

Claus Dieter Classen

Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union

Eine integrierte Darstellung von 27 Verfassungsordnungen

2. Auflage



Nomos

Dr. Claus Dieter Classen, Professor für öffentliches Recht,
Europa- und Völkerrecht an der Universität Greifswald

Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union

Eine integrierte Darstellung von 27 Verfassungsordnungen

2. Auflage



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8138-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2566-8 (ePDF)

2. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

In Forschung und Lehre stößt ausländisches Verfassungsrecht zunehmend auf Interesse. Dies gilt besonders für das Recht der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nationale und europäische Politik stehen in immer stärkerem Maße in einem Verhältnis der Wechselbezüglichkeit zueinander. Das macht es notwendig, auch die Verfassungsordnungen der anderen Staaten dieser Union zu kennen. Seit der Erstauflage dieses Buches im Jahre 2013 hat sich dieses Phänomen noch weiter verstärkt.

Für diesen Prozess des Kennenlernens soll das vorliegende Werk eine Grundlage liefern. Es stellt das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in integrierter, also an einheitlichen Fragestellungen und Problemen ausgerichteter Form dar und liefert Ansätze für einen Vergleich. Die Fülle des Stoffes und der beschränkt zur Verfügung stehende Umfang haben insoweit naturgemäß Grenzen gesetzt.

Für wichtige Unterstützung bei der Neuauflage bedanke ich mich bei Herrn stud. iur. Marius Manthe.

Für das Interesse an dem Vorhaben und die Bereitschaft, auch diese Neuauflage zu verwirklichen, gilt mein Dank dem Nomos-Verlag, insbesondere Herrn Professor Dr. Johannes Rux.

Greifswald, im Januar 2021

Claus Dieter Classen

Inhalt

Vorwort	5
Technische Hinweise	15

1. TEIL GRUNDLAGEN

§ 1 Anlage der Darstellung	17
I. Rechtsvergleich als Interpretationshilfe	17
II. Nationales Verfassungsrecht als Element der europäischen Integration	18
III. Beschränkung auf das verfassungsrechtliche Staatsorganisationsrecht	22
IV. Methodenfragen	23
§ 2 Grundlagen der Staatsverfassung	26
I. Die souveräne Staatlichkeit	26
1. Garantie der Souveränität	27
2. Garantie der Staatlichkeit	29
3. Inhalt der Staatlichkeit	30
II. Territorialfragen	30
1. Staatsgebiet	30
2. Bundesstaatliche und regionale Strukturen	31
a) Bundesstaaten	31
b) Regionalisierte Staaten	34
c) Teilregionalisierte Staaten	37
d) Verzicht auf Regionalstrukturen	38
e) Gesamtbilanz	39
3. Variable Aufgabenverteilung	39
4. Sicherung von Integration und Einheitlichkeit	40
III. Demokratie	42
1. Grundkonzeption	42
a) Demokratie und Volkssouveränität	42
b) Entwicklungen	44
c) Sonderentwicklungen in einigen Monarchien	45
2. Einzelheiten zum Legitimationssubjekt	46
a) Ausländerwahlrecht	46
aa) Allgemeines	46
bb) Kommunales Wahlrecht	48
b) Staatsangehörigkeitsrecht	49
c) Nationale und regionale Identität	50
d) Weitere Regeln zur nationalen Identität	50
e) Exkurs zur entgegengesetzten Perspektive: Minderheitenschutz	52
3. Inhalt der Legitimation	53
IV. Rechtsstaatlichkeit	57
1. Grundfragen	57
a) Begriffliche Grundlagen	57
b) Historische Bedeutung der Rechtsidee	59
c) Inhaltliche Offenheit der Rechtsstaatlichkeit	61

2.	Einzelelemente der formellen Rechtsstaatlichkeit	63
a)	Bindung an das Recht als Kernelement	63
b)	Erkennbarkeit des Rechts	65
c)	Individualschutz	69
d)	Institutionelle Strukturen: „Gewaltenteilung“	71
3.	Materielle Rechtsstaatlichkeit	75
4.	Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihren wechselseitigen Beziehungen und Verflechtungen	76
V.	Republik	78
§ 3	Verfassungsstaatlichkeit	80
I.	Das materielle Verfassungsrecht	80
1.	Verfassung und Verfassungsrecht als Rechtsbegriffe	80
a)	Verfassung als materielles Konzept	80
b)	Formales Verfassungsverständnis	81
c)	Die Herausbildung von Verfassungsrecht als Recht von besonderem Rang	82
d)	Die verfassungsrechtliche Situation in Zypern	83
e)	Das Verfassungskonzept im europäischen Kontext	84
2.	Zur besonderen Legitimation von Verfassungsrecht	85
a)	Zur theoretischen Unterscheidung von pouvoir constituant und pouvoir(s) constitué(s)	85
b)	Zur Praxis: Politische Rahmenbedingungen für die Erarbeitung einer neuen Verfassung	87
c)	Die Beteiligung des Volkes an der Verfassungsgebung	88
3.	Verfassungsänderungen	90
a)	Verfassungsgebung und Verfassungsänderung	90
b)	Das Verfahren der „normalen“ Verfassungsänderungen	91
c)	Grenzen der Verfassungsänderung	94
d)	Besondere Verfahren der Verfassungsänderung	95
4.	Weitere Einzelfragen der formalen Verfassungsgebung	97
a)	Verfassung und Kodifikation	97
b)	Struktur der Verfassungen	100
5.	Weitere Einzelheiten der materiellen Verfassung	101
a)	Verfassungsausführende Normsetzung	101
b)	Verfassungskonventionen	103
II.	Durchsetzung des Verfassungsrechts	103
1.	Zur Entwicklung der gerichtlichen Kontrolle des Gesetzgebers	103
a)	Verfassung, Parlament und parlamentarische Gesetzgebung	103
b)	Dominanz der parlamentarischen Souveränität	104
c)	Die Herausbildung der Vorstellung von der Verfassung als eines vor Gerichten durchsetzbaren Rechtsaktes	105
2.	Die rechtlichen Wirkungen der Verfassungen	107
a)	Regelungen zur Wirkung der Verfassung	108
b)	Grenzen der Wirksamkeit der Verfassung	111
c)	Durchsetzbares Völkerrecht als Ersatzverfassungsrecht	112
3.	Die gerichtliche Durchsetzung von Verfassungsrecht gegenüber dem Gesetzgeber	113
a)	Diffuse Kontrolle der Verfassung durch die normale Gerichtsbarkeit	113

b) Kombinationslösungen	114
4. Die Entstehung eigenständiger Verfassungsgerichte	116
a) Die Herausbildung von Verfassungsgerichten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts	116
b) Die Ausbreitung der Verfassungsgerichtsbarkeit im Westen Europas in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts	118
c) Die Schaffung von Verfassungsgerichten in Osteuropa, vor allem nach dem Ende des Kommunismus	120
5. Gerichtsverfassungsrechtliche Fragen der Verfassungsgerichte	121
a) Grundsätzliche Stellung der Verfassungsgerichte	121
b) Zusammensetzung der Verfassungsgerichte und Status der Richter	122
6. Zuständigkeiten der Verfassungsgerichte	126
7. Wirkungen von Entscheidungen der Verfassungsgerichte	131
III. Gesamtbilanz	133
§ 4 Materielle verfassungsrechtliche Vorgaben für die politische Gestaltung	135
I. Grundlagen	135
II. Staatsaufgaben	135
1. Grundsatzfragen	135
2. Soziale Festlegungen	136
3. Weitere Festlegungen	137
4. Rechtstechnische Qualität dieser Vorgaben	138

2. TEIL STAATSORGANE

§ 5 Grundlagen	140
I. Überblick	140
II. Herausbildung der Staatsorgane	140
1. Von der Standesvertretung zur Volksrepräsentation	141
a) Entwicklung in England	141
b) Entwicklung in Frankreich	143
c) Entwicklung in weiteren Staaten	144
2. Wandlungen bei Exekutive und Judikative	145
a) Zur Herausbildung einer Regierung als eigenständigem Organ	145
b) Zur Herausbildung der heutigen Rolle des Staatsoberhauptes	146
c) Zur Herausbildung einer unabhängigen Justiz	148
§ 6 Das Parlament	149
I. Grundfragen	149
1. Begriffliches	149
2. Aufgaben und Befugnisse der Parlamente	149
3. Idee der Repräsentation des Volkes und Unabhängigkeit der Abgeordneten	151
a) Zur Repräsentation des Volkes	151
b) Unabhängigkeit der Abgeordneten	152
c) Die Funktion der Unabhängigkeit: die Ausrichtung am Gemeinwohl	154
d) Die Sicherung der sachlichen Unabhängigkeit: Inkompatibilitäten und Ineligibilitäten	155

e) Die Sicherungen der persönlichen Unabhängigkeit: Immunität, Indemnität und Diäten	155
f) Zum Mehrheitsprinzip	158
4. Exkurs: Parteien	159
a) Tatsächliche Entwicklungen	159
b) Rechtliche Entwicklungen	161
II. Struktur und Wahl der Parlamente	164
1. Struktur der Parlamente	164
a) Ein- und Zwei-Kammer-Modelle	164
b) Ständische Legitimation	165
c) Territoriale Legitimation	166
d) Wahlrechtliche Differenzen	167
e) Heutige Erklärungen für die Existenz der zweiten Kammern	168
f) Legitimation und Kompetenzen	169
2. Grundsatzfragen der Parlamentswahlen	170
a) Funktion einer Wahl	170
b) Wahlrechtsgrundsätze im Allgemeinen	170
c) Zur Wahlrechtsgleichheit im Speziellen	174
d) Wahlen zu zweiten Kammern	177
3. Systeme der Parlamentswahlen	177
a) Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers und seine Grenzen	177
b) Wahlrechtsmodelle	179
c) Die Ausgestaltung des Wahlrechts im Einzelnen	180
4. Zeitliche Dimensionen der Wahlen	183
a) Wahlperiode	183
b) Vorzeitige Parlamentsauflösung	183
c) Ende des Mandats: Amtsenthebung einzelner Abgeordneter	186
III. Organisation und Verfahren der Parlamente	187
1. Arbeitsweise	187
2. Parlamentspräsidien	189
3. Ausschüsse	190
4. Parteipolitische Organisationen, Opposition und Minderheiten	191
§ 7 Regierung	194
I. Aufgaben	194
II. Zusammensetzung	195
III. Bildung der Regierung	197
1. Formaler Beststellungsakt	197
2. Verteilung der Rollen bei der Bestimmung des Regierungschefs	198
a) Staaten mit formellem Parlamentsvotum bei der Regierungsbildung	198
aa) Die Rolle des Parlaments	198
bb) Die Rolle des Staatsoberhauptes	200
b) Staaten ohne formelles Parlamentsvotum bei der Regierungsbildung	201
aa) Der formelle Ablauf der Regierungsbildung	201
bb) Die materielle Rolle des Parlaments	202
cc) Die materielle Rolle des Staatsoberhauptes	203
c) Rolle des Regierungschefs bei der Auswahl der weiteren Regierungsmitglieder	204

3. Gesamtbewertung	205
a) Zur Rolle des Parlaments	205
b) Zur Rolle des Staatsoberhauptes	206
c) Zur Rolle des Regierungschefs bei der Bildung der Regierung im Übrigen	207
IV. Entscheidungsfindung innerhalb der Regierung	207
1. Zur Stellung des Regierungschefs	208
2. Kollegialität in der Regierung	209
3. Die Ressortverantwortlichkeit der einzelnen Minister	210
V. Die Regierung und die anderen Verfassungsorgane	210
1. Regierung und Parlament	210
a) Personelle Verbindungen zwischen Parlament und Regierung	210
b) Vertrauen des Parlaments in die Regierung	211
c) Parlamentarische Kontrolle der Regierung	213
d) Einfluss der Regierung auf das Parlament	216
2. Regierung und Staatsoberhaupt	216
VI. Ende der Amtszeit von Regierungsmitgliedern	217
1. Ende der Regierung mit dem Ende der parlamentarischen Legislaturperiode	217
2. Koppelung der Amtszeit von Ministern an die des Regierungschefs	218
3. Regierungssturz durch parlamentarisches Misstrauensvotum	218
a) Voraussetzungen eines Misstrauensvotums	218
b) Folgen eines Misstrauensvotums	220
c) Folgen für das politische System	220
4. Entlassung von Regierungsmitgliedern im Übrigen	220
§ 8 Staatsoberhaupt	222
I. Übernahme des Amtes	222
1. Monarchien	222
a) Legitimationsfragen	222
b) Vakanz und Vertretung	223
2. Republikanische Präsidenten	224
a) Wahl	224
b) Vorzeitige Beendigung der Amtszeit	225
c) Vertretungsregeln	227
II. Aufgaben	227
1. Allgemeines	227
2. Aufgaben mit Blick auf andere Verfassungsorgane	229
3. Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und der politischen Willensbildung	229
4. Aufgaben im Bereich der Exekutive	230
5. Aufgaben im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik	232
6. Aufgaben im Bereich der Judikative	233
7. Gesamtbetrachtung	233
III. Kontrolle des Handelns des Staatsoberhauptes	234
1. Die Gegenzeichnungspflicht und ihre Alternativen	234
2. Tun und Unterlassen	237
3. Immunität und sonstiger Status des Staatsoberhauptes	238

3. TEIL STAATSFUNKTIONEN

§ 9 Gesetzgebung	240
I. Bedeutung des parlamentarischen Gesetzes in der innerstaatlichen Rechtsordnung	241
1. Die Unterscheidung von parlamentarischer Gesetzgebung und exekutiver Verordnung	241
2. Konsequenzen der Unterscheidung von Gesetz und Verordnung	242
a) Gesetzesvorrang	242
b) Gesetzesvorbehalt	243
3. Normativakte in gestuften Rechtsordnungen	247
II. Gesetzgebungsverfahren	248
1. Initiative	248
2. Beratung und Verabschiedung im Parlament	250
a) Vorbereitung der Beratung im Plenum	250
b) Beratung im Plenum	251
c) Änderungsanträge	253
d) Schlussabstimmung im Parlament	253
e) Sonderregeln für den Haushalt und andere finanzwirksame Gesetze	255
f) Besonderheiten bei Zwei-Kammer-Parlamenten	256
3. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	259
4. Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung	260
III. Exekutive Normsetzung	263
1. Die verschiedenen Typen exekutiver Normsetzung	264
a) Verordnungsgebung auf gesetzlicher Grundlage	264
b) Verordnungsgebung zwecks Gesetzesausführung	265
c) Exekutive Notgesetzgebung	266
d) Freies Verordnungsrecht	267
2. Zuständigkeit und Verfahren	267
a) Staatspräsident und Regierung	267
b) Parlamentarischer Zugriff auf Verordnungen	269
3. Rang exekutiver Normen	269
§ 10 Verwaltung	271
I. Verwaltungsorganisation	271
1. Allgemeines	271
2. Unabhängige Verwaltungsstrukturen	272
II. Verwaltung und Bürger	274
§ 11 Rechtsprechung und Kontrolle	276
I. Grundlagen der Justizgewährleistung	276
II. Gerichtsverfassungsrecht	278
1. Die Stellung der Richter	278
2. Justiz und Gewaltenteilung	280
a) Institutionelle Verschränkungen und Rechtswege, vor allem bei der Kontrolle der Verwaltung	280
aa) Der französische Staatsrat und seine Ausstrahlung	280
bb) Entwicklung in anderen Staaten	283
b) Zur gerichtlichen Kontrolldichte	284

c) Gerichtsverwaltung	284
III. Justiz und Bürger	287
IV. Kontrolle	290
1. Allgemeines	290
2. Rechnungskontrolle	291
3. Ombudsmann und Justizkanzler	292
§ 12 Auswärtige Beziehungen	294
I. Kompetenzen	294
1. Dominanz der Exekutive	294
2. Parlamentarische Mitwirkung mit Bezug auf Verträge	295
a) Zustimmungspflichtigkeit	295
b) Legitimation und Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkung	296
3. Kompetenzverteilung in vertikal gegliederten Staaten	297
a) Abschlusskompetenz	297
b) Umsetzungskompetenz	298
II. Die Stellung des Völkerrechts in der nationalen Rechtsordnung	298
1. Völkerrechtliche und rechtstechnische Grundlagen	298
2. Umfassende Bestimmungen zum Völkerrecht	300
3. Spezifische Bestimmungen zu Verträgen	302
a) Innerstaatliche Anwendbarkeit von Verträgen	302
b) Vorrang der Verträge vor dem nationalen Gesetzesrecht	302
c) Verträge und Verfassungsrecht	304
d) Sonderbestimmungen zu menschenrechtlichen Verträgen	305
4. Spezifische Bestimmungen zu Gewohnheitsrecht und allgemeinen Rechtsgrundsätzen	306
III. Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration	308
1. Grundlagen	308
a) Internationale Zusammenarbeit im Allgemeinen	308
b) Europaklauseln	311
c) Verfahren	314
d) Mitwirkungsregelungen	316
aa) Grundlagen	316
bb) Informelle Beteiligung	318
cc) Rechtlich unmittelbar bedeutsamer Einfluss	318
dd) Mitwirkungsrechte bei Zwei-Kammer-Parlamenten	320
2. Inhaltliche Fragen der Übertragung von Hoheitsrechten	320
a) Begrenztheit der übertragenen Hoheitsrechte	320
b) Folgen von Kooperation und Integration	323
c) Grenzen von Kooperation und Integration	326
aa) Das Problem	326
bb) Das Verfassungsrecht insgesamt als Integrationsschranke	327
cc) Kernelemente des Verfassungsrechts als Integrationsschranke	329
3. Internationale Gerichtsbarkeit	331

§ 13 Ausblick	333
Literaturverzeichnis	335
Abkürzungsverzeichnis	344
Stichwortverzeichnis	345

Technische Hinweise

Im Text werden die Gesetzestexte mit einem Hinweis auf die jeweilige Bezeichnung (Vf. für Verfassung etc.) zitiert, sofern nicht der Text selbst bereits einen entsprechenden Hinweis enthält (... in den Verfassungen von Griechenland (Art. #) etc.).

Die Verfassungstexte sind, meist auch in deutscher oder zumindest englischer Übersetzung, über die Webseiten der Verfassungsgerichte oder anderer Verfassungsorgane zu finden. Die Gesetze über die Verfassungsgerichte sowie der Entscheidungen der Gerichte sind, sofern sie nicht mit einer gedruckten Fundstelle zitiert werden, der jeweiligen Homepage des betreffenden Gerichts entnommen. In einer deutschen Fassung sind die Verfassungen über www.verfassungen.de zu finden. Allerdings gilt für alle Internetquellen, dass sie nicht immer die aktuellste Fassung bieten. Die Verfassungen von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, der Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Spanien, Tschechien und Ungarn finden sich in der gleichfalls im Nomos-Verlag erschienen Textausgabe, herausgegeben von Ulrich Hufeld und mir (4. Aufl. 2021).

Hinzuweisen ist auch auf die „Codices“-Website der Venedig-Kommission:

<http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=>

Dort sind zahlreiche Verfassungstexte und verfassungsgerichtliche Entscheidungen teils direkt zu finden, teils verlinkt oder in Kurzform zusammengefasst.

Im Einzelnen sind die hier zugrunde gelegten Verfassungen mit dem nachfolgend aufgeführten Stand berücksichtigt, der soweit jeweils ersichtlich am 31.12.2020 noch aktuell ist:

Belgien: 22.4.2019

Bulgarien: 18.12.2015

Dänemark: 5.6.1952

Deutschland: 29.9.2020

Estland: 13.4.2011

Finnland: 15.10.2018

Frankreich: 21.7.2008

Griechenland: 25.11.2019

Irland: 13.11.2019

Italien: 21.10.2020

Kroatien: 15.1.2014¹

¹ Der hier zugrunde gelegte Verfassungstext ist auf der Homepage des Verfassungsgerichts zu finden. Andere Stellen enthalten andere Zählungen der Artikel, weil Änderungsgesetze dort jeweils zu vollständigen Neuzählungen der Artikel führen; siehe auch Rn. 11.

Lettland:1.1.2019
Litauen:18.9.2019
Luxemburg:19.5.2020
Malta:31.12.2019
Niederlande:16.1.2019
Österreich:21.3.2020
Polen:7.5.2009
Portugal:31.12.2005
Rumänien:29.10.2003
Schweden:25.11.2010
Slowakei:17.4.2019
Slowenien:30.11.2016
Spanien: 27.9.2011
Tschechische Republik:31.12.2013
Ungarn:31.12.2018²
Zypern:16.8.1960³

2 Weitere Änderungen hat es im Dezember 2019 und um den Jahreswechsel 2020/21 gegeben, letztere mit einer Neudefinition der Elternrollen.

3 Die zypriotische Verfassung wird allerdings nur in Teilen textgetreu angewendet; mit „Notstandsgesetze“ wurden etliche Regelungen in einem nicht vorgesehenen Verfahren modifiziert. Näher dazu Rn. 10, 178 ff.

1. TEIL GRUNDLAGEN

§ 1 Anlage der Darstellung

I. Rechtsvergleich als Interpretationshilfe

Der Zweck der vorliegenden Darstellung des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist zunächst im allgemeinen Nutzen **rechtsvergleichender Arbeit** begründet. Das ausländische Recht liefert einen **Erfahrungsschatz**, der auch für das Verständnis der eigenen Rechtsordnung fruchtbar gemacht werden kann.¹ Gerade im Verfassungsrecht kommt diesem besondere Bedeutung zu. Das Grundgesetz verwendet nämlich – ebenso wie alle ausländischen Verfassungen – wesentlich stärker als andere Gesetze ausgesprochen offene Begriffe.

Konkret zeigt sich dies besonders stark an den Staatsstrukturprinzipien der Art. 20 und 28 GG, vor allem des **Demokratie-** und des **Rechtsstaatsprinzips**. Beide haben zwar an verschiedenen Stellen des Grundgesetzes konkrete **Ausformungen** gefunden. Für das Demokratieprinzip kann etwa auf die Art. 38 GG (Wahl des Bundestages), 42 GG (Öffentlichkeit der Beratungen des Bundestages), 63 GG (Wahl des Bundeskanzlers) sowie die verschiedenen Gesetzesvorbehalte bei den Grundrechten, aber auch in den Art. 59 Abs. 2 GG und 80 GG, sowie auf die Bindung des Richters an die Gesetze gemäß Art. 20 Abs. 3 und 97 GG hingewiesen werden. Nichtsdestoweniger kommt darüber hinaus auch der in Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie 28 Abs. 2 GG enthaltenen Verankerung des **Demokratieprinzips als solchem** ein normativer Eigengehalt zu. Dies wird unter Anderem anschaulich belegt durch die Rechtsprechung des BVerfG etwa zum Ausländerwahlrecht² oder auch zur demokratischen Legitimation öffentlicher Verwaltung.³ Aber auch deutlich konkretere Bestimmungen wie etwa die in Art. 38 GG enthaltenen Aussagen zum Wahlrecht lassen der richterlichen Entscheidung immer noch viel Spielraum.

Bei der Konkretisierung allgemeiner Begriffe durch die Rechtsprechung können ausländische Erkenntnisse einen wichtigen Beitrag zur **Legitimation von Urteilen** leisten. Wie die Tätigkeit aller staatlichen Organe bedarf ja die eines jeden Gerichts demokratischer Legitimation. Wegen der richterlichen Unabhängigkeit ist diese in personeller Hinsicht regelmäßig bescheiden. Damit kommt der sachlichen Legitimation der Richter besondere Bedeutung zu. Diese leitet sich im Wesentlichen, mit systembedingten Einschränkungen vor allem in den Staaten des Common Law, aus den in einem demokratischen Verfahren beschlossenen Gesetzestexten ab, ist allerdings wegen deren **Interpretations-offenheit** ebenfalls vielfach begrenzt. Für den innerstaatlichen Bereich ist daher anerkannt, dass Rechtsprechung nur als ein iterativer Prozess verstanden werden kann, der in einem informell-hierarchischen System von Gerichten über eine Vielzahl von Urteilen geleistet wird.⁴ Unbeschadet der richterlichen Unabhängigkeit, die im Einzelfall formal auch abweichende Urteile gestattet, wird die Interpretation der Gesetze auf die

1 Kischel, Rechtsvergleichung, § 2 Rn. 53 ff.; Starck, JZ 1997, 1021 (1023); Heuschling, État de droit, S. 23; Schönberger, VRÜ 2010, 6 (22).

2 BVerfGE 83, 37 (50 ff.); 83, 60 (71 ff.).

3 BVerfGE 9, 268 (281 f.); 93, 37 (66 ff.); 107, 59 (87 ff.).

4 Dazu ausführlich etwa Albers/Schönberger, VVDStRL 71 (2012), 257 ff. bzw. 296 ff.

Dauer faktisch durch die jeweiligen Höchstgerichte vorgegeben, die aber regelmäßig erst im Anschluss an etliche untergerichtliche Urteile entscheiden.

- 4 Beim **Bundesverfassungsgericht**, bei dem wie erwähnt die normative Grundlage der Entscheidungen häufig besonders offen formuliert ist, steht eine vergleichbare institutionelle Struktur nicht zur Verfügung. Die Landesverfassungsgerichte verfügen über zu bescheidene Kompetenzen und werden zu selten angerufen, um über Einzelfälle hinaus die Judikatur des BVerfG substantiell beeinflussen könnten. Und auch wenn die personelle demokratische Legitimation der Verfassungsrichter im Vergleich zu derjenigen der Richter der Fachgerichtsbarkeit, selbst im Vergleich zu den nach Art. 95 GG gewählten Bundesrichtern, größer ist, werfen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Legitimationsfragen auf. Dieses Problem rührt an den Kern der Existenz dieser Gerichtsbarkeit (vgl. auch Rn. 225 ff.). Das Karlsruher Urteil zu den Überhangmandaten mit der bewusst offengelegten Grenze der Ableitungsmöglichkeit von konkreten Aussagen aus allgemeinen Vorgaben⁵ belegt dies anschaulich.
- 5 Hier kann ein **Blick über die Grenzen** durchaus **hilfreich** sein. Dabei wird nicht angenommen, dass ausländische Erfahrungen oder gar Judikate als solche unmittelbar in Deutschland legitimierend wirken können. Der – durchaus nicht unumstrittene⁶ – gedankliche Ansatz ist ein anderer: Finden sich im Rechtsvergleich für bestimmte Ableitungen aus Rechtstexten Vorbilder, die sich auf vergleichbare Texte beziehen, wie sie in Deutschland bestehen, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass es sich um eine überzeugende Interpretation handelt. Finden sich demgegenüber eher für andere, gar entgegengesetzte Lösungen Vorbilder, begründet dies eher Zweifel an der Überzeugungskraft dieser Auslegung und erlegt damit dem nationalen Richter eine besondere Begründungslast auf, will er trotzdem anders entscheiden. Voraussetzung für eine solche Berücksichtigung ausländischer Rechtsentwicklungen ist naturgemäß ein – in Deutschland allerdings weitgehend anerkanntes – **Verfassungsverständnis**, das sich nicht in der historischen Interpretation erschöpft. Beispielhaft für die Sinnhaftigkeit eines Rechtsvergleiches sind die Hinweise zu Inkompatibilitäten und Offenlegungspflichten, die Abgeordneten auferlegt werden.⁷

II. Nationales Verfassungsrecht als Element der europäischen Integration

- 6 Ein weiterer Grund zur Befassung mit dem nationalen Verfassungsrecht anderer europäischer Staaten resultiert aus der europäischen Integration. Deren Recht wird zwar, betrachtet man die Verfassungsrechtsprechung zum Unionsrecht, primär als Bedrohung für dieses wahrgenommen. Viel wichtiger aber ist etwas anderes. Die Europäische Union stellt einen **Zusammenschluss** von derzeit **27 Staaten** dar. Dementsprechend muss sich das europäische Recht auf der Basis dieser 27 nationalen Rechtsordnungen entwickeln, und die europäischen Institutionen dürfen nicht abgekoppelt von nationalen Institutionen arbeiten. Nur gemeinsam, im Rahmen eines europäischen „**Verfassungsverbundes**“,⁸ kann die Integration in demokratisch und rechtsstaatlich tragfähiger Form verwirklicht werden. Dementsprechend verweist Art. 2 EUV darauf,

5 BVerfGE 131, 316 Rn. 144.

6 Für Deutschland wie hier etwa *Kischel*, Rechtsvergleichung, § 2 Rn. 72 ff.; *Starck*, JZ 1997, 1021 (1024); *Häberle*, JZ 1989, 913 (916 ff.); *Tschentscher*, JZ 2007, 807 (812 f.); *Schönberger*, VRÜ 2010, 6 (19 f.); ablehnend etwa *Hillgruber*, JöR n.F. 63 (2015), S. 367 ff.; zur Diskussion am Supreme Court der USA siehe *Brugger*, Demokratie, S. 156 ff.; *Tushnet*, Comparative Constitutional Law, in: Reimann/Zimmermann, Handbook, S. 1225 (1229 f.).

7 BVerfGE 118, 277 (356 ff.).

8 Zum Begriff *Pernice*, EuR 1996, 27 ff.

dass die Werte, auf die sich die Union gründet, allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Im Bereich der Justiz ist dieser Verbundcharakter in den Verträgen mit der dort vorgesehenen zentralen Rolle des Vorlageverfahrens an den EuGH (heute Art. 267 AEUV) schon immer anerkannt gewesen. Für den Bereich der politischen Willensbildung ist auf die in verschiedenen europäischen Rechtstexten und jedenfalls in einigen Staaten ergänzend auch in den jeweiligen nationalen Verfassungstexten bzw. von den jeweiligen Verfassungsgerichten⁹ hervorgehobene **Rolle der nationalen Parlamente** hinzuweisen. Damit ein solches Zusammenwirken von 27 nationalen und einer europäischen Organisationsstruktur sachgerecht ausgestaltet und praktiziert werden kann, ist zumindest eine grobe **Kenntnis** der verschiedenen **nationalen Verfassungsordnungen** hilfreich.¹⁰

Sicher hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass die Beachtung der in Art. 2 EUV genannten Werte auf nationaler Ebene zunehmend weniger selbstverständlich ist. In immer stärkerem Ausmaß werden Grundprinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wie die Unabhängigkeit der Justiz und die Vielfalt der Medien in Frage gestellt. Den Anfang machten manche Entwicklungen in Italien unter Berlusconi.¹¹ Es folgten dann Ungarn¹² und Rumänien¹³ und in den letzten Jahren auch Polen.¹⁴ Dementsprechend ist der EuGH gefordert, zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Union **europäische Mindeststandards** für Bereiche zu entwickeln, die traditionell mitgliedstaatlicher Autonomie überlassen geblieben sind.¹⁵ Die Diskussionen um die Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems etwa betrifft ja nicht rein technische Fragen der europäischen Rechtsharmonisierung, sondern steht in einem engen Zusammenhang mit Grundverständnissen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und wirft von daher auch grundsätzliche Fragen auf. Auch die Venedig-Kommission erfüllt in diesem Kontext eine grundlegende Aufgabe.¹⁶ Zu berücksichtigen in diesem Zusammenhang ist aber auch Art. 4 Abs. 2 EUV, die Regelung über die Pflicht zur Achtung der „**nationalen Identität**“ der Mitgliedstaaten. Seit dem Vertrag von Lissabon wird dort explizit auch das jeweilige Verfassungsrecht hervorgehoben. Dementsprechend erwähnen mehrere Verfassungsgerichte diese Norm in ihren Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit der Integrationsverträge.¹⁷

So verwundert es nicht, dass **rechtsvergleichende Bezugnahmen** gerade im Kontext der europäischen Integration, also bei der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwi-

7

8

9 Für Deutschland BVerfGE 89, 155 (184); 123, 267 (351 ff., 356 ff.); für Polen VfG, Urteil K 24/04 vom 12.1.2005, und dazu Baach, Mitwirkung, S. 240 ff. Ausführlich Rn. 681, 741 ff.

10 Schönberger, VRÜ 2010, 6 (21).

11 Dazu etwa Hoffmeister, in: v. Bogdandy/Sonnevend, Crisis, S. 195 (206 ff.).

12 Dazu Hoffmeister, in: v. Bogdandy/Sonnevend, Crisis, S. 195 (210 ff.); speziell zum Verfassungsgericht Szente/Gárdos-Orosz, in: dies., Challenges, S. 94 ff. Zur Reaktion des EGMR Hofmann, ebd., S. 275 (281 ff.); zur Reaktion der Venedig-Kommission Nergelius, ebd., 291 (293 ff.). Speziell zur Verfassungsreform noch Rn. 11.

13 Dazu Hoffmeister, in: v. Bogdandy/Sonnevend, Crisis, 195 (224 ff.); ferner lancu, ebd., S. 153 ff.; Tanasoiu, ebd., S. 171 ff.; zur Reaktion der Venedig-Kommission Nergelius, ebd., 291 (303 ff.).

14 Dazu Łętowska/Wiewiórowska Domagalska, OER 2017, 79 ff.; Granat, in: Szente/Gárdos-Orosz, Challenges, 132 (138 ff.); zu Veränderungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit in diesen drei Ländern Ernst, OER 2017, 49 ff.

15 Zur Justiz EuGH, Rs. C-64/16 (Associação Sindical dos Juizes Portugueses), 27.2.2018, Rn. 41 ff.; Rs. C-619/18 (Kommission/Polen), 24.6.2019, Rn. 71 ff., 108 ff.; Rs. C-585/18, 624/18 und 625/18 (A.K.), 19.11.2019, Rn. 114 ff.; zum ungarischen Gesetz betreffend die Finanzierung aus dem Ausland von privaten Organisationen EuGH, 18.6.2020, Rs. C-78/18, Rn. 40 ff. (Kommission/Ungarn)

16 Zu dieser etwa Nergelius, in: v. Bogdandy/Sonnevend, Crisis, S. 291 ff.

17 Siehe für Deutschland BVerfGE 123, 267 (350); für Polen VfG SK 45/09 vom 16.11.2011, Ziff. III. 2.5. Ausführlich Rn. 766, 772.

schen nationalem Verfassungsrecht und europäischem Unionsrecht, in vielen Entscheidungen **nationaler Verfassungsgerichte** auftauchen. Besonders deutlich sind einige Entscheidungen zum Vertrag von Lissabon.¹⁸ Dabei sind die einschlägigen Aussagen im Lissabon-Urteil des BVerfG zumindest missverständlich. Dort werden nämlich nicht nur Systeme mit mittelbar und solche mit unmittelbar gewähltem Staatspräsidenten (dazu Rn. 517) einander gegenübergestellt. Vielmehr wird zugleich für die zweitgenannte Gruppe von Staaten die Bezeichnung Präsidialsystem verwendet. Konkret genannt werden in diesem Kontext die USA einerseits, Frankreich, Polen und Bulgarien andererseits.¹⁹ Da in den zuletzt genannten Staaten neben dem Präsidenten eine parlamentarisch verantwortliche Regierung besteht (Rn. 492 ff.), ist diese Qualifikation zumindest ausgesprochen zweifelhaft.

- 9 Oft zeigt schon die **Auswahl** der aufgeführten Staaten, dass die Bezugnahmen auf andere Verfassungsordnungen und die entsprechenden gerichtlichen Entscheidungen wohl eher **zufällig** erfolgen. So findet sich in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit der 5 %-Klausel im **Europawahlrecht**²⁰ keine einzige Bezugnahme auf eine Entscheidung der Corte costituzionale Italiens, die eineinhalb Jahre früher eine ähnlich ausgestaltete 4 %-Klausel des italienischen Europawahlrechts nicht beanstandet hatte.²¹ Auch in anderen Mitgliedstaaten sind vergleichbare Sperrklauseln üblich.²² Dieser Mangel ist vor allem deshalb von besonderem Gewicht, weil nicht nur die zentralen verfassungsrechtlichen Maßstäbe in beiden Staaten parallel formuliert sind, sondern vor allem der Bezugspunkt im Tatsächlichen – das Europäische Parlament, seine Aufgaben und sein Funktionieren – der gleiche ist. Bemerkenswert ist dabei, dass die Legitimität der Klausel als solcher in Italien von niemandem in Zweifel gezogen wurde; der Streit bezog sich dort allein auf die Frage, welche Konsequenzen sich aus der Klausel für die konkrete Sitzverteilung ergeben. Ähnlich bezieht sich das BVerfG zwar bei seiner Entscheidung, im unionsrechtlich determinierten Bereich die Grundrechte des Unionsrechts als Prüfungsmaßstäbe heranzuziehen, auf die Rechtsprechung anderer europäischer Verfassungsgerichte.²³ Dass das dort auch angesprochene italienische Verfassungsgericht zugleich die Notwendigkeit betont, auch im Anwendungsbereich des Unionsrechts, selbst im weitgehend vollharmonisierten Bereich des Datenschutzes, den Grundrechtsschutz auch im Lichte nationaler Rechtstraditionen zu gewährleisten,²⁴ wird demgegenüber nicht erwähnt.
- 10 Ist also das in den europäischen Verfassungsverbund eingebundene nationale Verfassungsrecht im Rechtsvergleich wesentlich besser zu verstehen, ergeben sich daraus auch Konsequenzen für die Auswahl der in die Darstellung einbezogenen Staaten: Es sind im Grundsatz die **27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union**. Eingeschlossen ist dieses Mal auch **Zypern**. Zwar bestehen die bei der Erstauflage des Werkes, bei dem

18 BVerfGE 123, 267 (366 f.); VfG von Polen (K 32/09 vom 24.9.2010, Ziff. III 3.) und Tschechien (Pl. ÚS 19/08 vom 26.11.2008, Nr. 116 ff.; Pl. ÚS 29/09 vom 3.11.2009, Nr. 111). Siehe weiterhin die Entscheidungen der VfG von Polen SK 45/09 vom 16.11.2011, Ziff. III. 2.6. und 2.8. und Tschechien Pl. ÚS 50/04 vom 8.3.2006, unter VI A.

19 BVerfGE 123, 267 (366 f.).

20 BVerfGE 129, 300 (324 ff.). Siehe auch BVerfGE 135, 259 Rn. 63 ff.

21 Urteil 271/2010 vom 8.7.2010. Siehe mittlerweile, in der Sache deutlicher, ferner Urteil 239/2018 vom 24.10.2018.

22 Grzeszick, EuR 2012, 677. Siehe zur Verfassungsmäßigkeit einer 5 %-Klausel etwa das Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts Pl. ÚS 14/14 vom 19.5.2015.

23 BVerfG, Urteil vom 6.11.2019, 1 BvR 276/17, Rn. 50 mit Hinweisen auf Entscheidungen – mit einem vorangestellten „vgl.“ – der Verfassungsgerichte von Österreich sowie – mit einem weiteren vorangestellten „vgl. auch“ von Belgien, Frankreich und Italien.

24 VfGH, Urteile 269/17 vom 17.11.2017 und – zum Datenschutz – 10/2019 v. 23.1.2019.

Zypern ausgenommen wurde, diese Entscheidung rechtfertigenden Gründe weiter: Die zypriotische Verfassung ist als solche allenfalls in Grenzen aussagekräftig. Sie wurde im Wesentlichen von Vertretern anderer Staaten (Vereinigtes Königreich, Griechenland und Türkei) im Zusammenhang mit der Herstellung der staatlichen Unabhängigkeit zum 1.1.1960 formuliert und wird seit 1963, vor allem aber seit der Spaltung der Insel im Jahre 1974 nicht mehr richtig angewendet. Mittlerweile hat es mehrere – im Wesentlichen in Form von Zusatzartikeln beschlossene – Verfassungsänderungen gegeben, die nicht in dem in der Verfassung selbst vorgesehenen Verfahren beschlossen wurden (näher Rn. 178 ff.). So gilt faktisch eine Verfassung, der es an den eigentlich erforderlichen legitimatorischen Grundlagen fehlt. Allerdings ist es dank des Internets heute leichter, festzustellen, was tatsächlich in welcher Form gilt. Der Vollständigkeit halber ist Zypern daher nunmehr berücksichtigt. Beim inhaltlichen Rückgriff auf das zypriotische Verfassungsrecht aber ist das vorgenannte Problem unverändert zu beachten.

Das in der Erstauflage bereits berücksichtigte **Kroatien** ist mittlerweile der Europäischen Union beigetreten. Mit Blick auf den Verfassungstext ist insoweit problematisch, dass unterschiedliche Institutionen die Artikel unterschiedlich zählen. Vorliegend wird die Fassung zugrunde gelegt, die auf der Website des Verfassungsgerichts – und der der Venedig-Kommission – zu finden ist und deren Artikelzählung dementsprechend in den Urteilen verwendet wird. Demgegenüber ist das **Vereinigte Königreich** mit Wirkung zum 31.1.2020 aus der Union ausgetreten und wird daher im Grundsatz nicht mehr berücksichtigt. Die Bedeutung des britischen Rechts für die Herausbildung des heutigen parlamentarischen Systems besteht aber fort, und ebenso kommt der britischen Rechtsentwicklung für die Herausbildung und Fortentwicklung des auch die Rechtsordnungen anderer Mitgliedstaaten der Union prägenden Common Law grundlegende Bedeutung zu. Von daher wird in bestimmten Zusammenhängen auch auf diese Rechtsordnung eingegangen. In **Ungarn** gilt seit dem 1.1.2011 eine neue Verfassung. Allerdings unterscheidet sich diese als solche in den operativen Teilen, gerade auch des Staatsorganisationsrechts, nicht so stark von der alten Verfassung, wie dies angesichts der öffentlichen Diskussionen angenommen werden könnte;²⁵ weitaus problematischer sind etliche nachfolgend beschlossene Verfassungsänderungen (vgl. auch Rn. 234).²⁶ Soweit Rechtsprechung zitiert wird, bezieht sich diese vielfach auf die Vorgängerverfassung, doch wurde jeweils überprüft, ob die entsprechenden Bestimmungen materiell auch heute noch gelten. Die 2013 eingeführte Regelung zur Bedeutungslosigkeit alter Rechtsprechung des Verfassungsgerichts²⁷ kann ohnehin nur symbolische Bedeutung haben, weil Gerichtsentscheidungen formal keine Rechtsquelle bilden.²⁸ Tatsächlich aber zitiert das Verfassungsgericht weiterhin ältere Urteile,²⁹ und auf der Website des Verfassungsgerichtes finden sich bis heute die Entscheidungen bis zum Jahre 1989. Für die Frage, wie bestimmte, offen formulierte Normen zumindest konkretisiert werden können, kann die bisherige Judikatur ohnehin unabhängig von der aktuellen Rechts-

11

25 Dazu *Jakab/Sonnevend*, ZaöRV 72 (2012), 79 ff.; *Sólyom*, in: v. Bogdandy/Sonnevend, *Crisis*, S. 5 (21); *Sonnevend/Jakab/Csink*, ebd., S. 33 (34); siehe auch die Stellungnahme 621/2011 der Venedig-Kommission vom 17./18.6.2011 und dazu *Czuczai*, in: Schwarze, Einführung, S. 241 (251 ff.). Kritischer *Halmai*, FS Stern, 1063 (1081 f.); *Scheppele*, in: v. Bogdandy/Sonnevend, a.a.O., S. 111 ff. Zur Reaktion der Venedig-Kommission *Nergelius*, ebd., S. 291 (296 ff.).

26 Dazu *Scheppele*, in: v. Bogdandy/Sonnevend, *Crisis*, S. 111 (112).

27 Art. 19 des 4. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes; dazu *Sonnevend/Jakab/Csink*, in: v. Bogdandy/Sonnevend, *Crisis*, S. 33 (67 f.).

28 *Küpper*, OER 2013, 360 f.

29 Beispielhaft Urteil 13/2013 (VI.17) AB; dazu *Sólyom*, in: IPE VI, § 107 Rn. 46.

entwicklung ihren Wert behalten. Problematisch ist allerdings die weitere Verfassungspraxis (Rn. 234 a.E.).

III. Beschränkung auf das verfassungsrechtliche Staatsorganisationsrecht

- 12 Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich im Kern auf das jeweilige **nationale Verfassungsrecht**. Damit ist hier das in einem besonderen **Rang** stehende und nur in besonderem **Verfahren** zu ändernde Recht gemeint, das – nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union – in allen deren Mitgliedstaaten auch tatsächlich besteht (Rn. 172 ff.). Hintergrund ist, dass diesem in praktisch allen Staaten wegen seines Ranges im Kontext der soeben genannten Gründe der Darstellung eine besondere Bedeutung zukommt. Insbesondere macht eine solche Konzentration auf das Verfassungsrecht naturgemäß bei solchen Staaten Sinn, in denen es ein Verfassungsgericht gibt, weil dort mit besonderer Stringenz formal zwischen Verfassungsrecht und einfachem Recht unterschieden werden muss, denn regelmäßig bildet allein ersteres den Prüfungsmaßstab.
- 13 Allerdings kann das Verfassungsrecht schon im normativen Bereich immer nur einen **Teil der Rechtswirklichkeit** abbilden, da in allen Staaten, auch und gerade im Bereich des Staatsrechts, für das politische System neben den verfassungsrechtlichen auch **einfachgesetzliche Normen** von wichtiger Bedeutung sind. Beispielhaft sei das Wahlrecht genannt, dass durchweg in der jeweiligen Verfassung allenfalls in Grundzügen geregelt ist und deswegen der Ausgestaltung durch einfache Gesetze bedarf, oder das Verfassungsprozessrecht, das teilweise Kompetenzen zugunsten des jeweiligen Verfassungsgerichts bereithält, die in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, die aber für die praktische Relevanz des Verfassungsrechts von allergrößter Bedeutung sind. Dementsprechend wird dort, wo das Verfassungsrecht durch einfaches Recht ergänzt wird, zum Teil auch dieses dargestellt. Und schließlich spiegelt Verfassungsrecht wie jedes Recht nicht immer die reale Lage in einem Land wider. Das gilt zum Teil auch dann, wenn in die Betrachtung die Rechtsprechung einbezogen wird. So sind manche Regeln in einem Land völlig unproblematisch, weil durch die Tradition gewährleistet ist, dass sie sachgerecht genutzt werden. In anderen Ländern werden – auf dem Papier womöglich sogar überzeugendere – Regeln in einem Geist angewendet, der ihrem Sinn und Zweck grundlegend widerspricht. Von daher sind die nachfolgenden Ausführungen vor allem zu Polen (dazu speziell in Rn. 240 und 643), aber etwa auch zu Ungarn und Rumänien zum Teil mit Vorsicht zu genießen.
- 14 Weiterhin beschränkt sich die vorliegende Darstellung im Grundsatz auf das **Staatsorganisationsrecht** und bezieht nur wegen der hier bestehenden untrennbaren Verbindungen die **Justizgrundrechte** sowie wegen der kurz angesprochenen Staatsaufgaben überblicksartig auch die **sozialen Grundrechte** ein. Hintergrund ist, dass im Organisationsrecht dem Rechtsvergleich im geschilderten Kontext der Europäischen Union (Rn. 6 ff.) eine deutlich größere Rolle zukommt als den Grundrechten. Bei diesen steht bei der Frage nach europäischen Gemeinsamkeiten und Unterschieden eindeutig die Europäische Menschenrechtskonvention im Vordergrund. Der EGMR gesteht zwar den Vertragsstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum zu³⁰ und fragt zum Teil, vermehrt in den letzten Jahren, auch danach, inwieweit sich in den Rechtsordnungen der

30 Beispielhaft: EGMR, 5493/72 vom 7.12.1976 (Handyside), Slg. A 24 Ziff. 47 ff.; dazu etwa Grabenwarter/Pabel, EMRK, § 18 Rn. 20 ff.

europäischen Staaten Übereinstimmungen, Konsense, feststellen lassen.³¹ Letztlich aber gibt er einen bestimmten Standard vor, der in Teilen kaum noch als Mindeststandard bezeichnet werden kann, und den die nationalen (Verfassungs-)Gerichte jedenfalls nicht unterschreiten sollten, wollen sie vermeiden, dass ihre jeweiligen Entscheidungen schließlich vom EGMR aufgehoben werden.

Dementsprechend entfaltet die EMRK und ihre Handhabung durch den EGMR auch seit Inkrafttreten der Grundrechte-Charta wegen der Auslegungsvorgabe des Art. 52 Abs. 3 GRCh eine wichtige Funktion bei der Herausbildung des Grundrechtsschutzes durch den EuGH.³² Und selbst wenn sich transnationale Einflüsse im Bereich des verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutzes feststellen lassen, bleiben diese doch eher Einzelfälle.³³ All dies ist beim **Staatsorganisationsrecht** anders. Hier belegt die Verfassungsgeschichte immer wieder eine beachtliche Bereitschaft, bei der **Verfassungsgebung rechtsvergleichende Überlegungen** zu berücksichtigen, die weit über das bei normaler Gesetzgebung zu beobachtende Maß hinausgeht.³⁴

15

IV. Methodenfragen

Rechtsvergleichung ist eine Untersuchungsform, wie sie seit langem üblich ist und vor allem im Zivilrecht über eine starke Tradition verfügt. Auf das insbesondere in diesem Kontext entwickelte **methodische Handwerkszeug** kann im Grundsatz zurückgegriffen werden.³⁵ Dabei vermag es bekanntlich etwa nicht zu überzeugen, wenn man sich bei einem Vergleich auf einzelne Normen beschränkt, weil unter Umständen unterschiedliche Rechtsordnungen unterschiedliche Wege gehen, um das gleiche Ziel zu erreichen. Die damit verbundene Frage nach der **funktionalen Äquivalenz bestimmter Rechtsinstitute**³⁶ muss sicherlich insofern mit Vorsicht beantwortet werden, weil die dem Vergleich zugrunde liegenden Prämissen vergleichbarer Probleme oder auch vergleichbarer Ziele schlicht falsch sein können. Gerade im Verfassungsrecht gibt es sehr unterschiedliche Traditionen, die dazu führen, dass sich bereits im Ausgangspunkt die Verfassungsordnungen der Staaten deutlich voneinander unterscheiden.³⁷ So ist nicht zu Unrecht aus englischer Perspektive gefragt worden, ob die zuvor erwähnte, auf gemeinsame Werte der Mitgliedstaaten abzielende Aussage des Art. 2 EUV (dazu noch Rn. 65, 103) nicht einen „Trick“ darstelle, weil die dort genannten „Grundsätze in der britischen

16

31 Beispielhaft: EGMR, 30141/04 vom 24.6.2010 (Schalk und Kopf), EuGRZ 2010, 445, Ziff. 93, 105.

32 Beispielhaft EuGH, Rs. C-294/16 PPU (JZ) v. 28.7.2016, Rn. 50 ff. Zur früheren Rechtsprechung siehe etwa Rs. 44/79 (Hauer), Slg. 1979, 3727 Rn. 15; Rs. C-94/00 vom 22.10.2002 (Roquette Frères), Slg. 2002, I-9011 Rn. 23.

33 Zum deutsch-französischen Verhältnis siehe etwa *Classen*, in: HStR IX, Rn. 33 ff., 41 ff.

34 *Cruz Villalón*, in: IPE I, § 13 Rn. 29 ff. Siehe beispielhaft zu Deutschland *Dreier*, in: IPE I, § 1 Rn. 30 ff.; zu Griechenland *Koutnatzis*, in: IPE I, § 3 Rn. 12; zu Italien *Dogliani/Pinelli*, in: IPE I, § 5 Rn. 8 ff.; zu den Niederlanden *Besselink*, in: IPE I, § 6 Rn. 6 ff., 29 ff., 89 ff.; zu Österreich *Wiederin*, in: IPE I, § 7 Rn. 11 ff.; zu Polen *Tuleja*, in: IPE I, § 8 Rn. 8; zu Spanien *Medina Guerrero*, in: IPE I, § 11 Rn. 8 f.; vgl. auch zur schwedischen Rechtsordnung insgesamt *Bernitz*, in: Schwarze, Verfassungsordnung, S. 396 ff. Nach *Sacca*, Einführung, ist wirklich originelle Gesetzgebung ohnehin selten (Rn. 4/12).

35 Dazu umfassend *Kischel*, Rechtsvergleichung, § 3; zurückhaltend allerdings *Tschentscher*, JZ 2007, 807 (810 f.).

36 Dazu (für das Privatrecht) *Zweigert/Kötz*, Rechtsvergleichung, S. 33 ff.; siehe weiterhin *Glendon/Carozza/Picker*, Comparative Legal Traditions, § 3; *Michaels*, The Functional Method of Comparative Law, in: Reimann/Zimmermann, Handbook, S. 339 ff.; vgl. auch *Sacca*, Einführung, Rn. 5/32; für das öffentliche Recht *Starck*, JZ 1997, 1021 (1023).

37 Dazu *Richers*, ZaöRV 67 (2007), 509 (526); *Schönberger*, VRÜ 2010, 6 (24); für das Verwaltungsrecht auch *ders.*, in: IPE IV, § 71 Rn. 17 ff.; allgemein *Legrand*, Droit comparé, S. 44 ff., 86, 95, 105; *Großfeld*, Kernfragen, S. 106 ff.

Verfassung auf eine Weise geschützt werden, die ... Anlass zu Zweifeln gibt, ob sie – außer in einer höchst oberflächlichen Hinsicht – tatsächlich allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“³⁸ Auch wenn das englische Verfassungsverständnis sicher in etlichen Punkten sehr spezifischen Charakter aufweist, kann man im Grundsatz eine vergleichbare Frage auch mit Blick auf alle andere nationalen Verfassungen aufwerfen. Will man nicht Lösungen, sondern Argumente vergleichen,³⁹ steht man letztlich vor der gleichen Frage: was stellt man einander gegenüber? Die These, dass letztlich alles miteinander vergleichbar ist,⁴⁰ berücksichtigt nicht ausreichend, dass man für einen Vergleich immer einen den Vergleichsobjekten gemeinsamen Ansatzpunkt finden muss.⁴¹ So ist insbesondere auch der jeweilige Kontext einer bestimmten Regelung im Blick zu behalten.⁴²

- 17 Will man mit dem vorgenannten Argument die Einzigartigkeit des Rechts eines jeden Staates betonen, macht ein Vergleich in der Tat keinen Sinn.⁴³ Für die vorliegende Darstellung wäre die Konsequenz, dass sie gar nicht zu realisieren wäre. Jede vergleichende oder auch nur parallele Darstellung des Verfassungsrechts von 27 Staaten muss sich also an einer bestimmten Struktur ausrichten, die zur Konsequenz hat, dass bestimmte Regelungen als jedenfalls im Ansatz vergleichbar angesehen werden. Dies gilt umso mehr, je mehr man sich um eine **integrierende Darstellung** bemüht, die nicht bei allen zentralen Fragen im Wesentlichen kleine Länderberichte liefert, sondern die Grundlage für die Bestimmung dessen liefern soll, was ggf. **gemeineuropäisches Verfassungsrecht** ausmacht. Das ist aber auch sachgerecht, denn im Unterschied zur weltweiten Rechtsvergleichung⁴⁴ bestehen im Rahmen der Europäischen Union eben schon nach dem gemeinsam formulierten Anspruch, aber auch in der Lebenswirklichkeit erhebliche Gemeinsamkeiten. Zugleich soll mit dem vorliegenden Werk aber auch gezeigt werden, wie **unterschiedlich** in vielen Punkten trotz gemeinsamer Traditionen die jeweiligen nationalen Regelungen, vor allem aber auch – trotz Ähnlichkeit im Wortlaut – deren Verständnis ausfällt.⁴⁵ Zugleich ist zu beachten, dass sich bereits das Grundverständnis von Recht und von den Aufgaben der für seine Anwendung zuständigen Stellen grundlegend unterscheiden kann.⁴⁶
- 18 Bei einem Vergleich der verschiedenen Verfassungsrechtsordnungen ist außerdem die Besonderheit zu bedenken, dass diese im Gegensatz zum einfachen Recht und vor allem zum Zivilrecht nur von **wenigen Akteuren** geprägt werden. Dementsprechend wird zwar in einzelnen Fällen durchaus, aber insgesamt gesehen wohl seltener als im privaten Bereich systematisch die Grenze des jeweils rechtlich Möglichen ausgelotet. Vor allem aber ist eine gerichtliche Kontrolle des Handelns von Staatsorganen gerade in der wechselseitigen Interaktion in vielen Staaten nur durch Verfassungsgerichte statthaft. Soweit solche bestehen, richten sich deren Zuständigkeiten aber durchweg nach dem Enumerationsprinzip (Rn. 272 f.) mit der Folge, dass in zahlreichen Konstellationen zumindest in einer ganzen Reihe von Staaten eine gerichtliche Klärung einer Streitig-

38 So Loughlin, in: IPE I, § 4 Rn. 98.

39 So der Ansatz von Laithier, Droit comparé, Rn. 15.

40 So Sacco, Einführung, Rn. 1/23 ff.

41 Dazu Legrand, Droit comparé, S. 77.

42 Dazu Kischel, Rechtsvergleichung, § 3 Rn. 199 ff.

43 Schönberger, VRÜ 2010, 6 (24 f.).

44 Zur Problematik der Fixierung auf Einheitlichkeit in diesem Kontext Kischel, Rechtsvergleichung, § 3 Rn. 183 ff.

45 Allgemein zu dieser Funktion der Rechtsvergleichung Legrand, Droit comparé, S. 104 ff.

46 Sacco, Einführung, Rn. 1/31 ff.; Legrand, Droit comparé, S. 7.

keit gar nicht möglich ist. Aus beiden Gründen sind in vielen Staaten etliche praktisch wichtige Fragen **gerichtlich** bisher **nicht entschieden**. Dementsprechend können Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit durchaus auseinanderfallen,⁴⁷ ohne dass dies vorliegend adäquat erfasst werden kann.

Da der Darstellung notwendig eine gewisse, einheitliche Struktur zu geben war, das für das Verständnis von deren praktischen Wirkungen bedeutsame Zusammenwirken der diversen Regelungen in einer Verfassung aber häufig „quer“ zu diesen Strukturen steht, ist es gelegentlich unvermeidlich, bestimmte Regelungen mehrfach anzusprechen; allein mit Querverweisen lässt sich das dargestellte Problem nicht lösen, ohne dass die Darstellung unverständlich wird.

Im Rahmen des vorliegenden Werkes wird eine ganze Reihe von Fragen angesprochen. Jede könnte für sich genommen und beschränkt auf wenige Staaten den Gegenstand einer monographischen Untersuchung abgeben. Von daher sind einem wirklichen **Vergleich** in der vorliegenden Darstellung **Grenzen** gesetzt. Primär geht es darum, zu informieren. Auch diese Informationen können sich aber letztlich nicht auf jedes verfassungsrechtliche Detail eines bestimmten Staates beziehen. Erst recht muss sich der Vergleich auf einige Hinweise beschränken. Insgesamt kann es nur jeweils um die **groben Linien** gehen. Für eine wirkliche Rechtsvergleichung wird auf Spezialuntersuchungen verwiesen, für Einzeluntersuchungen zu bestimmten Staaten auf einschlägige Sammelbände mit Landesberichten.⁴⁸ Allerdings sollen die Informationen über die Verfassungsordnungen der 27 Staaten systematisch so aufbereitet sein, dass die Grundlage für einen Vergleich gegeben wird, indem jeweils nach Regelungen für vergleichbare Probleme gesucht wurde. Ziel ist es letztlich, gewisse Gemeinsamkeiten, aber ebenso auch die Vielfalt des europäischen Verfassungsrechts deutlich zu machen. So kann nicht zuletzt gezeigt werden, dass manche aus bestimmter nationaler Perspektive oder auf der Grundlage bestimmter Leitbilder vorgenommene Ableitungen, wie sie nicht zuletzt im Lissabon-Urteil des BVerfG zu finden sind,⁴⁹ auch bei vergleichbarer normativer Grundlage jedenfalls nicht selbstverständlich sind, zum Teil schlicht nicht überzeugen und daher keine Grundlage bilden für ein solides Fundament für die europäische Integration, gerade auch für deren Verankerung im nationalen Verfassungsrecht.

⁴⁷ Dazu schon *Bagehot*, *Constitution*, S. 1.

⁴⁸ Siehe aus juristischer Sicht vor allem das IPE und daneben insbesondere die beiden von *Ismayr* herausgegebenen Bände zu den politischen Systemen West- und Osteuropas.

⁴⁹ BVerfGE 123, 267 (366 f. mit der bereits in Rn. 8 erwähnten Qualifikation nicht nur der USA, sondern auch von Frankreich, Polen und Bulgarien als „Präsidialsystem“).

§ 2 Grundlagen der Staatsverfassung

- 21 Nahezu alle Verfassungen enthalten, in aller Regel zu Beginn, einige grundlegende Bestimmungen zur **Staatsstruktur** wie etwa ein Bekenntnis zu **Demokratie** und **Rechtsstaatlichkeit**, eine Aussage zur **territorialen Gliederung** und Ähnliches. Hiervon gibt es nur eine Ausnahme: Die niederländische Verfassung, die in ihren Grundstrukturen auf die Jahre 1814/15 zurückgeht und damit die älteste der hier untersuchten Verfassungen darstellt, enthält keine Norm mit einem entsprechenden Inhalt. Auch im rechtlichen Diskurs des Landes, der allerdings vom Fehlen eines Verfassungsgerichts und der Unzulässigkeit gerichtlicher Gesetzeskontrolle geprägt ist (Rn. 238), spielen solche allgemeinen Prinzipien keine Rolle.¹ Nachfolgend werden daher zunächst die souveräne Staatlichkeit und dann Territorialität, Demokratie, Rechtsstaat und Republik erörtert. Das damit aus deutscher Sicht fehlende Prinzip der Sozialstaatlichkeit betrifft die Aufgaben, nicht die Struktur des Staates und wird daher im Rahmen des § 4 behandelt.
- 22 Auch wenn sie demnach vielfach vorhanden sind, ist die Bereitschaft, allgemeine Grundsatzbestimmungen im Rahmen der Rechtsanwendung fruchtbar zu machen, sehr unterschiedlich ausgeprägt. In Deutschland leitet das BVerfG aus Art. 20 GG sehr konkrete Schlussfolgerungen ab, etwa zum Demokratieprinzip (Rn. 96 ff.). Zudem werden diese Prinzipien herangezogen, um die verschiedenen Einzelaussagen des Grundgesetzes in eine systematische Gesamtstruktur zu bringen.² Letzteres wird etwa auch in Lettland³ sowie in Spanien⁴ praktiziert. Anderswo ist demgegenüber – auch, aber nicht nur im Verfassungsrecht – eine große Zurückhaltung zu erkennen, die entsprechenden Prinzipien in vergleichbarer Weise zu konkretisieren (vgl. noch Rn. 68 und 115 ff.).

I. Die souveräne Staatlichkeit

- 23 Für die **internationale Ordnung** bilden die modernen **Staaten** heute die Grundlage; sie stellen gewissermaßen die „natürlichen Personen“ des Völkerrechts dar. Aus der **verfassungsrechtlichen Binnenperspektive** betrachtet ist die Rolle des Staates als solchem **weniger eindeutig**. So wird der Begriff des Staates zwar durchaus häufig in Verfassungen angesprochen. Vielfach geschieht dies aber zunächst nur, um das betreffende Gemeinwesen als solches zu bezeichnen. Ob darüber hinaus auch die staatliche Souveränität mitgarantiert ist, ist Sache der Interpretation.
- 24 Die Frage, ob eine Verfassung die **souveräne Staatlichkeit** gewährleistet, war lange Zeit schon deswegen kein Thema, da nicht ersichtlich war, dass diese in irgendeiner Weise in Frage gestellt werden könnte. Gerade die älteren Verfassungen wurden zu einem Zeitpunkt verfasst, als staatliche Souveränität eine Selbstverständlichkeit war. Die erste nationale Verfassung, die im Zeichen fehlender Souveränität verfasst wurde, war das Grundgesetz (dazu noch Rn. 716). Heute kommt diesem topos vor allem im Kontext der **europäischen Integration** Bedeutung zu (dazu noch Rn. 720, 754). Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Kontext die Souveränität nur auf das Außenverhältnis bezogen ist, also die äußere, rechtliche Selbständigkeit der Staatsgewalt meint. Nicht eingeschlossen in die nachfolgenden Überlegungen ist dagegen die Quelle der Hoheitsgewalt im **Inneren** eines Staates, also die Frage, wem innerhalb eines Staa-

1 Dazu *Besselink*, in: IPE I, § 6 Rn. 1, 167, 173.

2 Siehe beispielhaft für das Rechtsstaatsprinzip in Deutschland BVerfGE 141, 1 Rn. 78.

3 Dazu *Ziemele*, Introduction, in: Constitutional Court (Hrsg.), Selected Case-Law, S. 11 (12).

4 *Ruiz Robledo*, Constitutional Law, Rn. 22 mit Hinweis auf VfG, STC 18/1984 vom 7.2.1984.

tes letztlich die Hoheitsgewalt zuzuordnen ist; dabei geht es um die nachfolgend im Kontext der **Demokratie** erörterte (Rn. 67) Volkssouveränität. Zu verkennen ist allerdings nicht die nur begrenzte Trennschärfe dieser Unterscheidung. Das macht die französische Verfassung (Rn. 27, 720) ebenso deutlich wie die Tatsache, dass die vom BVerfG vorgenommene Herleitung der Verankerung der souveränen Staatlichkeit im Grundgesetz (dazu Rn. 31) stark auch mit Hinweisen auf das Demokratieprinzip unteretzt wird; im Kontext des ESM hat auch der estnische Staatsgerichtshof beide Garantien (§ 1 Vf. einerseits, § 10 Vf. andererseits) gemeinsam geprüft.⁵

1. Garantie der Souveränität

Traditionell gehört die (äußere) Souveränität **nicht** zu den Elementen, die in einer **Verfassungsurkunde** explizit erwähnt werden. So spielt etwa in der – international ausgesprochen offen angelegten – niederländischen Verfassung (im Kern 1814/1815 verabschiedet) und auch in der juristischen Auseinandersetzung über diese die Souveränität keine Rolle.⁶ Im 19. Jahrhundert findet sich auch sonst keine Verfassung, die diesen Grundsatz gewährleistet. In Österreich, dessen Verfassung auf das Jahr 1920 zurückgeht, werden Fragen der europäischen Integration nicht unter der Überschrift „Souveränität“, sondern „Identitätswahrung“ diskutiert.⁷

Von den modernen Verfassungen war diejenige **Finnlands** aus dem Jahre 1919 die erste, die – nach der Loslösung von Russland – den Staat als „souveräne Republik“ proklamierte (§ 1 Abs. 1). Diese Bestimmung wurde dann in die heute geltende Verfassung aus dem Jahre 1999 übernommen und bezieht sich auf die äußere Souveränität.⁸ In der gleichen Norm wird allerdings die internationale Zusammenarbeit erwähnt (§ 1 Abs. 3). Zudem wurde diesem Begriff im Rahmen einer 2011 beschlossenen, 2012 in Kraft getretenen Verfassungsänderung besondere rechtliche Relevanz zugewiesen: insoweit bedeutungsvolle Übertragungen von Hoheitsrechten bedürfen einer qualifizierten Mehrheit im Parlament (Art. 94 und 95, jeweils Abs. 2; Rn. 737). Die zeitlich nachfolgende Verfassung, die dem Staat Souveränität und Unabhängigkeit zuschreibt (dort Art. 5; vgl. auch Art. 1), ist die von **Irland** aus dem Jahre 1937; hier musste die Souveränität erst gegen das Vereinigte Königreich erkämpft werden. Rechtliche Relevanz erlangte die Norm, als der Oberste Gerichtshof die Einheitliche Europäische Akte wegen der dort vereinbarten politischen Zusammenarbeit als verfassungswidrig einstufte.⁹ Die erste irische Verfassung aus dem Jahre 1922 enthielt allerdings noch keinen entsprechenden Hinweis, sondern nur eine – im späteren Text dann fehlende – Erwähnung der Einbindung in das Commonwealth als gleichberechtigtes Mitglied (Art. 1). Diese Beispiele zeigen: Regelungen zur Souveränität wurden zunächst dort erlassen, wo die **staatliche Unabhängigkeit** erst **erkämpft** werden musste.

Weitere Regelungen zur Souveränität finden sich erst in **Nachkriegsverfassungen**. Implizit wird die Souveränität in Italien erwähnt, das nach Art. 11 der aus dem Jahre 1947 stammenden Verfassung unter bestimmten Voraussetzungen „Souveränitätsbeschränkungen“ in Kauf zu nehmen bereit ist. Eine explizite Erwähnung der nationalen

⁵ Entscheidung 3-4-1-6-12 vom 12.7.2012, Rn. 207.

⁶ Dazu *Besselink*, in: IPE I, § 6 Rn. 1, 167; *Wessel/van den Griendt*, ebd., II, § 19 Rn. 1; *Heringa/Kiiver*, *Constitutions Compared*, S. 19.

⁷ *Schäffer*, in: *Schwarze*, *Verfassungsordnung*, S. 373 f. Dazu Rn. 772.

⁸ Dazu *Saraviita*, *Constitutional Law*, Rn. 33.

⁹ Urteil 1986 – 12036A (Crotty) vom 9.4.1987; dazu *Wendel*, *Permeabilität*, S. 278 f.

Souveränität findet sich dann in der Verfassung von Frankreich (Art. 3) aus dem Jahre 1958. Wegen deren Zuweisung an das Volk konnte man aber zweifeln, ob insoweit wirklich die äußere, nicht die innere Souveränität gemeint ist. Die Verfassungsrechtsprechung hat diesen Topos dann aber klar auch auf die Außenbeziehungen bezogen (Rn. 720). Unter den westeuropäischen Verfassungen garantiert schließlich eindeutig die Verfassung von Portugal aus dem Jahre 1976 die nationale und damit äußere Souveränität (Art. 1)¹⁰, ebenso die Verfassung Zyperns (Art. 1). Ansonsten ist nicht nur in den älteren, sondern auch in den neueren westlichen Verfassungstexten Fehlanzeige zu vermelden.

- 28 Demgegenüber ist die Lage völlig anders in den **nach 1990** beschlossenen Verfassungen der **mittel- und osteuropäischen Staaten**. Hier findet sich eine ausdrückliche Garantie der Souveränität oder – gleichbedeutend – der (völkerrechtlichen) Unabhängigkeit in fast allen Texten.¹¹ Nur indirekt findet sich die Garantie der Souveränität allerdings in den Verfassungen von Kroatien und Polen. In Kroatien können Bündnisse mit dem Ziel des Schutzes der Souveränität und Integrität abgeschlossen werden (Art. 7 Abs. 2). In Polens findet sich ein Hinweis nur im Kontext der Aufgaben der Streitkräfte (Art. 26), doch werden sachlich mit vergleichbarer Aussagekraft ausdrücklich die Unabhängigkeit und Integrität des Territoriums geschützt (Art. 5). Daher ist es konsequent, dass das Verfassungsgericht auch die Souveränität als verfassungsrechtlich garantiert ansieht.¹² In der Sache formuliert allein die slowenische Verfassung zurückhaltender und nennt die Souveränität nur im Kontext der erst nachträglich im Jahre 2003 im Vorfeld des Beitritts zur Europäischen Union eingefügten Befugnis zur Übertragung von „souveränen Rechten“ an internationale Organisationen (Art. 3a Abs. 1 Vf.). Hintergrund für die Schaffung einer solchen Bestimmung in diesen Staaten dürfte die Erfahrung der Unterdrückung in der Sowjetzeit sein.
- 29 In der Sache hat die Frage nach dem verfassungsrechtlich definierten Umfang der äußeren Souveränität **praktische Bedeutung** wenn überhaupt, dann allein in einigen Mitgliedstaaten als Maßstab im Rahmen der Prüfung von Verträgen über die **europäische Integration** gewonnen. Neben Frankreich, Lettland, Polen und Tschechien, wo Souveränität bzw. Unabhängigkeit ausdrücklich in der Verfassung erwähnt sind, ist insoweit vor allem Deutschland hervorzuheben, wo das Verfassungsgericht aus dem Grundgesetz auch die Garantie der Souveränität abgeleitet hat (Rn. 31). Konsequenz der verfassungsrechtlichen Souveränitätsbegründung ist insbesondere die – aber auch in weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbreitete – Annahme von Letztentscheidungsrechten gegenüber der europäischen Gerichtsbarkeit (Rn. 754). Insgesamt stehen – gerade auch bei den osteuropäischen Staaten – der Wille, an der europäischen Integration teilzuhaben, und der Wunsch nach Bewahrung der gerade erst wieder gewonnenen internationalen Handlungsfähigkeit in gewissem Kontrast zueinander.

10 Ergänzend ist auf die Bestimmungen zur inneren Souveränität in Art. 3 Vf. hinzuweisen; dazu noch Fn. 83.

11 Siehe die Verfassungen von Bulgarien (Art. 1 Abs. 3, ferner Art. 2 Abs. 2 zur territorialen Integrität), Estland (§ 1), Kroatien (Art. 2, vor allem Abs. 1, 2 und 4), Lettland (§ 1), Litauen (Art. 1, ferner Art. 3 sowie Art. 136), Rumänien (Art. 1 Abs. 1), der Slowakei (Art. 1), Ungarn (zunächst Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 5 der geänderten sozialistischen Vf. und nunmehr Art. B der Vf. 2011) und Tschechien (Art. 1 Abs. 1).

12 Urteile K 18/04 vom 11.5.2005 und K 32/09 vom 24.11.2010; dazu *Wyrzykowski*, in: Schwarze, Verhältnis, S. 191 (201 ff.), ferner Rn. 766.

2. Garantie der Staatlichkeit

In den zahlreichen vor allem westlichen Verfassungen, die die Souveränität nach außen nicht als solche explizit garantieren, stellt sich die Frage, ob diese aus sonstigen Bestimmungen, insbesondere aus dem in vielen Verfassungen zu findenden Hinweis auf die Staatlichkeit abzuleiten ist. So qualifiziert sich Belgien als „Föderalstaat“ (Art. 1 Vf.),¹³ Deutschland als „Bundesstaat“ (Art. 20 Abs. 1 GG). In Italien etwa wird dagegen zur Bezeichnung des Gemeinwesens zumeist auf den Begriff der **Republik** Bezug genommen und der Begriff des Staates nur in spezifischen Zusammenhängen gebraucht, in denen es um den Staat als Rechtssubjekt geht.¹⁴ Hier legt eher die erwähnte Formulierung des Art. 11 der Verfassung nahe, dass die Verfassung auch von einem souveränen Staat ausgeht. In Frankreich gehört es immerhin zu den Aufgaben des französischen Staatspräsidenten, die „Kontinuität des Staates zu sichern“ (Art. 5 Abs. 1 Vf.). Bei anderen Verfassungen hat man den Eindruck, dass der Begriff „Staat“ vor allem im Kontext (innenpolitischer) staatlicher Aufgaben verwendet wird, während im Kontext der Außenpolitik eher andere Bezeichnungen verwendet werden.¹⁵ Auch sonst ist eine Fixierung auf die **Staatlichkeit eher selten**.¹⁶

Nichtsdestoweniger hat das Bundesverfassungsgericht für Deutschland die **Souveränität** allein aus der Staatlichkeit abgeleitet.¹⁷ Im Lichte des vorstehenden Rechtsvergleiches betrachtet **überzeugt** das **nicht**; zumindest, das wird deutlich, ist die textliche Grundlage für diese Schlussfolgerung sehr schmal. Als Problem kommt hinzu: Zeitgeschichtlich besteht ja ein enger Zusammenhang zwischen europäischer Integration und Wiedererlangung der staatlichen Souveränität. Dieser hat sich erstmals in den fünfziger Jahren gezeigt¹⁸ und dann im Kontext der mit dem vollständigen Ende der alliierten Vorbehaltsrechte verbundenen Wiedervereinigung bestätigt.¹⁹ Von daher überrascht es, dass das BVerfG dies bei der erstmaligen – nach 1990 erfolgten – Entfaltung der souveränen Staatlichkeit im Maastricht-Urteil²⁰ völlig übergangen hat. Später, im Lissabon-Urteil, hat es ja sogar mit dem Hinweis auf die Widerruflichkeit der Übertragung

13 Zur damit verbundenen Gewährleistung der souveränen Staatlichkeit *Behrendt/Vrancken*, *Principes*, Rn. 13.2.

14 Siehe einerseits Art. 2 bis 6, 9, 12 und 29 ff., andererseits Art. 7 und 28 Vf. Zum Teil wird auch einfach von „Italien“ gesprochen (Art. 1, 11 Vf.). Zum Ganzen *Dogliani/Pinelli*, in: IPE I, § 5 Rn. 140 ff.

15 Siehe zu Portugal zum „Staat“ Art. 3, 6, 63 ff. Vf., zur Außenpolitik Art. 2 („Republik Portugal“), zur Slowakei zum Staat Art. 35 Abs. 3, 44 Abs. 4 Vf., zur Außenpolitik Art. 1 Abs. 1 Vf. („Slowakische Republik“); zu Slowenien zum Staat Art. 5, 50, 53, 55 ff., 66 Vf., zur Außenpolitik Art. 3a f. („Slowenien“).

16 Siehe ferner beispielhaft die Verfassungen von Bulgarien („Staat“ in Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, aber auch „Republik“ in Art. 4 und „Land“ in Art. 4 und 9), Finnland („Staat“ in § 1, „Land“ in § 9, „öffentliche Gewalt“ in §§ 19 ff.), Irland („Staat“ in Art. 4 f., aber auch „Irland“ in Art. 5 und 12), Lettland („Staat“ in Art. 89, 95, 99, 103, aber auch „Lettland“ in Art. 91 und 97 f.), Österreich (Bundesstaat: Art. 2, sonst eher „Bund“ und „Länder“, etwa in Art. 13 ff.) und Spanien („Staat“ in Art. 1 Abs. 3 sowie Art. 5; siehe auch „öffentliche Gewalt“ in Art. 39 ff.). Begrifflich steht der „Staat“ im Vordergrund in den Verfassungen von Griechenland (Art. 2; Überschrift 3. Teil), Litauen (z.B. Überschrift 1. Kap., Art. 38 ff.), Luxemburg (Art. 1, 11), Malta (Art. 7 ff.) und Rumänien (Art. 1 Vf.). Die polnische Verfassung spricht von der „Republik Polen“ in Art. 1 ff., 72, aber auch von der „öffentlichen Gewalt“ in Art. 65, 68 f.; die schwedische Verfassung spricht regelmäßig vom „Reich“.

17 BVerfGE 111, 307 (319); 113, 273 (298 f.); 123, 267 (357); vgl. auch schon BVerfGE 89, 155 (190).

18 Art. 7 Abs. 2 des Deutschlandvertrages vom 26.5.1952 idF vom 23.10.1954 (BGBl. 1955 II 306) erwähnt ausdrücklich die Integration Deutschlands in die europäische Gemeinschaft.

19 In der Präambel des sog. „2+4-Vertrags“ vom 12.9.1990, BGBl. 1990 II 1318, wird ausdrücklich betont, dass das deutsche Volk „als gleichberechtigtes und souveränes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt“ dienen kann.

20 BVerfGE 89, 155 (190).

der Hoheitsrechte aus der Verfassung²¹ das Recht zur Rückgängigmachung der geschichtlichen Entwicklung postuliert.

3. Inhalt der Staatlichkeit

- 32 Nach klassischem Verständnis bilden **Gebiet, Volk und Gewalt** die Grundelemente jeder Staatlichkeit.²² Herausgebildet hat sich diese Konzeption moderner Staatlichkeit im Laufe des 16. Jahrhunderts. Herrschaft hat es zwar auch schon zuvor gegeben, doch handelte es sich insoweit – insbesondere im Mittelalter – um eine ausgesprochen komplexe Angelegenheit. Herrschaftsbeziehungen wiesen einen wesentlich stärker als heute personenbezogenen und zudem partikularen, also auf einzelne Teilelemente von Herrschaft bezogenen Charakter auf.²³ Demgegenüber ist für die moderne Staatlichkeit eine **einheitsbildende Bündelung der Herrschaft** kennzeichnend. Daher kommt der Staatsgewalt²⁴ und den sie legitimierenden und einhegenden Regelungen eine ganz maßgebliche Bedeutung zu. Im Recht zur hoheitlichen Gewaltausübung zeigt sich die Besonderheit des Staates im Vergleich zu anderen menschlichen Organisationsformen. Sie steht daher im Mittelpunkt der nachfolgenden Überlegungen. Nicht einheitlich beantwortet wird allerdings die Frage, wie sich Staat und Gesellschaft zueinander verhalten. Für die einen, etwa in Deutschland, stellt sich beides als Gegensatz dar.²⁵ Andere sehen das differenzierter. In Frankreich etwa ist diese Aufteilung so nicht verankert,²⁶ und auch anderswo werden die demokratischen Institutionen nicht zuletzt auch als Repräsentanten der verfassten Gesellschaft angesehen.
- 33 Bevor die Strukturen des Staates im Einzelnen näher erörtert werden, ist jedoch ein Blick auf die territoriale Basis der Staatlichkeit zu werfen; die personale Basis der Staatlichkeit wird dann wegen der insoweit bestehenden engen Verbindungen im Kontext des demokratischen Prinzips erörtert (Rn. 78 ff.).

II. Territorialfragen

1. Staatsgebiet

- 34 Das **Territorium** ist für einen modernen Staat **elementar**. Während das Mittelalter vielfach von „zerfaserten“ Herrschaftsstrukturen geprägt war in dem Sinne, dass zahlreiche einzelne Hoheitsrechte einzelnen Herrschern in jeweils besonders definierten Gebieten zustanden und dementsprechend die Rechtsordnung territorial und bereichsspezifisch stark ausdifferenziert war (Rn. 110), stellt es heute das Gebiet dar, in dem der Staat seine **Hoheitsgewalt grundsätzlich uneingeschränkt** entfalten kann. Eine Definition des jeweiligen Staatsterritoriums findet sich aber nur in **wenigen Verfassungen** (Estland: § 122 Abs. 1, Lettland: Art. 3²⁷, Malta: Art. 1 Abs. 2 (sowie Art. 124 Abs. 1),

21 BVerfGE 123, 267 (350).

22 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 144.

23 Reinhard, Staatsgewalt, S. 42 f.

24 Für die österreichische Verfassung gibt es staatliche Gewalt nur in Form des Rechts; siehe dazu Rn. 66.

25 Deutlich etwa BVerfGE 128, 226 (244 f.); Rupp, in: HStR I, § 31.

26 Fromont, in: Klaus Stern (Hrsg.), 40 Jahre Grundgesetz, 1990, S. 33 (35). Praktische Konsequenzen zeigen sich etwa in der Grundrechtsdogmatik, so bei der Erstreckung von deren Schutz auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie bei der regelmäßig unbefangenen angenommenen Drittwirkung; siehe dazu Classen, in: Sonnenberger/Classen, Einführung in das französische Recht, Nr. 36.

27 Zur Verfassungsmäßigkeit des Grenzvertrages mit Russland siehe VfGH, Urteil 2007-01-0102 vom 29.11.2007.