anmerken, daß die Antwort des liberalen Staates auf die gesellschaftlichen Unruhen jener Zeit sich nicht in polizeilichen Maßnahmen, wie z.B. das sog. «Sozialistengesetz», erschöpfte; vielmehr war dies auch die Zeit, in der die ersten Grundlagen des heutigen Wohlfahrtsstaates geschaffen wurden. Zu nennen ist

---

<sup>16</sup> Zur Vorbildfunktion der belgischen Verfassung s. *Hattenhauer*, Europäische Rechtsgeschichte, S. 565 ff.

<sup>17</sup> Der Verwandtschaft zwischen den beiden Verfassungen ist die Schrift von *A. Manassis*, *Deux États nés en 1830. Ressemblances et dissemblances constitutionnelles entre la Belgique et la Grèce*, 1959, gewidmet.

vor allem die Einführung einer Sozialversicherung, zuerst in Deutschland<sup>18</sup>, sodann auch in den anderen europäischen Staaten.

## 2.5. Das zwanzigste Jahrhundert

Die Entwicklung der kontinentalen europäischen Verfassungskultur im zwanzigsten Jahrhundert wird von den Zäsuren geprägt, welche die beiden Weltkriege mit sich gebracht haben. Zum ersten ist die Abschaffung der drei großen europäischen Kaiserreiche (Deutsches Reich, Österreich-Ungarn und Rußland) als Folge des ersten Weltkrieges und der Oktoberrevolution zu erwähnen. Die auf diese Weise erfolgte Überwindung der Widersprüche um die konstitutionelle Monarchie bedeutete einen Bruch mit den autoritären Traditionen und eine weitreichende Verwirklichung der Volkssouveränität in Mitteleuropa. Dennoch wurde der Übergang zum gegenwärtigen Modell rechtsstaatlicher, liberaler und demokratischer Verfassung vom Trauma der Diktatur und der groben Verachtung der Menschenwürde unterbrochen. Nationalsozialismus und Faschismus, die Leiden des 2. Weltkriegs, aber auch die autoritären Regime Südeuropas, die sogar bis hin zu den siebziger Jahren überlebt haben, hinterließen deutliche Spuren auf die moderne europäische Verfassungskultur<sup>19</sup>. Ähnliches gilt aber auch für die totalitären Systeme, die im Geiste des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa bis 1989 geherrscht haben. Im Hinblick auf diese Erfahrungen von Ungerechtigkeit und Menschenverachtung orientierte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die europäische Politik auf internationale Mechanismen zur Sicherung der Menschenrechte, des Friedens und der wachsenden Zusammenarbeit der europäischen Staaten (Europäische Menschenrechtskonvention, Europarat, Europäische Gemeinschaften)<sup>20</sup>.

## 3. Grundelemente der kontinental-europäischen Verfassungskultur

Peter Häberle hat als Elemente des Typus Verfassungsstaat und damit als Grundprinzipien eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts die Achtung der Menschenwürde, das Prinzip der Volkssouveränität, den Charakter der Verfassung als Gesellschaftsvertrag, den Grundsatz der Gewaltenteilung, das Rechtsstaats-, Sozialstaats- sowie das (offene) Kulturstaatsprinzip, die Grundrechte und die Unabhängigkeit der Rechtsprechung her-

---

<sup>18</sup> Dazu G. Ritter, Bismarck und die Grundlegung des deutschen Sozialstaates, in: Festschrift Zacher, 1998, S. 789 ff.

<sup>19</sup> So hat die grobe Verachtung der Menschenrechte durch das nationalsozialistische Regime auf die universelle Bedeutung der Garantie der Menschenwürde für die Europäische Verfassungskultur geführt; s. P. Häberle, Die Menschenwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinschaft, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd. I, Rdnr. 36.

<sup>20</sup> Hattenhauer, Europäische Rechtsgeschichte, S. 752 ff.

ausgearbeitet<sup>21</sup>. Es handelt sich dabei um Elemente, die eigentlich einen universellen Verfassungsstaat beschreiben. Trotzdem muß man feststellen, daß diese «Bausteine verfaßter Bürgerdemokratie» (Häberle) nicht in allen Verfassungskulturen mit derselben Form oder Intensität vorkommen; so ist z.B. der Sozialstaatsgedanke viel stärker in der kontinentalen europäischen Verfassungskultur präsent, als dies im angelsächsischen Verfassungsverständnis der Fall ist. Dazu kommen noch besondere Grundprinzipien und verfassungsrechtliche Vorverständnisse, die eine eigene kontinental-europäische Verfassungswirklichkeit bilden. Im Folgenden werden einige der prägenden Merkmale kontinental-europäischer Verfassungskultur ansatzweise dargestellt.

### 3.1. Formelle und normative Verfassung

Das gemeineuropäische Modell der Verfassung geht von einem schriftlich niedergelegten Text aus, der mit juristischer Präzision abstrakte Regelungen trifft. Zwar wird allgemein anerkannt, daß der Verfassungstext einen ausgesprochen politischen Charakter besitzt, da er die politische Grundordnung des Gemeinwesens ordnet. Regelmäßig enthalten die Verfassungen deshalb appellative und proklamatorische Passagen, die auf politische und erzieherische Wirkungen abzielen.<sup>22</sup> Dennoch geht man insgesamt von der vorwiegend normativ-bindenden Natur des Verfassungstextes aus. Die schriftliche Festlegung der Verfassung in einer Urkunde soll durch Rechtsklarheit und Rechtsgewißheit die Bindungswirkung des Verfassungstextes erhöhen<sup>23</sup>. Es handelt sich dabei um ein ganz konkretes Verfassungsverständnis der kontinental-europäischen Neuzeit. Das britische Gegenbeispiel einer ungeschriebenen, eher diffusen und normativ weniger ergiebigen Verfassung zeigt, daß das kontinentale Verfassungsmodell nicht das einzig vorhandene oder mögliche ist. In der Tat sah die vorherrschende Lehrmeinung des 18. Jahrhunderts im Verfassungsbegriff eher eine Beschreibung der konkret herrschenden politischen Organisation des Gemeinwesens als einen juristischen Text<sup>24</sup>. Erst mit dem Übergang zum modernen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts hat die Verfassung ihre eher deskriptive Phase beendet und einen präskriptiven Charakter erhalten<sup>25</sup>.

21 P. Häberle, Ausstrahlungswirkungen des deutschen Grundgesetzes auf die Schweiz, in: Battis/Mahrenholz/Tsatsos (Hrsg.), Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen, 1990, S. 17 ff. (21); derselbe, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: Europäische Rechtskultur, S. 39.

22 P. Badura, Staatsrecht, 1996, S. 14.

23 K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland<sup>17</sup>, 1990, Rdnr. 32, S. 14.

24 J. Isensee, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 129, S. 641.

25 Grimm, Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart, a.a.O., S. 100.

### 3.1.1. Die Entwicklung des modernen Verfassungstypus

Schritte in die Richtung einer formellen und strikt normativen Konstitution wurden nicht ausschließlich auf europäischem Boden gemacht. In den Vereinigten Staaten von Amerika nahm die Staatsverfassung eine schriftliche Form durch die Konstitutionen der Bundesstaaten und die Bundesverfassung von 1787 an und erhielt Vorschriften mit rechtlicher Bindungskraft für die Staatsgewalt, vor allem in Form von Menschenrechten. In Europa waren es die französische Erklärung der Menschenrechte von 1789 sowie die Verfassung von 1791, die das formalisierte Verfassungsmodell verwirklicht haben. Anhand dieser Vorbilder wurde unmittelbar nach der französischen Revolution die Forderung nach einer schriftlichen und formalen Verfassung in Deutschland wie auch überall in Europa laut erhoben<sup>26</sup>. Auch die übergebene privatrechtliche Rechtskultur hat freilich dabei eine Rolle gespielt: Das Verlangen nach Schriftlichkeit, Feierlichkeit und rechtlicher Bindungskraft stellt eine Äußerung typisch bürgerlicher kontinental-europäischer Handelskultur dar, wonach die Rechtsgeschäfte nicht implizit und unter Berufung auf die Tradition oder die Ehre der Geschäftsleute, sondern ausdrücklich in verbindlichen und formal verfaßten Vertragstexten geregelt werden<sup>27</sup>.

Die französische Erklärung der Menschenrechte selbst ist freilich noch kein juristisch perfekter Text; in Frankreich, wo die Menschenrechtserklärung immer noch geltendes Recht darstellt, geht man davon aus, daß manche Vorschriften relativ unpräzise gefaßt sind und sich nur schwer gerichtlich verwerten lassen<sup>28</sup>. In diesem Sinne markierten diese ersten französischen Texte nicht das Ende, sondern den Anfang der Entwicklung der Konstitution kontinental-europäischer Prägung insbesondere auf dem Gebiet der Grundrechte. Die normative Aufladung der Verfassungstexte hat im Laufe des 19. und des 20. Jahrhunderts nur stufenweise und gegen heftigen Widerstand stattgefunden, ist sogar teilweise noch nicht abgeschlossen; man denke etwa an die Mittelbarkeit der Wirkung der sozialen Grundrechte nach griechischem oder portugiesischem Verfassungsrecht.<sup>29</sup>

Heute steht man auf dem Standpunkt einer Verfassung mit normativem Charakter, deren Vorschriften aber einen unterschiedlichen Grad an Konkretetheit aufweisen und eine abgestufte Bindungswirkung entfalten. In diesem Zusammenhang wird zwischen drei Haupt-

<sup>26</sup> Grimm, Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart, a.a.O., S. 110.

<sup>27</sup> A. Hauriou/J. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques<sup>7</sup>, 1980, S. 162.

<sup>28</sup> S. dazu das Urteil des französischen Staatsrates vom 29. November 1968, RDP 1969, 686 mit Anmerkung M. Waline; K. Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Rdnr. 19, S. 14.

<sup>29</sup> So können sich die Rechtssubjekte auf die sozialen Grundrechte der portugiesischen Verfassung nicht unmittelbar berufen; s. E. Häßling, Soziale Grundrechte in der portugiesischen Verfassung von 1976, 1997, S. 108.

gruppen von Verfassungsnormen, je nach Art und Ausmaß normativer Verbindlichkeit unterschieden<sup>30</sup>: Es geht zum einen um Verfassungsgrundsätze, die Leitlinien der Staatsgestaltung und -organisation aufstellen; zu dieser Kategorie gehören Staatsstrukturprinzipien - wie das demokratische Prinzip - und Staatsziele, wie das Sozialstaatsprinzip. Zum zweiten bestehen Verfassungsbefehle, die vor allem Aufträge an den Gesetzgeber richten, während die dritte Gruppe Verfassungsvorschriften mit gewährleistendem Charakter enthält. Dabei handelt es sich entweder um Grundrechte der Bürger oder um objektive Institutsgarantien.

### 3.1.2. Verfassungsänderung und -revision

Der Geltungsvorrang der Verfassung gegenüber dem einfachen Recht findet seinen deutlichsten Niederschlag in den erschwerten Bedingungen der Verfassungsänderung. Die Suprematie der Verfassung gegenüber dem einfachen Recht wäre in der Tat sinnlos, wenn der Gesetzgeber den Verfassungstext nach Belieben an seine politischen Wünsche anpassen könnte. Andererseits sind die erschwerten Bedingungen der Verfassungsänderung nicht der einzige Weg, um den Geltungsvorrang der Verfassung durchzusetzen. Insbesondere die deutsche Verfassungsentwicklung zeigt, daß das richterliche Prüfungsrecht einen wichtigen Mechanismus zur Sicherung der Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung darstellt<sup>31</sup>. Vielleicht liegt es an diesem Faktor, daß wesentliche Unterschiede in den Verfahren der Verfassungsänderung zwischen den europäischen Rechtsordnungen bestehen. Zwar wird allgemein die Verfassungsänderung nur unter besonderen Bedingungen möglich sein, trotzdem ist z.B. die Änderung des Verfassungstextes nach Art. 79 GG leichter als dies nach griechischem oder französischem Verfassungsrecht der Fall ist. Dementsprechend kann man innerhalb der europäischen Verfassungskultur zwischen mehr und weniger rigiden Verfassungen unterscheiden. Während eine Verfassungsänderung nach deutschem Recht von Bundestag und Bundesrat gemeinsam vorgenommen wird und im Prinzip nur einer erhöhten Stimmenmehrheit von zwei Dritteln bedarf, wird demgegenüber in anderen europäischen Verfassungsrechtsordnungen eine ausdrückliche<sup>32</sup> oder zumindest implizite<sup>33</sup> Zustimmung des Volkes verlangt.

<sup>30</sup> Zum folgenden *P. Badura*, Arten der Verfassungsrechtssätze, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VII, 1992, Rdnr. 9, S. 38 f.

<sup>31</sup> *P. Badura*, Verfassungsänderung, -wandel, -gewohnheitsrecht, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), a.a.O. Rdnr. 4, S. 59.

<sup>32</sup> Nach Art. 89 der französischen Verfassung von 1958 findet ein Volksentscheid statt, es sei denn, die Verfassungsänderung wird von drei Fünfteln der in der besonderen Form des Kongresses berufenen Parlaments entschieden.

<sup>33</sup> Die Verfassungsrevision wird nach Art. 110 der griechischen Verfassung von drei Fünfteln des Parlaments entschieden, ihre Durchsetzung erfolgt aber nur nach entsprechender Entscheidung der

### 3.2. Der kontinentale europäische Staatsbegriff

Hauptziel und Zweck der Verfassungen Europas war es, die Staatsform und -organisation in ihren wesentlichen Grundzügen zu bestimmen<sup>34</sup>. Die Verfassung hat nach diesem Verständnis einen ausgesprochen organisatorischen Charakter; sie ist die Organisationsgrundnorm des Staates. Dabei ist es belanglos, ob der Staat der Verfassung vorexistiert oder nicht<sup>35</sup>; auf jeden Fall werden alle staatlichen Kompetenzen durch die Verfassung rechtlich begründet und begrenzt, staatliche Handlungsbefugnisse sind nur insofern denkbar, als sie von der Verfassung explizit oder konkludent vorgesehen werden. Damit wird der Staat erst durch die Verfassung zu einer juristisch faßbaren Größe; der Staat ist nach kontinental-europäischem Verständnis notwendigerweise ein verfaßter Staat.<sup>36</sup> Auch hier treffen sich mehrere Fäden europäischer Rechtskultur zusammen: Die Verfassung, vor allem nach der Lehre von der Konstitution als Gesellschaftsvertrag und Gegenseitigkeitsordnung<sup>37</sup>, erscheint in diesem Zusammenhang als die - mutatis mutandi - öffentlich-rechtliche Parallelkonstruktion zur Satzung der juristischen Person des Privatrechts. Hier, wie dort, wird auf vertraglicher Grundlage die Organisation einer juristischen Person geregelt, es werden Befugnisse von Organen begründet sowie die Rechte und die Pflichten der Mitglieder niedergeschrieben.

Nach der europäischen Verfassungstradition ist der Staat eine juristische Person des öffentlichen Rechts, der die Trägerschaft der hoheitlichen Kompetenzen, Vorrechten und Sonderbindungen zugesprochen wird. Andererseits ist im Rechtsraum des common law der Staat als konkreter Rechtsbegriff unbekannt. So besteht man im Vereinigten Königreich sehr lange auf einer Personifizierung der Machträgerschaft und betrachtet die Krone (the Crown) als den Inhaber der hoheitlichen Befugnisse und Privilegien<sup>38</sup>. Ähnlich war die Rechtslage im französischen Absolutismus: Nicht der Staat, sondern der (je-

---

absoluten Mehrheit des nächsten, aus Neuwahlen hervorgegangenen Parlaments. Ein ähnliches System wird in Art. 131 der belgischen Verfassung vorgeschrieben.

34 K. Stern, Die Verbindung von Verfassungsidee und Grundrechtsidee zur modernen Verfassung, in: Der Staat des Grundgesetzes, 1992. S. 111 ff. (115).

35 Vgl. D. Merten, Deutschland im europäischen Kräftefeld, in: Kloepper/Merten/Papier/ Skouris, Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte, 1994, S. 28 f. und J. Isensee, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 8, S. 595.

36 Isensee, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), a.a.O. Rdnr. 2, S. 592.

37 Zu den verschiedenen Vertragstheorien s. G. Haverkate, Verfassungslehre, 1992, S. 39, 48 ff.

38 Nach englischem Recht ist die ministerielle Exekutive als Beauftragte der Krone handlungsfähig. Die Ministerien besitzen meistens eine gesetzlich errichtete, eigene Rechtspersönlichkeit und können damit auch selbst Rechtsadressate darstellen. In aller Regel handeln sie allerdings als Beauftragte der Krone (Agents of the Crown), was gewisse Privilegien und gerichtliche Immunitäten mit sich bringt. Zu diesem Problemkreis s. S. Arrowsmith, Civil Liability and Public Authorities, 1992, S. 6 ff., 9, 18.

weilige) König von Frankreich unterhielt diplomatische Beziehungen zu anderen Herrschern.<sup>39</sup>

Die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an den Staat ist in Zusammenhang mit dem Begriff des Amtes zu betrachten. Das Amt, als ein Inbegriff der staatlichen Befugnisse, die ihrem Inhaber zur treuhänderischen Ausübung im Dienst und Interesse der Allgemeinheit überantwortet sind<sup>40</sup>, stellt einen ersten wichtigen Schritt zur Verrechtlichung und Abstrahierung der Machtausübung im Staate dar. Mit jenem Rechtskonzept wurde die betroffene Staatsfunktion gegen den subjektiven Willen des Amtsinhabers abgeschirmt und die Ausübung der fraglichen Befugnis als treuhänderischer Dienst für das Gemeinwohl organisiert<sup>41</sup>. Der Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts hat den Begriff des Amtes nicht erfunden, sondern ihn von der absolutistischen Monarchie übernommen. An seine Seite wurde die Rechtskonstruktion der juristischen Persönlichkeit des Staates gestellt, mit deren Hilfe eine weitere Abstrahierung und Rationalisierung der Ausübung hoheitlicher Befugnisse erzielt wurde. Mit der Erlangung der Rechtspersönlichkeit durch den Staat wird die Ausübung von Befugnissen durch den Amtsinhaber noch weiter abstrahiert und verschachtelt, indem die hoheitlichen Kompetenzen und Bindungen nicht mehr (nur) an das Amt, sondern an ein noch weiter dahinter liegendes, abstraktes Zuordnungssubjekt adressiert werden. Die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an den Staat hat auf diese Weise die Kompetenzausübung nicht nur von den Persönlichkeiten der Amtsinhaber, sondern auch von der bestehenden Ämterordnung abgekoppelt.<sup>42</sup>

Der staatsorganisatorische Inhalt der Verfassung erfaßt zuallererst bestimmte Grundprinzipien und Strukturentscheidungen. Die Bestimmungen über die Staatsform, das Prinzip der Gewaltentrennung, der Grundsatz der ministeriellen Verantwortung vor dem Parlament besitzen alle einen staatsorganisatorischen Grundinhalt<sup>43</sup>. Die Bedeutung der Verfassung als Organisationsgrundnorm betrifft alle drei Gewalten: die Legislative, die Exekutive und die rechtsprechende Gewalt. Dabei muß man anmerken, daß vor allem die Organisation der Exekutive im Mittelpunkt steht. Dies gilt freilich insbesondere für die Regierungsorgane, die unmittelbare Träger politischer Legitimation sind. Darüber hinaus stellt insgesamt die Verwaltungsorganisation ein ganz wichtiges Verfassungsthema dar. Zu den Grundfragen der Regelung der Verwaltungsorganisation durch verfassungsrechtliche Vorschriften gehören die Sonderstellung des Berufsbeamtentums, der Bestand und

<sup>39</sup> *Hauriou/Gicquel*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*<sup>7</sup>, S. 131.

<sup>40</sup> *J. Isensee*, *Das verfassungsstaatliche Erbe der Aufklärung in Europa*, HFR 1996, S. 10.

<sup>41</sup> *J. Isensee*, *Staat und Verfassung*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR I*, Rdnr. 107, S. 632.

<sup>42</sup> *Haverkate*, *Verfassungslehre*, S. 67.

<sup>43</sup> *S. W. Rudolf*, *Verwaltungsorganisation*, in: *H.U. Erichsen* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*<sup>10</sup>, 1995, Rdnr. 23, S. 694.

die Aufgaben der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung, die Errichtung bestimmter Verwaltungsträger mit speziellem Aufgabengebiet oder einer besonderen Stellung gegenüber der Ministerialverwaltung und die Verteilung der Verwaltungskompetenzen in den Staaten mit föderaler Ordnung (s. Art. 30, 83 ff., 87 ff. GG)<sup>44</sup>.

### 3.3. Parlamentarische Demokratie

Die Entstehung der demokratischen Staatsform in Europa ist ideengeschichtlich in gewissem Maße mit der Wiederbelebung der antiken Idee der Volksherrschaft durch die Philosophie der Aufklärung, vor allem durch die Lehre des Gesellschaftsvertrags, verbunden<sup>45</sup>. Das demokratische Prinzip beinhaltet nach gegenwärtigem Verfassungsverständnis eine Aussage über die Begründung und die Legitimation der öffentlichen Gewalt und stellt damit eine Grundentscheidung über die Konstituierung des staatlichen Handelns dar<sup>46</sup>: Alle Staatsgewalt muß vom Volk ausgehen, es soll eine (ideale) Identität zwischen den Regierenden und den Regierten bestehen.

Das demokratische Ideal der Selbstbestimmung der Regierten hat sich in der Form des parlamentarischen Regierungssystems verwirklicht. Dennoch wurde der Parlamentarismus, der sich in England nach der «Glorious Revolution» von 1688 durchgesetzt hat, nicht von Anfang an als eine Institution der Volksrepräsentation gemeint. In der Tat war das englische Parlament (Unter- und Oberhaus) in den ersten Jahrhunderten seiner Existenz keine echte Volksvertretung, sondern eher ein Repräsentativorgan ausschließlich der Adligen und Großgrundbesitzer. Ähnliches gilt auch für die französische Nationalversammlung von 1789<sup>47</sup>. Nur nach langen Kämpfen wurde die stufenweise Erweiterung des Wahlrechts auf die besitzlosen Bevölkerungsschichten erreicht, womit aber das Wahlrecht noch lange nicht das Attribut „allgemein“ verdient hat. Die Frauen haben nämlich erst viel später die Wahlberechtigung erhalten.

---

<sup>44</sup> In diesem Zusammenhang ist eine deutsche Besonderheit hervorzuheben. Die Reformen, die den Weg vom Absolutismus zur konstitutionellen Monarchie und sodann zum demokratischen Verfassungsstaat geebnet haben, waren nicht das Resultat revolutionärer Bewegungen oder politischer Anstrengungen der bürgerlichen Gesellschaft, sondern wurden von der staatlichen Verwaltung vorangetrieben. Die Erziehung der Gesellschaft im Geiste der Aufklärung war eine Aufgabe der Verwaltung, die dazu einer angemessenen Organisation bedurfte. Aus diesem Grunde war die Verwaltungsorganisation Deutschlands stets eine verfassungspolitische Grundsatzfrage. Dazu s. *Grimm*, Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart, a.a.O., S. 118, *R. Wahl*, Die Entwicklung des deutschen Verfassungsstaates, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), a.a.O., Rdnr. 5 f., S. 8 f., *Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I, S. 321, 392.

<sup>45</sup> *E. Stein*, Staatsrecht<sup>10</sup>, 1986, S. 71.

<sup>46</sup> *E. Schmidt-Aßmann*, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, AÖR 1991, S. 329 ff. (333).

<sup>47</sup> *Stein*, Staatsrecht<sup>10</sup>, S. 80 f.

Nach heutigem Verständnis bedeutet das demokratisch-parlamentarische System eine Repräsentation des Volkes bei der Ausübung der Staatsgewalt durch die besonderen Organe der drei Funktionen (Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung); der Schwerpunkt des repräsentativen Systems liegt dabei in der parlamentarischen Volksvertretung. Im Rahmen des parlamentarischen Systems wird die Berufung und der Absturz der Regierung vom Willen des Parlaments abhängig gemacht; ferner ist die Regierung dem Parlament gegenüber verantwortlich und unterliegt verschiedenen Formen der parlamentarischen Kontrolle<sup>48</sup>. Nach dem parlamentarisch-repräsentativen Verfassungsverständnis, wie es typischerweise in Art. 38 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommt, ist jeder Abgeordnete Vertreter des gesamten Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen.<sup>49</sup> Dabei handelt es sich um ein Prinzip, das in den meisten Verfassungen Europas in feierlicher Form verankert ist<sup>50</sup>.

### 3.3.1. Die Bedeutung der politischen Parteien

Die repräsentative Demokratie in Europa wird heute von der Existenz und Funktion von politischen Parteien maßgeblich geprägt. Die Einführung des allgemeinen Wahlrechts<sup>51</sup> hat die Rolle der Parteien im politischen System gestärkt und letztendlich zu einer institutionellen Verbindung der parlamentarischen Demokratie mit den Parteien geführt. In der Tat werden nunmehr die Parteien als Bindeglieder zwischen dem Volk und dem Parlament angesehen und stellen damit eine Erscheinung dar, die notwendig für das reibungslose Funktionieren der parlamentarischen Demokratie geworden ist<sup>52</sup>. Die politischen Parteien überbrücken die traditionelle Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, indem sie sich als gesellschaftliche Gruppen aus der privaten Sphäre erheben und ihre Teilnahme an der staatlichen Machtausübung beanspruchen.

Die politischen Parteien werden in Europa - anders als in der anglo-amerikanischen Verfassungskultur - von einer fest gefügten Binnenstruktur gekennzeichnet. Es sind keine bloß losen Verbände von Abgeordneten ähnlicher ideologischer Tendenz, sondern Orga-

<sup>48</sup> P. Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 8, S. 958.

<sup>49</sup> W. Skouris, Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, in: Kloepper/Merten/Papier/Skouris, Das Parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand, Seminar zum 70. Geburtstag von Karl August Bettermann, 1984, S. 77 ff., P. Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, 1987, Rdnr. 4, S. 955.

<sup>50</sup> S. z.B. die Verfassungen Belgiens (Art. 32), Dänemarks (Art. 56), Frankreichs (Art. 27), Griechenlands (Art. 51), Italiens (Art. 67), Hollands (Art. 96), Österreichs (Art. 56) und der Schweiz (Art. 91).

<sup>51</sup> Die allgemeine Wahlberechtigung (ausgenommen Frauen) wurde in Deutschland (für den Norddeutschen Bund) im Jahre 1867 eingeführt.

<sup>52</sup> Ph. Kunig, Parteien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, Rdnr. 48, S. 126; P. Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 9, S. 959, Rdnr. 55 f., S. 982 f.

nisationen, die in der Gesellschaft fest verwurzelt sind, eine bestimmte interne Ämterstruktur aufweisen und für längere Zeit oder sogar dauerhaft auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen wollen<sup>53</sup>. Das Parteiensystem in der kontinental-europäischen Verfassungskultur wird vor allem vom Bestehen einer mehr oder weniger strikten Parteidisziplin gekennzeichnet. Im Rahmen des Parteiensystems werden die Abgeordneten nach Parteizugehörigkeit in Fraktionen organisiert, die im Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit der politischen Zielsetzungen der jeweiligen Organisation einen internen Zusammenhalt aufweisen (müssen)<sup>54</sup>. Durch die Treue der Abgeordneten der Parlamentsmehrheit an ihre Parteiführung wird eine Homogenität zwischen der Exekutive und der parlamentarischen Mehrheit ermöglicht. Das gewaltenteilende Konzept der Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative tritt damit im kontinentalen europäischen Regierungssystem eher zurück, um größere politische Stabilität und eine effektive Regierung zu erlauben; Peter Badura beschreibt diese Erscheinung als eine *«Überlagerung des parlamentarischen Regierungssystems durch das politisch durchschlagende Gegeneinander von Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition»*<sup>55</sup>. Gleichzeitig wird auf diese Weise die verfassungsrechtliche Gewährleistung des freien Mandats durch das Parteiensystem relativiert.<sup>56</sup>

### 3.3.2. Parteiensystem und Wahlsystem

Die konkrete Form des bestehenden Parteiensystems steht in einem engen Zusammenhang mit dem herrschenden Wahlsystem. Wahlsysteme, die dem Modell der Verhältniswahl am treuesten folgen, begünstigen die Teilnahme von kleineren Parteien am Parlament und schaffen damit die Grundlagen für deren Fortbestand. Die Mehrheitswahl führt andererseits zu einem politischen System, das von wenigen, meistens zwei, starken Parteien beherrscht wird. Kombiniert mit kleinen oder sogar Einmandatswahlkreisen führt die Mehrheitswahl zu einem System der Lokalvertretung<sup>57</sup>. Die modernen europäischen

<sup>53</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 ParteienG.

<sup>54</sup> Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 60, S. 984.

<sup>55</sup> Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 9, S. 959.

<sup>56</sup> Der einzelne Abgeordnete wird im Parlament nur in Ausnahmefällen seine Auffassung gegen den Willen seiner Partei vertreten, denn ein Verstoß gegen die Parteidisziplin wird regelmäßig die Gefährdung seiner politischen Existenz bedeuten. Zur sog. Fraktionsdisziplin und zu den einzelnen Mitteln ihrer Durchsetzung s. H.H. Klein, Status des Abgeordneten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, 1987, Rdnr. 14 ff., S. 374 ff. Damit wird letztendlich die Wahrnehmung der Funktionen des Parlaments durch außerparlamentarische Kräfte mitgestaltet, ja vorgezeichnet: So steht z.B. die Berufung des Regierungschefs regelmäßig schon zum Zeitpunkt des Wahlausgangs bereits fest. S. Badura, Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, Rdnr. 59, S. 984.

<sup>57</sup> H. Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, Rdnr. 35, S. 264.

Wahlssysteme haben in den meisten Fällen das Verhältniswahlverfahren als Grundlage, führen aber gleichzeitig auch eine Reihe von Elementen ein, welche die Regierungsbildung erleichtern sollen. Es handelt sich um sog. «mehrheitsbildende» Faktoren, wie z.B. eine (mehr oder weniger niedrige) Sperrklausel, die Modalitäten der Verteilung der sog. Überhangsmandate usw. Sie führen zu einer Beschränkung der erfolgreichen Parteien und tragen ganz wesentlich zur Dominierung der politischen Landschaft von wenigen großen Parteien bei. Diese müssen angesichts des Wahlkampfes regelmäßig verschiedene ideologische Strömungen und Interessen verbinden und sind daher als «Volksparteien» nur schwach ideologisch konturiert. Das gegenwärtige politische System Europas wird damit nicht nur in seiner äußerlichen Form (Anzahl und Größe der Parteien), sondern auch in seiner ideologischen Ausrichtung wesentlich vom herrschenden Wahlssystem beeinflusst.

#### 3.4. Die liberale Tradition der Freiheitsrechte

Die Entstehung des Konstitutionalismus und sein Siegeszug durch den europäischen Kontinent ist untrennbar mit der Forderung nach politischen und wirtschaftlichen Freiheitsrechten verbunden. Die geistigen Wurzeln dieser Tradition liegen in der Philosophie der Aufklärung, die sich noch mit den Traumata des religiösen Bürgerkrieges und seiner Ablösung durch den Absolutismus auseinanderzusetzen hatte<sup>58</sup>, in noch deutlicher Ausprägung sind sie aber im Menschenbild des Christentums und seinem Gebot der Nächstenliebe vorhanden<sup>59</sup>. Die vernunftrechtliche Philosophie hat in den Grundrechten natürliche, überpositive und unabdingbare Rechte des Individuums gesehen, die einfach der feierlichen Erklärung bedurften. So geht der Virginia Bill of Rights von der Selbstverständlichkeit und der Wahrheit der Menschenrechte aus («*we hold these truths to be self-evident*»). Die Idee von natürlichen Grundrechten, die in der Form von Menschenrechten als begriffsnotwendige Korrelate der menschlichen Existenz aufgefaßt werden, hat sich bald mit der Forderung nach einer schriftlichen Verfassung verbunden. Die Verfassungsidee wurde damit gegen Ende des 18. Jahrhunderts weitestgehend in den Dienst der rechtlichen Institutionalisierung der Grundrechte gestellt. Das Verständnis der Verfassung als Staatsorganisationsgrundnorm wurde durch die Einbeziehung der Grundrechtsidee ergänzt, so daß man zu einer Synthese gekommen ist, welche die gegenwärtige Verfassungskultur Europas kennzeichnet.<sup>60</sup> Staatsorganisation und Grundrechte sind nun-

<sup>58</sup> S. Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I, S. 324.

<sup>59</sup> Isensee, HFR 1996, S. 3, 7.

<sup>60</sup> K. Stern, Die Verbindung von Verfassungsidee und Grundrechtsidee zur modernen Verfassung, in: Der Staat des Grundgesetzes, S. 117; derselbe, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Rdnrn. 14 f., 31, S. 12 f., 21.

mehr die beiden begriffsnotwendigen Bestandteile des Verfassungsbegriffs kontinental-europäischer Prägung.

Die verfassungsrechtlichen Grundrechtsgarantien wurden nicht vom Anfang an als gerichtlich durchsetzbare Ansprüche des Individuums betrachtet; insofern haben die Grundrechte einen Prozeß der normativen Aufladung und Konkretisierung durchgehen müssen. Die Verfassungsvorschriften mit Grundrechtsgehalt waren in den Zeiten des Frühkonstitutionalismus als bloß objektiv-rechtliche Garantien konstruiert und ihre Bedeutung hat sich in einer proklamativen politischen Selbstbindung des Souveräns und vor allem in einer staatsrechtlichen Belehrung erschöpft<sup>61</sup>.

Andererseits vertritt man heute den Standpunkt, daß die vollständige Emanzipation der Grundrechte als gerichtliche Kontrollmaßstäbe bereits längst erreicht worden ist, ja sogar jede menschliche Tätigkeit, gleichgültig ob im privaten oder im öffentlichen Bereich, vom Schutzgebiet eines Grundrechts erfaßt wird. In diesem Zusammenhang muß man vor allem auf die Herausbildung einer hochentwickelten Grundrechtsdogmatik durch die Wissenschaft des öffentlichen Rechts hinweisen. In der Tat, zumindest ebenso bezeichnend für die kontinentale europäische Verfassungskultur wie die Existenz und der rechtliche Schutz von Grundrechten ist die Entwicklung eines außerordentlich feinen und präzisen Instrumentariums grundrechtlicher Theorie. Rechtswissenschaft und gerichtliche Praxis haben die subjektiven Wirkungen und objektiven Schichten der Grundrechte durchleuchtet, ihre Bedeutung als Institutsgarantien und Teilhaberechte ausführlich dargelegt und ihre Transformation in staatliche Schutzpflichten durchgearbeitet. Insbesondere das Verwaltungsrecht wurde durch die Entwicklung der Grundrechtsdogmatik auf ganz neue Grundlagen gestellt: Dort wo früher die Unabhängigkeit vom Verfassungsrecht als fast selbstverständlich betrachtet wurde, wie schon das berühmte Zitat *O. Meyers* zeigt («Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht bleibt»), führt man heute das gesamte rechtsstaatliche Verwaltungsrecht auf seine grundrechtlichen Fundamente zurück.

Die Forderung nach bürgerlicher Freiheit erscheint am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts in den Ländern der Europäischen Union als weitgehend befriedigt. Vor allem Entwicklungen aus dem wirtschaftlichen Bereich machen aber auf das grundrechtsgefährdende Potential von privater Macht aufmerksam. Angesichts einer umfassenden Privatisierungs- und Liberalisierungswelle, die ganz wesentliche Bereiche der sog. Leistungsverwaltung erfaßt hat, muß man heute von neuen Quellen und einem neuen Charakter der Grundrechtsgefährdung ausgehen. Insbesondere muß man individuelle Freiheit verstärkt vor Gefahren schützen, die ihren Ursprung im privaten Bereich haben. Die moderne

---

<sup>61</sup> *Stern*, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Rdnr. 23, S. 16.

Grundrechtsdogmatik hat diese Problematik aufzunehmen und die übergebenen (klassischen) Grundrechtsfunktionen im Sinne einer neueren Lehre der Drittwirkung zu verarbeiten<sup>62</sup>.

### 3.5. Der Solidaritätsgedanke in der kontinental-europäischen Verfassungskultur

Das Verständnis des Staates als einer Solidargemeinschaft der Bürger wurzelt tief in der europäischen Verfassungskultur. Schon ein Vergleich der französischen Erklärung der Menschenrechte mit dem amerikanischen Virginia Bill of Rights zeigt einen stärkeren Akzent des französischen Textes im Hinblick auf die soziale Gleichheit, sogar in Verbindung mit einem Programm für gesellschaftliche und politische Reformen<sup>63</sup>. Als gleichgewichtiges Pendant zur Freiheit und Gleichheit benutzte die Menschenrechtserklärung von 1789 den Begriff der Brüderlichkeit, genau um die soziale Komponente der französischen Revolution auszudrücken. Das soziale Elend der industriellen Revolution und die daraus resultierenden sozialen und politischen Bewegungen haben im 19. Jahrhundert erneut auf das Bedürfnis nach staatlichem Schutz der Arbeiterschichten und nach einer gerechteren Verteilung von Chancen und Risiken unter der Bevölkerung aufmerksam gemacht<sup>64</sup>. Vor allem aber die beiden Weltkriege, die größtenteils auf dem europäischen Festland ausgetragen wurden, zeigten, daß jedes Individuum zum Überleben letztendlich staatliche Vorkehrungen braucht. Es ist auf diese Weise offensichtlich geworden, daß die individuelle Selbstverwirklichung durch Ausübung der Freiheitsrechte nur bei einer echten Gewährleistung von grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen möglich ist.

Das Bewußtsein der Abhängigkeit des Einzelnen von der staatlichen Vorsorge und die Notwendigkeit eines Programms zur Linderung der sozialen Not wurde alsbald in die verfassungsrechtlichen Agenden Europas aufgenommen. Jede Verfassungskultur hat diese Entwicklung unterschiedlich aufgenommen und in den Verfassungstexten der europäischen Staaten durch eigene Einrichtungen und Rechtstechniken verwirklicht. Das deutsche Grundgesetz beschränkt sich auf die allgemeine Kennzeichnung der Bundesrepublik als eines sozialen Bundes- (Art. 20 Abs. 1) und Rechtsstaates (Art. 28 Abs. 1 S. 1). Damit werden zwar keine sozialen Grundrechte begründet, aber immerhin wird das Ziel der Sicherung eines menschenwürdigen Daseins für jedermann proklamiert und an

---

<sup>62</sup> W. Skouris, Der Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht, EuR 1998, S. 111 ff. (123 f.).

<sup>63</sup> K. Stern, Idee der Menschenrechte und Positivität der Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, Rdnr. 19, S. 14.

<sup>64</sup> Zu den (rechtlichen) Ursachen der sozialen Problematik in Deutschland des 19. Jahrhunderts s. *Mußnug*, in: Festschrift Thieme, S. 154 ff.

den Staat der Auftrag für einen entsprechenden Ausgleich der widerstreitenden Interessen erteilt<sup>65</sup>.

Jüngere, vor allem südeuropäische, Verfassungen sind in dieser Hinsicht großzügiger. Die italienische, die griechische, die spanische und die portugiesische Verfassung enthalten alle eine Reihe von Grundrechtsgarantien sozialstaatlicher Natur, wie die Rechte auf Arbeit, Wohnung, Gesundheitspflege, Erholung und Sport. Hinzu kommen subjektive Gewährleistungen, die auf den Erhalt einer heilen Umwelt gerichtet sind<sup>66</sup>. Solche Vorschriften sind unterschiedlich zu bewerten; manche übertreffen den bloßen Programmsatz kaum an rechtlicher Bedeutung, andere haben Anlaß zu einem weitreichenden gerichtlichen Aktivismus und einen Aufwind in der Grundrechtsdogmatik insgesamt gegeben<sup>67</sup>.

### 3.5.1. Der moderne Wohlfahrtsstaat

Der sozialstaatliche Auftrag, ob im allgemeinen Sozialstaatsprinzip oder in besonderen sozialen Rechten verankert, gestaltet den liberalen «Nachtwächterstaat» zu einem Wohlfahrtsstaat um<sup>68</sup>. Eigentlich hat der Wohlfahrtsstaat europäischer Prägung in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg eine umfassende daseinsvorsorgende Rolle übernommen, die weit über die unmittelbaren Anforderungen der Sozialstaatlichkeit reicht. Der Rechtsbegriff der Leistungsverwaltung bringt auf geradezu typischer Weise die Erweiterung der staatlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge zum Ausdruck. Hierzu gehören Leistungen der öffentlichen Hand, die eine dem heutigen Zivilisationsstandard entsprechende Lebensführung ermöglichen, insbesondere also die Versorgung mit Wasser und Energie, Entsorgung, Verkehr, Telekommunikationen, Einrichtungen der Gesundheitspflege, der Kultur, des Bildungs- und des Erziehungswesens.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> R. Pitschas, Der «neue» soziale Rechtsstaat. Vom Wandel der Arbeits- und Sozialverfassung des Grundgesetzes, in: Festschrift Zacher, 1998, S. 755 ff. (756).

<sup>66</sup> So z.B. Art. 24 der griechischen Verfassung.

<sup>67</sup> Dies gilt vor allem für die Umweltgarantie der griechischen Verfassung, die Anlaß zu einer umfangreichen und weitreichenden Judikatur des griechischen Staatsrats gegeben hat. Auch wenn aus den sozialen Grundrechten nicht immer gerichtlich durchsetzbare Ansprüche des Individuums gegen den Staat entstehen, kann solchen Gewährleistungen durchaus grundlegende Bedeutung zukommen. Aus ihnen läßt sich jedenfalls eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates ableiten, Sicherungssysteme für die Hauptrisiken des Lebens - Alter, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit - aufzubauen und zu unterhalten. Dazu Pitschas, in: Festschrift Zacher, S. 759.

<sup>68</sup> Pitschas, in: Festschrift Zacher, S. 759.

<sup>69</sup> W. Rüfner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, Rdnr. 3, Rdnrn. 17 ff., S. 1043 ff.

### 3.5.2. Grundpflichten des Bürgers

Es wäre aber zu einseitig, wenn man die Funktion des Solidargedankens in der europäischen Verfassungskultur allein in der Gewährung sozialer Leistungen durch den Staat sehen würde. Nicht nur das Sozialstaatsprinzip, sondern auch die republikanische Verantwortung des Bürgers für das Schicksal des Gemeinwesens ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Zur staatlichen Verpflichtung auf Vorsorge für die Bedürftigen korrespondiert eine bürgerliche Beitragspflicht, die dem Staat erst in die Lage versetzt, seine Aufgaben, auch diejenigen sozialer Natur, wahrzunehmen<sup>70</sup>. Die Vorstellung des Staates als einer Solidargemeinschaft spiegelt sich in dieser Hinsicht in bürgerlichen Pflichten und Lasten wider, die wesentlich umfangreicher sind als das, was in der anglo-amerikanischen Verfassungskultur vom Bürger verlangt wird. Man denke an die Steuerpflicht, die Beitragspflichten für Sozial- und Krankenversicherung sowie an die Wehrpflicht in Friedenszeiten. In manchen Verfassungsrechtsordnungen Europas wird selbst die (aktive) Teilnahme an den Wahlen für die Abgeordneten im Nationalparlament als eine bürgerliche Pflicht ausgestaltet<sup>71</sup>. Wie Peter Häberle treffend festgestellt hat, fehlt es zwar immer noch an einer differenzierten verfassungstheoretischen Annäherung der Grundpflichten; dennoch ist die erhöhte Inanspruchnahme des Individuums in der kontinental-europäischen Verfassungstradition weder zu leugnen noch unbedingt abwertend zu betrachten<sup>72</sup>.

### 4. *Ausblick: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?*

Der Prozeß des wirtschaftlichen und politischen Zusammenschlusses im Rahmen der Europäischen Union hat die Problematik einer gemeinsamen europäischen Verfassung erneut aufgeworfen. Die Antwort auf diese Frage hängt zweifellos mit den Zielsetzungen und dem erwünschten Grad der europäischen Integration zusammen<sup>73</sup>. Unabhängig davon, ob man eine Verfassung für Europa für möglich oder gar für wünschenswert hält, ist man gezwungen anzuerkennen, daß das bestehende primäre Gemeinschaftsrecht zunehmend die Züge einer Verfassung annimmt. Zum überkommenen Regelwerk sind in den letzten Jahren durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam zahlreiche Vorschriften hinzugekommen, die einen bestimmten Grundrechtsstatus der Unionsbürger, vor allem

<sup>70</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland<sup>17</sup>, Rdnr. 213, S. 82 f.

<sup>71</sup> S. Art. 48 der belgischen Verfassung und Art. 51 Abs. 5 der griechischen Verfassung.

<sup>72</sup> Häberle, Zeit und Verfassungskultur, in: Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, S. 663.

<sup>73</sup> S. W. Skouris, Verfassungsprinzipien im Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten, in: Kloepfer/Merten/Papier/Skouris, Kontinuität und Diskontinuität in der deutschen Verfassungsgeschichte, S. 101 ff. (103).

auf sozialstaatlichem Gebiet, begründen. Der über viele Jahre beklagte Grundrechtsteil des europäischen Vertragswerks erhält allmählich Konturen.

So stellen nach Art. 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union (in der Fassung des Vertrags von Amsterdam) die Freiheit, die Demokratie, der Schutz von Grund- und Menschenrechten und das Rechtsstaatsprinzip, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, die Grundlagen der Union dar. Bereits Art. F Abs. 2 des Maastrichter Vertrags sah vor, daß die Europäische Union die Grundrechte achtet, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben<sup>74</sup>. Des weiteren ist die Einführung einer Unionsbürgerschaft zu erwähnen, die mit einem eigenständigen Freizügigkeits- und Wahlrecht verbunden wird (Art. 17-20 EGV n.F.). Der Vertrag von Amsterdam<sup>75</sup> hat ferner an die Unionsbürgerschaft ein Petitionsrecht vor dem Europäischen Parlament angeknüpft (Art. 21 EGV n.F.). In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die Festlegung durch den Vertrag von Amsterdam eines allgemeinen Rechts der Unionsbürger auf Einsicht in die Akten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Art. 255 EGV n.F.) zu erwähnen<sup>76</sup>.

Wie bereits aus dem Wortlaut des Artikels F Abs. 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union ersichtlich wurde, setzt das Europäische Gemeinschaftsrechtsrecht bestimmte gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten voraus. Diese Elemente einer gemeinsamen europäischen Verfassungskultur stellen im übrigen die Grundlage einer besonderen europarechtlichen Rechtsquelle dar, die von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelt wurde. Es geht um die allgemeinen Rechtsgrundsätze, also um ungeschriebene Prinzipien, die vor allem rechtsstaatliche Lücken des Gemeinschaftsrechts ausfüllen<sup>77</sup>. Die rechtsvergleichende Methodik des Europäischen Ge-

---

<sup>74</sup> Zu dieser Vorschrift s. *S. O' Leary*, Aspects of the Relationship between Community Law and National Law, in: Neuwahl / Rosas, The European Union and Human Rights, 1995, S. 23 ff. (41 ff.).

<sup>75</sup> Insgesamt hat der Amsterdamer Vertrag ganz wesentliche Schritte vor allem auf dem Gebiet der sozialen Gewährleistungen vorgenommen, indem er einen neuen Titel über die Beschäftigung (Art. 125-130 EGV n.F.) kreiert und eine Erweiterung der Sozialvorschriften des EG-Vertrags herbeigeführt hat (Art. 136-145 EGV n.F.). Aus der Zeit des Maastrichter Vertrags datieren das Kapitel des EG-Vertrags über den Europäischen Sozialfonds (Art. 146-148 n.F.) sowie die Titel über die allgemeine berufliche Bildung und Jugend (Art. 149-150 n.F.), die Kultur (Art. 151 n.F.), das Gesundheitswesen (Art. 152 n.F.), den Verbraucherschutz (Art. 153 n.F.) und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der europäischen Regionen (Art. 158-162 EGV n.F.). Ein besonderer Titel wird ebenfalls dem Umweltschutz gewidmet (Art. 174-176 EGV n.F.); darüber hinaus, hat der Vertrag von Amsterdam den Umweltschutz als einen beim Handeln der Gemeinschaft stets zu berücksichtigenden Grundsatz eingeführt (Art. 6 EGV n.F.).

<sup>76</sup> Vor dem Amsterdamer Vertrag wurde dieses Recht durch entsprechende Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane gewährt; s. die Entscheidungen 93/731 des Rates und 94/90 der Kommission.

<sup>77</sup> A. Bleckmann, Europarecht<sup>5</sup>, 1990, Rdnr. 287, S. 140 ff.

richtshofs hat auf diese Weise die Suche nach Konvergenzpunkten zwischen den Verfassungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten gefördert und ihr einen praktischen Sinn gegeben. Damit liefert die Rechtsprechung des Gerichtshofs eine geeignete Grundlage für ein - mindestens partielles - gemeineuropäisches Verfassungsrecht.