

INTEGRATIONSKRAFT DER VERFASSUNG*

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle

A. EINLEITUNG – ZUEIGNUNG

Dieser Beitrag gilt einem Staatsrechtslehrer, dem vielzitiertes „Professor aus Heidelberg“, der das Glück hatte, gleichzeitig wirkmächtiger Bundesverfassungsrichter und Professor (nicht nur für das Steuerrecht) zu sein. Überdies wagte er sich sogar an „Privatentwürfe“ für ein Gesetzeswerk in Gestalt seines Steuergesetzbuches (2011). Seine Freunde und Schüler haben ihn bereits vor zehn Jahren durch ein Kolloquium in Heidelberg (2002) geehrt¹. Heute bringen sie ihm eine ganzheitlich konzipierte Festschrift, vielleicht ein Handbuch, dar. Angesichts der oft beklagten, aber nie beendeten Flut von Festschriften ist es ein Glücksfall, dass die eingeladenen Autoren um einen konkreten Beitrag gebeten werden, der sich systematisch in ein Gesamtkonzept ein Gesamtkonzept einfügen kann. Solche strengen Themenfestschriften sollten Schule machen, erweisen sich doch die üblichen Festschriften mit ihren ganz heterogenen Beiträgen oft als „Grab“.

Dem Verfasser dieser Zeilen wurde das Thema: „Die Integrationskraft von Verfassungen“ zugeteilt. Er erlaubt sich, diese Vorgabe ein Stück weit zurückzunehmen und einzuschränken durch die Formulierung in: „Die – *begrenzte* - Integrationskraft von Verfassungen“. Dies ist bewusstes Programm, aus Gründen der Sache, nicht nur aus Bescheidenheit.

Freilich wäre dieses Thema ohne *Rudolf Smend* (1928/1956)² weder gestellt, noch nach Maßgabe der folgenden Überlegungen vorläufig beantwortet worden. Gemeint ist seine Integrationslehre einerseits und sein zum Klassikertext gereiftes Wort andererseits: „Es gibt nur soviel Staat, wie die Verfassung konstituiert“. Kongenial hat dies später der Kronjurist der SPD *Adolf Arndt* ähnlich formuliert. Die neue Verfassung Brandenburgs (1992) denkt

* Leitgedanken des Rechts zu Staat und Verfassung: Studienausgabe. Kube/Mellinghoff/Morgenthaler/Palm/Puhl/Seiler (Hrsg.). C. F. Müller – Wissenschaft. 155-168.

¹ Rudolf Mellinghoff/Gerd Morgenthaler/Thomas Puhl (Hg.), *Die Erneuerung Des Verfassungsstaates*, 2003

² *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, bzw. Art. Integrationslehre, *Integration*, 1956, jetzt in: ders. *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 2010, S. 119 ff. blz 475 ff.

parallel, insofern sie ihren großen Text beginnen lässt mit den Worten: “Wir, die Bürgerinnen und Bürger Brandenburgs, geben uns diese Verfassung...” Von “Staat” ist nicht die Rede. Damit ist allen offenen und versteckten, in Deutschland so beliebten präkonstitutionellen bzw. postmonarchischen Staatsverständnissen eine klare Absage erteilt; freilich leben diese in der Literatur nach wie vor weiter³, während der Schweiz und manchen Autoren in Österreich dieser deutsche Staatsbegriff stets unverständlich war. Die Idee von *Rudolf Smend/Adolf Arndt* ist besonders fruchtbar für die Europadebatte: EU und Europarat haben (Teil-) Verfassungen, ohne dass sie Staaten wären.

**B. ERSTER TEIL: DIE DEN STAAT KONSTITUIERENDE VERFASSUNG –
“VERFASSUNGSSTAAT” - VERSTÄNDNISSE VON VERFASSUNGEN - DAS
“GEMISCHTE” VERFASSUNGSVERSTÄNDNIS – INTEGRATIONSPROGRAMME
– GRENZEN – AKTEURE**

I. Vorbemerkungen

Wort und Sache von “Verfassungstheorie” haben derzeit Konjunktur⁴. Der Verfasser dieses Beitrags darf darauf hinweisen, dass er im Jahre 1974 den Aufsatz gewagt hat: “Verfassungstheorie ohne Naturrecht”. Im Rückblick bedauert er freilich, dass ein Fragezeichen am Ende des Titels fehlt. Denn erst später wurde ihm (schon 1976 von *Günter Dürig* angemahnt) klar, dass das *Naturrecht*⁵ bei aller Anerkennung der Integrationsinhalte und Kräfte einer Verfassungstheorie und des Verfassungsrechts als letzte “Reserve” national wie übernational präsent bleiben muss. Vor allem die Menschenwürde als “kulturanthropologische Prämisse” des Verfassungsstaates kann wohl zu keiner Zeit des Rückgriffs auf *vorstaatlich gedachtes* Naturrecht entbehren, zu prekär sind alle Erscheinungsformen von Staaten, auch und selbst der Verfassungsstaat und seine “Welt” sowie der nationale und internationale Frieden. So sehr die Verfassungstheorie heute eine gewisse Renaissance erlebt (auch in Italien : *Gustavo Zagrebelsky*, *Diritto mite*, 1992), so

³ Vgl. Nur Josef Isensee, Staat und Verfassung, in: HStR, Bd. I. 1987, § 13 Rn: Der moderne Staat als “präkonstitutioneller Grundtypus”

⁴ Vgl. den Sammelband *Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter* (Hg.) Verfassungstheorie, 2010; *Thomas Vesting/Stefan Korioth* (Hg.) Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 2011; *Hasso Hofmann*, Vom Wesen der Verfassung, in: JöR 51 (2003). S. 1 ff; *Hans Vorländer* (Hg.), Integration und Verfassung, 2002, *Dieter Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 2002. – Teilaspekte auch in dem Band *Helmuth Schulze-Fielitz* (Hg.). Staatsrechtslehre als Wissenschaft, in: Beih. 7. Die Verwaltung 2007; *Rolf Gröschner* u.a. (Hg.) Freistaatlichkeit, 2011; *Matthias Jestaedt/Oliver Lepsius/Christoph Möllers/Christoph Schönberger*, Das entgrenzte Gericht, 2011.

⁵ AöR 99 (1974). S. 437 ff. (wiederabgedruckt in M. Friedrich (Hg.), Verfassung, 1978, S. 418 ff).

hartnäckig gebärden sich alle offenen und versteckten Formen von “Staatlichkeit”. Speziell in Deutschland bleibt es wohl bei einem “ewigen Ringen” um das Verhältnis von Staat und Verfassung. Der Autor dieses Beitrags freilich hat sich seit langem, auf der Linie seines akademischen Lehrers *Konrad Hesse*, für das Denken “von der Verfassung her” entschieden. Inwiefern dies im Völkerrecht möglich ist, zeigt sich wohl im weiteren Verlauf der Diskussion um die “Konstitutionalisierung” des Völkerrechts⁶. Inwieweit dies vom Europarecht her geboten ist, muss erprobt werden. Der Verfasser votiert für Begriff und Sache des “Europäischen Verfassungsrechts” (statt “Europarecht”). Die Nationalstaaten sind – wegen der Unionsbürger – *ideell* nicht mehr die vielzitierten “Herren der Verträge”. Sie haben ihren unverzichtbaren, aber bescheideneren Platz im Rahmen des übergreifenden Europäischen Verfassungsrechts. Darum gibt es auch Versuche zur Etablierung einer “Europäischen Verfassungslehre”⁷, nicht einer “europäischen Staatslehre”.

II. Staats-und Verfassungslehren (Auswahl)

Im Folgenden seien einige Staatsrechtslehrer mit Aussagen zu unserem Thema vergegenwärtigt. *Georg Jellinek*⁸ versteht die Verfassung nur von ihrer “erhöhten formellen Geltungskraft” her. *Carl Schmitt* (1928) deutet sie im Rahmen seines Dezisionismus als Entscheidung normativ “aus dem Nichts” (dies wird schon durch die komplexen pluralistischen Vorgänge der Verfassungsgebung etwa in Portugal und Spanien (1976/78) sowie durch die teils rezipierende, teils neu schaffende Verfassungsgebung nach dem “annus mirabilis” 1989 in Osteuropa widerlegt: überdies: mit *Carl Schmitt* kann man weder die Schweiz erklären, noch Europa bauen. Im Verfassungsstaat geschieht Verfassungsgebung nicht aus einem Naturzustand, sondern im Kulturzustand). *Hermann Heller* konzipiert sein Denken im Rahmen seiner großen Staatslehre von 1934 konsequent vom “Staat” her und auf diesen hin. *Werner Kagi* spricht von “rechtlicher Grundordnung des Staates” (1945). *Horst Ehmke* deutete die Verfassung als Beschränkung und Rationalisierung der Macht sowie als Gewährleistung eines freien politischen Lebensprozesses (1953). *Ulrich Scheuner* (1963)⁹

⁶ Zur kontroversen Konstitutionalisierungsdebatte *Armin von Bogdandy*. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany, in: Harvard international Law Review 47 (2006). S. 223 ff.; verwiesen sei auch auf die Aufsatzreihe “Zur Zukunft der Völkerrechtswissenschaft in Deutschland: Zwischen Konstitutionalisierung und Fragmentierung des Völkerrechts”, in ZaöRV 67 (2007); jüngst Karl-Heinz Ladeur, Ein Recht der Netzwerke für die Weltgesellschaft oder Konstitutionalisierung der Völkergemeinschaft?, in: AVR 49 (2011), S. 246 ff.

⁷ Vom Verf., 2001/2002, 2011.

⁸ Allgemeine Staatslehre, 1900, 6. Neudruck 1959, S. 534.

⁹ Art. Verfassung, jetzt in: *ders.*, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S. 171 (172 f.).

erfand die schöne Formel von der Verfassung als “Norm und Aufgabe”, wobei wir das Diktum von *Rudolf Smend* hinzufügen dürfen: “Verfassung als Anregung und Schranke” (1928). Der Verfasser dieses Festschriftenbeitrags wagte noch als Privadozent in Tübingen im Blick auf *Jürgen Habermas* die Formel von der “Verfassung als öffentlicher Prozess” (1969)¹⁰ und er unterfütterte diese dynamische und auf die Öffentlichkeit spezifisch vertrauende Formel durch den Gedanken von der “Verfassung als Kultur” (1982). Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhundert suchte er den Durchbruch zur Idee “Verfassung aus Kultur”.¹¹ Das eigene “gemischte” Verfassungsverständnis will nicht eklektizistisch sein. Es kann aber doch zum Ausdruck bringen, dass die meisten der hier nur cursorisch zur Sprache gebrachten Verfassungsverständnisse jeweils ihre *relative* Berechtigung haben. Viele Kontroversen in Deutschland entstanden und entstehen allein aus der Tatsache, dass jeder Autor “sein” Verfassungsverständnis absolut setzt, zuweilen nicht ohne Rechthaberei. Hier einige Beispiele für die gebotene Differenzierung: Es gibt Textfelder geschriebener Verfassungen, die sehr präzise und detailliert normiert sind, man denke an die vielen Ziffern bzw. Stichworte von bundesstaatlichen Kompetenzverteilungsnormen (z. B. Art. 73 und 74 GG, Art. 10 BVG Österreich Art. 21 Verf. Brasilien von 1988/2007; im Regionalstaat z. B, Art. 117 Verf. Italien). Hier wirkt das Wort von der Verfassung als “Generalklausel” oder “Rahmenordnung” deplatziert. Der viel zitierte Generalklauselcharakter der Grundrechte¹² ist ebenfalls nur differenziert richtig. Manche Normstücke von Grundrechtsgarantien sind sehr konkret (z. B. der “Jugendschutz” in Art. 5 Abs. 2 GG), andere Grundrechte haben hingegen den viel zitierten Generalklauselcharakter. Man denke – neben der Kunst (Art. 5 Abs. 3 GG) – nur an den weiten und offen gewordenen Begriff “Familie” (Art. 6 Abs. 1 GG). 1949 verstand man unter “Familie” gewiss nur das Ehepaar (Mann und Frau) mit mindestens einem Kind. Heute wird “Familie” zu Recht als Begriff geöffnet, so dass z.B. Großeltern mit einem unehelichem Enkel als Familie gelten. Sogar ein Bundespräsident (*Horst Köhler*) formulierte in seinen guten Zeiten das schöne Wort, dass Familie überall dort sei, wo Kinder sind. Sodann: Selbst gewisse dezisionistische (“politische”) Elemente sind in der Entwicklung des Verfassungsstaates nicht zu übersehen: so, wenn das Bundesverfassungsgericht große Grundsatz-Urteile fällt – oft i.S. der “Echternacher Springprozeession” (Solange I, Solange II

¹⁰Besprechungsaufsatz Öffentlichkeit und Verfassung, in: ZfP 1969, S. 273 ff.

¹¹Dokumentiert in dem Band: Verfassungsvergleichung in Europa – und weltbürgerlicher Absicht, 2009 Siehe auch *Markus Kotzur*, Die Verfassungskultur der Mitgliedstaaten und die Gemeineuropäische Verfassungskultur, in: Dimitris. Th. Tsatsos (Hg.), Die Unionsgrundordnung. Handbuch zur Europäischen Verfassung, 2010, S. 245 ff.

¹²Dazu schon meine Dissertation. Die Wesengehaltgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG, 1962, 1983, S. 102, 168, 186 u.ö.

bzw. Lissabon-Urteil und Mangold/Honeywell-Beschluss). Die Idee von der Verfassung als "öffentlicher Prozess" hat ihr bestes Anschauungsmaterial in der Rolle verfassungsrichterlicher Sondervoten. Was heute erst ein prospektives Sondervotum (z.B. von Frau *Rupp-von Brünneck*) etwa in Sachen öffentlich-rechtliche Positionen als Eigentum im Sinne von Art. 14 GG war, kann im Laufe der Zeit zur Mehrheit im Verfassungsgericht werden (so geschehen in B VerfGE 32, 129 bzw. 53, 257 (289))¹³. Selbst das Verständnis der "Verfassung als Kultur" darf nicht verabsolutiert werden. Es gibt Themenfelder, auf denen Verfassungsnormen bloße Technik sind. Man denke an Regelungen etwa von Fristen (z.B. Art. 76 abs. 2 Satz 2 GG). "Anregung" im Sinne von *Rudolf Smend* ist die Verfassung sehr oft. Erinnerung sei an Verfassungsaufträge (seinerzeit in Sachen deutsche Wiedervereinigung) oder an (integrierende) Hymnen und Flaggen, die in Verfassungsstaaten nicht in allgemeine Bürgerpflichten umschlagen dürfen (anders die Praxis in totalitären Staaten) sowie an den einer UN-Konvention (2006/2008, "BRK") gemäßen Integrationsauftrag für Behinderte (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG)¹⁴. Die Förderung "des Zusammenhalts aller gesellschaftlichen Gruppen" (Art. 9 abs. 1 Ziff. 1 Verf. Oberösterreich von 1991) gehört hierher¹⁵. Der Schrankencharakter vieler Verfassungsnormen (Z. B. bei der Gewaltenteilung) ist evident. Man denke auch an die älteste, klassische Dimension der Grundrechte als Abwehrrechte. *Ulrich Scheuners* Verständnis der Verfassung als "Norm und Aufgabe" ist ebenfalls sehr differenziert auf die verschiedenen (Text-) Felder von verfassungsstaatlichen Verfassungen anzuwenden. "Norm" sind die Grundrechte in den meisten ihrer Dimensionen, Aufgaben sind sie nur dort, wo ihnen Pflichten inhärent sind. Selbst das Verfassungsverständnis von *Georg Jellinek* behält einen begrenzten Anwendungsbereich: Das Zweidrittel-Erfordernis bei Verfassungsänderungen ist ein Beispiel für die erhöhte formelle Geltungskraft (Art. 79 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 83 Verf. Thüringen von 1993). Besondere Bedeutung kommt der Lehre von der "Offenheit der Verfassung" (*Konrad Hesse*) und der "offenen Verfassungsinterpretation" (*Peter Häberle*) sowie der späteren, offenen Gesellschaft der Verfassungsinterpreten" (1975) zu. Sie lässt erkennen, dass jede Verfassung im Wandel der Zeit steht und zugleich unabänderliche Grundelemente festschreibt (Art. 79 Abs. 3 GG, Art. 110 Abs. 1 Verf. Griechenland, Art. 288 Verf. Portugal, Art. 159 Verf. Angola von 1992, Art. 125 Verf. Niger von 1992, Art. 88 Verf. Djibouti von 1992/2007, Art. 130 Verf. Republik Guinea-Bissau von

¹³ Ein Beispiel für *retrospektives* Sondervotum (des Richters Landau) findet sich in der Sache Mangold/Honeywell (BverfGE 126, 318ff.).

¹⁴ Vgl. BverfGE 96,288 (302 f., 312 f.). – Verfassungsvergleichend ergiebig Art. 4 Abs.4 Verf. Niederösterreich von 1979/2004, Art. 13 Abs. 2 Verf. Tirol von 1989/2003, Art. 7 Abs 2 lit. f Regionalstatut Latium (2004).

¹⁵ S. auch Art. 11 Abs. 3 Regionalstatur Apulien von 2004: "coesione sociale".

1993, Art. 441 f. Verf. Ecuador von 2008). *Konrad Hesses* Erinnerung an die “normative Kräfte der Verfassung” (1959) ist eine Antithese zur “normative Kraft des Faktischen” (*Georg Jellinek*). Vor jeder Selbstüberschätzung der Erkenntnisfähigkeit und Gestaltungskraft des Staatsrechtslehrers sei gewarnt. Letztlich weiß nur der “Weltgeist”, wann, wo und wie sich Elemente des Wandels und der Dauer in der Geschichte einer konkreten Verfassung abwechseln.

Sicher ist, dass jede nationale Verfassung sich Integrationspolitik erlaubt und Integrationskräfte braucht. All dies wird später bei der Frage nach den “Akteuren” beim Namen genannt. Die Verfassung lässt jedoch auch Räume für Desintegration, Infragestellung (Verfassungsänderungen!, im GG bald 60!) oder Abstinenz und Dissens (zu) – man denke an den in den 50er Jahren in Deutschland bekannten Standpunkt des “Ohne mich”: geschützt durch den status negativus der Grundrechte, vielleicht sogar an den zivilen Ungehorsam (vgl. Präambel, letzter Spiegelstrich Verf. Republik Kongo von 1992). So braucht die “normative Kraft der Verfassung” Elemente und Phasen der Integration *und* der Differenz zugleich.

Aus der eigenen kleinen Forschungswerkstatt des Verfassers hier nur einige Stichworte: die 1979 entwickelte Kontexttheorie¹⁶ sowie das Textstufenparadigma aus dem Jahre 1989,¹⁷ schließlich das Wort von der “Verfassungskultur” und die Erarbeitung der “Geistklauseln” in manchen geschriebenen Verfassungen. Auch hier tut Selbstbescheidung Not. Ein *Montesquieu* kongeniales Buch “Vom Geist der Verfassungen” ist bis heute nicht geschrieben worden. Es könnte auch nur durch einen umfassenden weltweiten kulturwissenschaftlich inspirierten Verfassungsvergleich in Sachen Texte, Judikate und Theorien¹⁸ gedeihen, der die Möglichkeiten und Horizonte des “einsamen Gehirns” eines Forschers auch im Zeitalter des vernetzten Internet übersteigt. All dies meint das skizzierte “gemischte” Verfassungsverständnis, wobei das Pluralismusprinzip für Medien (optimal Art. 17 Verf. Ecuador von 2008) eine tragende Konnexgarantie ist: i.S. der “Verfassung des Pluralismus” (1980, s. auch Präambel Verf. Bosnien-Herzegovina von 1996: “pluralistic society”).

¹⁶ Vgl. Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, 1979, S. 44 ff.; Die Verfassung im Kontext, in Daniel Thürer u.a. (HG), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 17 ff.

¹⁷ Textstufen als Entwicklungswege des Verfassungsstaates, in: FS für Karl Josef Partsch, 1989, S. 555ff. - Selbst nur für “semantisch” gehaltene oder “aufgehobene” Verfassungstexte sind oft aussagekräftiger als so manche wissenschaftliche Literatur! – Zum Verfassungstext geronnen ist der Begriff “Kontext” in Art. 2 Verf. Singapur von 1962/82 und Art. 259, 260 Verf. Kenia, 2010.

¹⁸ Fast sensationell ist die Textstufe in Art. 2 Abs. 2 lit. e Verf. Malawi von 1994; Verweis auf “comparable foreign case law” (zit. Mach JöR 47 (1999). S. 563).

III. Integrationsfelder, Kräfte, Ressourcen, Quellen, Vergemeinschaftungsvorgänge, Themen, Integrationsprogramme, Integrations-Artikel, Integrationspolitik, Akteure – im Ganzen: “Kultur”

Es gibt eine Reihe von Themenfeldern verfassungsstaatlicher Verfassungen, die als “Ressource” für Gemeinschaftungsvorgänge und ihre “Akteure” besonders wichtig sind. Genannt seien typische Integrationsartikel wie offene Gottesklauseln in der Idealform der Verfassungen Polens (1997) und Albanien (1998) mit ihrer Einbeziehung auch der Nichtgläubigen, die Präambel mit ihrer bürgernahen Sprache sowie ihren Zukunftsvisionen (z. B. Präambel Verf. Kosovo von 2008), auch die in afrikanischen Verfassungen beliebten “Wahlprüche” (z. B. Art. 4 Abs. 4 Äquatorial-Guinea von 1991, Art. 4 Abs. 1 Madagaskar von 1995) sowie Nationalsymbole wie Artikel zu Flaggen, Hymnen sowie Feiertagen – als emotionale Konsensquellen – bis hin zu Mosaiksteinen der Erinnerungskultur¹⁹ wie Museen und Archive (vorbildlich Art. 379 Verf. Ecuador von 2008). Hierher gehören neben Sprachen-Artikeln (vorbildlich Art. 3 Verf. Namibia von 1990, Art. 4 nBV Schweiz von 1999) und Schutzaufträgen für im Ausland lebende Staatsbürger (vgl. Art. 15 Verf. Kosovo und Art. 13 Verf. Serbien von 2006) auch gemeinschaftsbildende Grundrechte, die einen “status corporativus” schaffen, etwa die Religionsfreiheit und die Freiheit für Vereine und Gewerkschaften. Die politischen, z.B. (Wahl-) Rechte, die ihren letzten Ursprung in der Menschenwürde haben, gehören ebenfalls hierher. Im Ganzen ist es die als offen, pluralistisch konzipierte Kultur, die die Möglichkeit für Integrationskräfte bereit hält, aber auch für das Gegenteil (die Verweigerung, Dissens und Alternativen).

IV. “Gegenlager”, die Verfassung des Pluralismus, der Vielfalt, der Differenz

Bei allen von den Verfassungen angeregten (nicht erzwingbaren) Vergemeinschaftungsvorgängen ist auch an deren Grenzen zu erinnern. Garantiert werden sie durch die aus (berechtigtem) Misstrauen geborene horizontale und vertikale Gewaltenteilung, auch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG, art. 88-6 Verf. Frankreich von 1958/2008, art. 5 Abs. 1 EUV) ist ein gestuftes Integrations-Programm, sowie durch den grundrechtlichen status negativus, den Privatheitsschutz (zuletzt Art. 31 Verf. Kenia von 2010) sowie durch den Minderheitenschutz (vorbildlich: Art. 75, 80 Verf. Serbien von 2006). Der

¹⁹ Aus der. Lit.: Peter Häberle, Die Erinnerungskultur in Verfassungsstaat, 2011.

Verfassungsstaat muss die “Ohne-mich-Bürger” ebenso ertragen wie alle Arten der z.B durch die Demonstrationsfreiheit gesicherten Opposition (“Wutbürger”). Vor allem ist an die Freiwilligkeit bei allen Formen der Huldigung an Staatssymbole wie Flaggen und Hymnen zu erinnern, auch darf der Bürger nicht überfordert werden. Die Trennung von Staat und Religionsgesellschaften bzw. das Neutralitätsprinzip (BVerfGE 123, 148 (178)) im Geiste eines offenen Religionsverfassungsrechts gehör hierher. Bei all dem ist freilich zu bedenken, dass der Staat – entgegen einer beliebten Vokabel – durchaus seine eigenen Voraussetzungen mit gestaltet bzw. garantiert, greifbar etwa in Form der Erziehungsziele in den Schulen (z.B. Art. 131 Verf. Bayern, Art. 28 Verf. Brandenburg, Art. 16 Abs. 2 Verf. Griechenland von 1975/2001) und in seinen Engagements in Sachen Kulturpolitik (z. B. Art. 30 Verf. Thüringen von 1993, Art. 42 Verf. Bern von 1993). “Parallelgesellschaften” sollen vermieden werden. Darum ringen etwa interne Integrationsprogramme für Einwanderer, auch die kulturelle Integrationspolitik Deutschlands in Form von Islamzentren an Universitäten (zuletzt in Tübingen, 2012). Art. 80 Verf. Serbien von 2006 gelingt eine vorbildliche ganz neuartige allgemeine Toleranz-klausel: “spirit of tolerance”.

C. ZWEITER TEIL: WERDENDE VERFASSUNGSGEMEINSCHAFTEN – TEILVERFASSUNGEN INSBESONDERE IN DER EU, AUFTEILUNG DER INTEGRATIONSAUFGABEN UND – AKTIVITÄTEN SOWIE AKTEURE – DIE FINANZKRISE

I. Nationale Teilverfassungen in regionalen Verantwortungsgemeinschaften wie EU und Mercosul, Regionalisierung und Globalisierung

Die Integrationskraft der klassischen nationalen Verfassungen ist heute von ganz neuer Seite her tief – und weitgehend begrenzt: zunächst von den überregionalen Zusammenschlüssen her, in welcher Form auch immer²⁰. Speziell in der EU sind die nationalen Verfassungen nur noch Teilverfassungen, eine These aus dem Jahre 2001²¹. Das europäische Verfassungsrecht dringt osmotisch in die nationalen Verfassungsräume ein und begrenzt damit deren Integrationsprogramm und Integrationskraft. Es kommt zu Kompensationsvorgängen.

²⁰ Die besondere Ausstrahlung des GG “nach außen” sei nicht vergessen, dazu *Thilo Rensmann*, Wertordnung und Verfassung. Das Grundgesetz im Kontext grenzüberschreitender Konstitutionalisierung, 2007.

²¹ *Peter Haberle*, Das Grundgesetz als Teilverfassung im Kontext der EU/EG, in: FS für Hartmut Schiedermaier, 2001, S. 81 ff.

Konkret: Viele Themen und Funktionen sind von Deutschland oder Italien nach Brüssel und Luxemburg, aber auch nach Straßburg abgewandert. Man denke an die Lebensbereiche der Grundrechte oder an Teilgebiete des Privat- und Strafrechts (Stichwort: Europäisches Privat- und Strafrecht²²). Mag auch der Vertrag von Lissabon (2007/2009) die Europa-Symbole wie die Europaflagge und die Europahymne sowie den Europatag formal-textlich abgeschafft haben, in der europäischen Verfassungswirklichkeit sind sie fast vor jedem Rathaus oder bei größeren politischen Ereignissen präsent. Damit werden auch Integrationskräfte in Bezug auf Europa wach gehalten, z.B. wehen allerorts die Nationalflaggen neben der Europaflagge. Mit anderen Worten: Die auf den *Nationalstaat* bezogene Integrationslehre von *Rudolf Smend* ist, so klassisch sie bleibt, heute nicht mehr durchzuhalten; sie ist ins Europäische umzudenken, neu zu formulieren; das Wort von der “Einheit der Verfassung” ist zu modifizieren in “partielle Einheit”. Der in den meisten neueren Verfassungen fixierte “Vorrang der Verfassung”²³ ist insofern neu zu lesen. Was die nationale Verfassung an Integrationskräften verloren hat, leistet jetzt die übergeordnete regionale Gemeinschaft, konkret die EU bzw. das Europa des Europarates zu ihren Anteilen. Hier haben Gemeineuropäische Verfassungsrecht (1991), ebenso das Gemeinamerikanische und Gemeinasiatische Verfassungsrecht ihren Platz (2003/1997). Zu ihren Mosaiksteinen gehören Artikel des “nationalen europaverfassungsrechts”²⁴.

Akteure sind in Europa die Unionsbürger. Ein europäisches Integrationsprogramm findet sich in Art. 2 EUV (Grundwerte der Union), auch in Sachen “kulturelles Erbe Europas” (gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 4 ebd.) sowie in der Präambel (“kulturelles, religiöses und humanistisches Erbe Europas”).

Die *Globalisierung*²⁵ hat zwei Aspekte: Einerseits *relativiert* sie die Möglichkeiten der auf die innere Integration zielenden Nationalstaaten, andererseits *stützt* sie diese, indem sie sie als

²² Dazu zuletzt *Joachim Vogel*, Strafrecht und Strafrechtswissenschaft im internationalen und europäischen Rechtsraum, in: JZ 2012, S. 25 ff.; *Ulrich Sieber*, Die Zukunft des Europäischen Strafrechts, in: ZStW 121 (2009), S. 1 ff.

²³ Beispiele; Art. 6 Verf. Malta von 1964. Art. 3 Abs. 2 und 3 Verf. Benin von 1990. Art. 5 Verf. Bulgarien von 1991, Art. 4 Verf. Kolumbien von 1991, Art. 6 Verf. Georgien von 1995, Art. 1 Verf. Südafrika von 1996/2007, Art. 4 Verf. Westkap von 1997, Art. 1 Verf. Nepal von 2006.

²⁴ Beispiele: Art. 23 GG. Art. 88-1 bis 7 Verf. Frankreich. Art. 1 Verf. Oberösterreich von 2001. Art. 1 Abs. 4 Regionalstatut Umbrien von 2005. – In Sachen afrikanische Einheit: Präambel Verf. Tschad von 1996, Präambel Verf. Mali von 1992: ein Souveränitätsverzicht findet sich sogar in Art. 146 Verf. Burkina-Faso.

²⁵ Aus der Lit.: *Peter Häberle*, Menschenrechte und Globalisierung in: JöR 55 (2007), 397 ff.; jüngst *Astrid Niederberger/Philipp Schink* (Hg.) Globalisierung. Ein interdisziplinäres Handbuch, 2011; vorher schon *Ulrich Steger* (Hg.), Facetten der Globalisierung, 1999, zu den strukturellen Veränderungen der Staatlichkeit durch Globalisierung; *Christian Walter*. Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess, in: ZaöRV 59 (1999), S. 961 ff., 968 ff.; *ders.*, Die Folgen der Globalisierung für die Europäische Verfassungsdiskussion, in: DVBI. 2000, S. 1 ff.

kooperative Verfassungsstaaten in die Welt ausgreifen lässt. In dem Maße, wie der Mensch zum “Völkerrechtssubjekt”²⁶ reift, wird die Integrationsaufgabe universal.

Ein Wort zu den *Akteuren* in Sachen Integrationsprozess der nationalen (Teil-) Verfassungen: es sind die Verfassungsorgane (z.B. in Gestalt ihrer Öffentlichkeitsarbeit), die Pluralgruppen, die staatlichen Schulen (dank der Bildungsziele, prominent: Art. 16 Abs.2 Verf. Griechenland). Letzten Endes agieren die Bürger. Für Verfassungen gibt es keine “Lebensversicherungen”. Es ist die Gemeinschaft ihrer Bürger, die sie am Leben erhält. Selbst der Verfassungsjurist hat nur bescheidene Möglichkeiten, der Jubilar *Paul Kirchhof* hat sie in seiner Biographie optimal ausgeschöpft²⁷.

Auf internationaler Ebene sind die *NGOs* zu unverzichtbaren Akteuren geworden, neben den UN und ihren Unterorganisationen, auch den Internationalen Gerichtshöfen. Von ihnen allen hängt es ab, ob es einmal zu einer “universalen Verfassungslehre” kommen wird (auf den Spuren von *Hugo Grotius*, *Montesquieu* und *Immanuel Kant*).

II. Insbesondere: Die Finanzkrise als Gefahr für die Teilverfassungen in Europa

Die aktuelle Finanzkrise bildet eine akute Gefahr für das Ensemble der Teilverfassungen in Europa und ihre sie verlebendigenden Integrationsvorgänge²⁸. Speziell die Wirkung der in der Schweiz erfundenen “Schuldenbremse” (§ 120 KV Baselstadt von 2005)²⁹ – Ausdruck des generationenübergreifenden Verfassungsverständnisses und eine Konnexgarantie zur Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG – ist der Testfall für die Integrationskraft von Verfassungen. Die “soziale Marktwirtschaft”, in manchen europäischen Ländern ausdrücklich Verfassungstext (vgl. Art. 20 Verf. Polen von 1997, art. 7 Abs. 3 Verf. Tirol von 1989/2003), muss darum bemüht sein, die außer Kontrolle geratenen Finanzmärkte zu regulieren und die (amerikanischen) Rating-Agenturen in die Schranken zu weisen (am besten öffentlich-rechtlich, europäisch, jedenfalls mit Unabhängigkeitsstatus).

²⁶ Dazu *Anne Peters*, Das subjektive internationale Recht, in: JöR 59 (2011), S. 411 ff.

²⁷ Von seinem staatsrechtslehrerreferat in Innsbruck (“Besteuerung und Eigentum”), in: VVDStRL. 39 (1981), S. 213 ff, über den Handbuchartikel (z. B. HStR, Bd. III, 1998), § 59 (“Mittel staatlichen Handelns”) bis zum Gedächtnisblatt (für *Hans Schneider*, in: JöR 60 (2012), S. 367 ff.).

²⁸ *Christoph Ohler*, Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, in: DVB1 2011, S. 1061 ff.

²⁹ Aus der Lit.: *Maxi Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung? 2011.

D. AUSBLICK

Die – begrenzte – Integrationskraft von “Verfassungen des Pluralismus” bleibt ein Thema der Vergleichenden Verfassungslehre, wenn sie kulturwissenschaftlich konzipiert ist. Die weltweiten Entstehungsvorgänge von regionalen Verantwortungsgemeinschaften, z.B. Mercosul, der Andenpakt oder die alten und neuen Zusammenschlüsse in Asien (die Länder von Asean, jüngst die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Russland, Weissrussland und Kasachstan) relativieren die herkömmlich konzipierte normative Kraft der nationalen Verfassungen. Doch gibt es Kompensationsvorgänge von der “höheren” Ebene her. Diese sind auch unverzichtbar, da jede menschliche Gemeinschaft von der Kommune über den Kanton (bzw. das Land) bis zum Verfassungsstaat und der diesen überwölbenden internationalen Zusammenschlüsse (“Verbünde”) bedarf. Hier ist das Völkerrecht als Konstitutionelles Menschheitsrecht in den Blick zu nehmen. Das Große Wort von der “Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft” (*Alfred Verdross*) wäre auch im Blick auf mögliche, von der UM eingeforderte und freigesetzte Integrationskräfte zu untersuchen, die zu denen des Verfassungsstaates komplementär wirken. Die Idee des “Weltbürgers”³⁰ deutet die möglichen Horizonte an. Beispiele sind *Immanuel Kant*, *Albert Schweitzer*, *Nelson Mandela* und *Václav Havel*. Sie alle wirken ihrerseits vorbildhaft in die Integrationsprozesse nationaler Verfassungen hinein (als “Wohltäter der Menschheit” i.S.d. bildungsidealistischen Erziehungsziels in Art. 56 Abs. 5 S.2 Verf. Hessen von 1946): fast weltweit.

E. BIBLIOGRAPHIE

- Depenheuer, Otto*, u.a. (Hg), *Verfassungstheorie*, 2010.
Ehrenzeller, Bernhard, u.a. (Hg), *Vom Staatsbürger zum Weltbürger*, 2011.
Grimm, Dieter, *Die Zukunft der Verfassung*, 2002.
Häberle, Peter, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1982, 1998.
ders., *Menschenrechte und Globalisierung*, in: *JöR* 55 (2007), S. 397 ff.
ders., *Europäische Verfassungslehre*, 2011

³⁰ Dazu jetzt der Band: *Bernhard Ehrenzeller u.a. (Hg.). Vom Staatsbürger zum Weltbürger*, 2011.

ders., Die Erinnerungskultur im Verfassungsstaat, 2011.

Hofmann, Hasso, Vom Wesen der Verfassung, in: JöR 51 (2003), S. 1ff.

Smend, Rudolf, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2010.

Tsatsos, Dimitri Th. (Hg.) Die Uniosgrundordnung, 2010.