

LEITSÄTZE UND SCHAUBILDER NR. 2

I. Die Aufgaben einer Staatsrechtsordnung

2. Entstehung, Inhalt und Funktion der Verfassung

„Verfassung“

Die Verfassung ist eine Wertordnung, die den Staat und das Staatsrecht auf Vorstellungen, Ideen und Erfahrungen ruhen lässt, die dem Menschen eine Orientierung für das Gemeinschaftsleben geben und einen Maßstab für sein politisches Handeln bieten. In der Gegenwart moderner Kulturstaaten wird die Verfassung weniger von einer verfassunggebenden als von einer verfassungweitergebenden Gewalt gesetzt: Der Verfassungsgeber nimmt universale Menschenrechte auf, verdeutlicht die vorgegebenen Grundgedanken von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Einzelregelungen und schützt auch die nicht dem Staatsvolk zugehörigen Fremden sowie die gegenwärtig noch nicht äußerungsfähigen nachfolgenden Generationen. Damit sind Entstehens- und Erkenntnisgrund für Verfassungsrecht die Rechtserfahrung, die im Normbereich angelegten Anfragen an die Rechtsordnung und die Entscheidungen des Parlaments (Wissen, Wollen, Wirklichkeit).

Eine Verfassung ist das Gedächtnis der Demokratie. Sie enthält das auf Stetigkeit angelegte Versprechen einer Rechtsgemeinschaft, ihr politisches Handeln in einer Rahmenordnung zu binden, die einen Bestand der nach bisheriger Rechtserfahrung gewonnenen Rechtskultur gewährleistet, die elementaren Bedürfnisse der Menschen nach Sicherheit, freiheitlicher Existenz und Gleichheit beachtet sowie den Staat in eine staatenübergreifende Gesamtordnung einbettet.

Die Verfassung geht im Rang allem übrigen Recht vor. Sie fasst in einer Verfassungsurkunde die grundlegenden Rechtsvorschriften über die Organisation und die Ausübung der Staatsgewalt, die Staatsaufgaben und die Grundrechte zusammen. In dieser Funktion formt, beschränkt und legitimiert die Verfassung politische Macht, bindet sie an das Recht und verwirklicht so den rechtsstaatlichen Grundsatz, dass nicht Menschen, sondern das Recht herrschen soll.

Die Verfassung ist völkerrechtsfreundlich. Sie öffnet die deutsche Rechtsordnung dem internationalen Recht, um Staatsaufgaben im Staatenverbund, insbesondere der Europäischen Union, und durch zwischenstaatliche Einrichtungen, vor allem der UNO, zu erfüllen (vgl. Präambel und Art. 1 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 23 – 26, Art. 59 GG). Das Recht der Europäischen Union (Primärrecht, Sekundärrecht) gilt unter den Voraussetzungen der Art. 23 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG in Deutschland unmittelbar, genießt dann grundsätzlich Anwendungsvorrang.

„Verfassungsstaat“

Wesentliches Unterscheidungskriterium von verfaßtem und unverfaßtem Staat ist die Existenz einer Verfassung. Verfassung im formellen Sinne ist das Verfassungsgesetz, die Gesamtheit der in der Verfassungsurkunde (in Deutschland im Grundgesetz) enthaltenen Bestimmungen. Verfassung im materiellen Sinne ist die rechtliche Grundordnung eines Staates (sein „Staatsrecht“), welche die wesentlichen rechtlichen Grundlagen des Staates, Aufbau und Handeln seiner obersten Organe sowie das grundlegende Verhältnis der Menschen zum Staat regelt. Orientiert sich die Verfassung eines Staates (im materiellen Sinn) an bestimmten, im Laufe der Geschichte entwickelten Grundprinzipien legitimer Staatlichkeit, insbesondere an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten, spricht man von einem Verfassungsstaat. Dies gilt auch dann, wenn dieser Staat keine geschriebene Verfassung (im formellen Sinn) kennt (England).

Das Grundgesetz sucht seinen eigenen Bestand dadurch zu gewährleisten, dass es die rechtliche Grundorientierung des Staates durch förmliche Verbriefung in einer Urkunde festigt, identitätsbestimmende Regelungen der Verfassung in Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderlich erklärt, im Rahmen der Gewaltenteilung eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführt und Einzelregelungen eines „wehrhaften“ demokratischen Rechtsstaates vorsieht.

„Verfassunggebende Gewalt und verfasste Gewalt“

Die Verfassung bewirkt eine „Selbstbindung“ des Staates, der sich auf die in ihr festgelegten Rechtsprinzipien verpflichtet. Als ihr Urheber gilt das Volk, die verfassunggebende Gewalt (pouvoir constituant). Das Volk betätigt seine Volkssouveränität, indem es sich eine Verfassung gibt und – gleichermaßen bedeutsam – diese fortdauernd trägt. Verfassunggebung ist heute in erster Linie Verfassungweitergebung. In diesem Sinne ist das Grundgesetz das Gedächtnis der deutschen Demokratie. Im Verfassungsstaat tritt die verfassunggebende Gewalt hinter die verfasste Gewalt des Staates (pouvoir constitué) zurück, die vom Volk durch Wahlen und Abstimmungen, im übrigen von ihm ausgehend durch die Organe der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt ausgeübt wird (Art. 20 Abs. 2 GG).

Die verfassunggebende Gewalt des Volkes setzt ein Volk, ein Abstimmungsverfahren und eine gemeinsame Absprache voraus, findet auch die universalen Menschenrechte vor. Sie stehen selbst für den Verfassungsgeber nicht zur Disposition. Darum „bekennt“ sich das deutsche Volk im Grundgesetz zu den unveräußerlichen Menschenrechten (Art. 1 Abs. 2 GG). Das Grundgesetz anerkennt unverfügbare Inhalte, denen es in den zentralen Vorschriften der Art. 1 und 20 GG eine hervorgehobene Stellung einräumt, die es durch die Identitätsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG und durch eine Vorschrift der Verfassungsablösung (Art. 146 GG) sogar gegen künftige Verfassungsänderungen absichert. Demgemäß sind die Grundrechte, das Demokratieprinzip, die Rechts- und Sozialstaatlichkeit und (als historische Besonderheit des deutschen Staatsrechts) die bundesstaatliche Gliederung unantastbar.