

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 857

Verfassungsprinzipien

Ein Normtyp im Grundgesetz

Von

Franz Reimer



Duncker & Humblot · Berlin

FRANZ REIMER

Verfassungsprinzipien

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 857

Verfassungsprinzipien

Ein Normtyp im Grundgesetz

Von

Franz Reimer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Reimer, Franz:

Verfassungsprinzipien : ein Normtyp im Grundgesetz /

Franz Reimer. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 857)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 2000

ISBN 3-428-10315-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10315-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit ist – in einer früheren Fassung – unter dem Titel „Zum Verfassungsprinzip als Normtyp im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen worden. Ich habe sie verfaßt in der „Überzeugung, daß eine halbfertige Antwort besser sei als gar keine.“¹ Halbfertig ist die Arbeit in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht. Sie befindet sich auf dem Stand vom Sommer 1999. Seither ist wichtiges Schrifttum erschienen. Hingewiesen sei vor allem auf *Heinrich Amadeus Wolffs* „Ungeschriebenes Verfassungsrecht“², auf *Karl-Peter Sommermanns* Kommentierung des Art. 20 GG im Kommentar von *von Mangoldt/Klein/Starck*³ und auf *Martin Hochhuths* „Relativitätstheorie des Öffentlichen Rechts“.⁴

Ich habe vielfach zu danken: Zunächst und vor allem meinen Eltern, die mich in unbeirrbarer Großzügigkeit fördern. Sodann meinem Doktorvater, Herrn Professor *Dietrich Murswiek*, der mich als Doktorand und Mitarbeiter aufgenommen und überaus liberal begleitet hat. Ihm und meinen Kollegen vom Lehrstuhl und von den Nachbarlehrstühlen verdanke ich die bereichernden und schönen Jahre am Freiburger Institut für Öffentliches Recht. Gegen die Bedenken *Schroeders*⁵ danke ich meinem Zweitkorrektor, Herrn Professor *Thomas Würtenberger*, für seine schnelle und wohlwollende Lektüre. Die Herren Professoren *Alexander Hollerbach* und *Peter Lerche* sind meinem Vorhaben durch Ermutigung und Gutachten zu Hilfe gekommen. Die Studienstiftung des Deutschen Volkes hat mir in Studium und Promotion geduldig Vertrauensvorschüsse gewährt. Meine Freunde haben mich getragen und ertragen. Ihnen allen danke ich herzlich. Die Arbeit widme ich meinem Vater.

Freiburg, im Herbst 2000

Franz Reimer

¹ *Roman Herzog*, Allgemeine Staatslehre, S. 5 (Vorwort).

² *Heinrich Amadeus Wolff*, Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. Tübingen 2000.

³ *Christian Starck* (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, begründet von *Hermann von Mangoldt*, fortgeführt von *Friedrich Klein*, Band 2, 4. Auflage, München 2000.

⁴ *Martin Hochhuth*, Relativitätstheorie des Öffentlichen Rechts. 1. Auflage, Baden-Baden 2000.

⁵ JZ 2000, S. 353.

Inhaltsübersicht

A. Ausgangspunkt	19
I. Das Verfassungsprinzip als Zauberwort	19
II. Das Verfassungsprinzip als Rechtsbegriff: Ein erster Befund	24
III. Anliegen und Rechtfertigung der Arbeit	49
IV. Gang der Erörterungen	70
B. Vorannahmen	71
I. Verfassungsverständnis	71
II. Vorannahmen zur Verfassungsmethodik	120
III. Zum Begriff des Prinzips	146
C. Phänomenologie des Verfassungsprinzips	183
I. Typologie der Verfassungsprinzipien	183
II. Binnenstruktur der Verfassungsprinzipien	220
D. Definition des Verfassungsprinzips	228
I. Definitionsgesichtspunkte	228
II. Definition des Verfassungsprinzips	249
III. Abgrenzung gegen andere Institute	263
E. Wirkungsweise der Verfassungsprinzipien	284
I. Vorbemerkung	284
II. Rechtlicher und außerrechtlicher Wirkanspruch	284
III. Stellung im Gefüge der Rechtsordnung	294
IV. Funktionen der Verfassungsprinzipien	310
V. Adressaten der Verfassungsprinzipien	320
VI. Regelungsweise der Verfassungsprinzipien	326
VII. Regelungs- und Kontrolldichte	348
VIII. Rechtsfolgen der Verfassungsprinzipien	358
F. Begründung der Verfassungsprinzipien	378
I. Vorbemerkung	378
II. Begründung der expliziten Verfassungsprinzipien	379
III. Begründung der impliziten Verfassungsprinzipien	384
G. Anwendung der Verfassungsprinzipien	439
I. Vorbemerkung	439
II. Anwendbarkeit der Verfassungsprinzipien	440
III. Konkretisierung der Verfassungsprinzipien	458

H. Zusammenfassende Thesen	502
Glossar	509
Literatur	513
Sachregister	577

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangspunkt	19
I. Das Verfassungsprinzip als Zauberwort	19
II. Das Verfassungsprinzip als Rechtsbegriff: Ein erster Befund	24
1. Grundgesetz	24
2. Rechtsprechung	26
a) Bundesverfassungsgericht	26
b) Oberste Bundesgerichte	32
3. Literatur	35
a) Zum Begriff des Verfassungsprinzips	36
aa) Definitionen und Verständnisse	36
bb) Beispiele einzelner Verfassungsprinzipien	40
b) Zum Forschungsstand	44
III. Anliegen und Rechtfertigung der Arbeit	49
1. Ziel der Arbeit	49
2. Betrachtungsgegenstand	50
a) Die zu erfassenden Prinzipien	51
b) Normativität der Verfassungsprinzipien	52
Inkurs: Normbegriff	53
aa) Norm und Normsatz	54
bb) Gegenüberstellung von Norm und Prinzip?	55
cc) Norm, Entscheidung, konkrete Ordnung	56
c) Etikettierung als „Verfassungsprinzip“	58
aa) Alternative „Verfassungsgrundsatz“	59
bb) Alternative „Strukturprinzip“	62
cc) Alternative „Grundentscheidung“	63
3. Relevanz des Themas	65
a) Verfassungsrechtliche Relevanz	65
b) Europarechtliche Relevanz	67
c) Einfachrechtliche Relevanz	68
IV. Gang der Erörterungen	70
B. Vorannahmen	71
I. Verfassungsverständnis	71
1. Vorbemerkungen	71
2. Ausgangsbegriff	72
a) Verfassung als formelles Verfassungsrecht der Bundesrepublik ..	72
b) Verfassung als rechtliche Grundordnung	73

3.	Verfassungsfunktionen	74
	a) Konstituierung des Staates?	74
	b) Stabilisierung	76
	c) Integration?	77
	d) Schutz	79
	e) Kontrolle und Rationalisierung	79
	f) Orientierung?	79
4.	Geltungsgrund der Verfassung	81
5.	Regelungsanspruch der Verfassung	90
	Inkurs: Historische Besonderheiten im Regelungsanspruch des Grundgesetzes?	91
	a) Räumlicher und zeitlicher Regelungsbereich	93
	b) Regelungsgegenstand	94
	aa) Staat	94
	bb) Gesellschaft	95
	c) Regelungsadressaten	98
	d) Regelungsdiichte	98
	Inkurs I: Verfassung als System? Verfassung als Kodifikation? ..	101
	Inkurs II: Verfassung als Einheit – Einheit der Verfassung? ...	103
	Inkurs III: Verfassung als Prinzipienmodell?	106
	Inkurs IV: Verfassung als Rahmenordnung?	107
6.	Regelungsmethode der Verfassung	108
	a) Verfassungssprache	108
	b) Verfassung und Verfassungstext	110
	aa) Verfassung als Verfassungstext?	110
	bb) Verfassung als Bedeutung des Verfassungstextes?	111
	α) Verfassungstextvorbehalt?	111
	β) Verfassungstext als Legitimationsbasis?	113
	cc) Über den Verfassungstext hinausgehendes Verfassungs- recht	115
	c) Weitere Charakteristika	118
7.	Zusammenfassung und Folgerungen	119
II.	Vorannahmen zur Verfassungsmethodik	120
	1. Ausgangspunkt	120
	a) Begriff und Gegenstand der Verfassungsmethodik	120
	b) Terminologie	123
	aa) Begriff der Verfassungsinterpretation	123
	bb) Begriff der Fallnorm	124
	cc) Begriff der Deduktion, Konkretion und Fortbildung	124
	c) Aufgabe der Methodik	126
	2. Zuständigkeit zur Verfassungsanwendung	127
	3. Kriterien der Verfassungsanwendung	129
	a) Wertungen	131

b) Berücksichtigungspflichten	132
aa) Vorrang des Verfassungsgebers	132
α) Terminologie	132
β) Entscheidungskriterien	134
γ) Näherhin: Die subjektiv-historische Auslegung	136
bb) Vorrang sachnäherer Verfassungenanwender?	144
c) Darlegungslasten	145
III. Zum Begriff des Prinzips	146
1. Vorbemerkung	146
2. Wurzeln	146
a) ἀρχή (<i>archē</i>)	147
b) principium	150
c) ‚Prinzip‘ und ‚Grundsatz‘	156
d) Prinzip bei <i>Montesquieu</i>	160
e) Verfassung und Princip	162
3. Mögliche Charakteristika des Prinzips als Rechtsbegriff	171
a) Generalität	172
b) Konkretisierungsbedürftigkeit	173
c) Absetzung gegen die Norm/Mittelbarkeit der Anwendung	173
d) Abwägungsfähigkeit	174
e) Absetzung gegen die Regel	176
f) Absetzung gegen den Wert	177
g) Absetzung gegen das Konditionalprogramm, finaler Charakter	178
h) Weitere Merkmale	179
4. Hier zugrundegelegter Prinzipienbegriff	179
C. Phänomenologie des Verfassungsprinzips	183
I. Typologie der Verfassungsprinzipien	183
1. Hauptprinzipien und Subprinzipien	184
a) Hauptprinzipien	185
b) Subprinzipien	185
c) Fallnorm	189
2. Staatszielbestimmungen und Staatsstrukturbestimmungen	189
a) Staatszielbestimmungen	193
b) Staatsstrukturbestimmungen	196
c) Verhältnis zu Haupt- und Subprinzipien	197
3. Prinzipien kraft Inkorporation und kraft Interpretation	197
a) Prinzipien kraft Inkorporation	198
aa) Grundentscheidungen	198
bb) Grundannahmen (rechtliche Verfassungsvoraussetzungen)	199
α) Allgemeine Grundannahmen	200
β) Besondere Grundannahmen	202
b) Prinzipien kraft Interpretation	203

c) Verhältnis zu den anderen Kategorien	205
4. Explizite und implizite Verfassungsprinzipien	205
a) Explizite Prinzipien	206
aa) Einzelbegriff	206
α) Summativer Begriff	207
β) Normativer Begriff	208
bb) Detaillierung	211
b) Implizite Prinzipien	211
aa) Freigelegte Prinzipien	212
bb) Induzierte Prinzipien	212
cc) Deduzierte Prinzipien	213
dd) Sonstige Prinzipien	213
c) Verhältnis zu den anderen Kategorien	213
5. Absolute und relative Prinzipien	214
a) Einwände	215
b) Bezugspunkt der Abwägungsfähigkeit	215
c) Verhältnis zu weiteren Kategorien	216
6. Ungeformte und geformte Prinzipien	217
7. Primäre und sekundäre Verfassungsprinzipien	218
II. Binnenstruktur der Verfassungsprinzipien	220
1. Vorbemerkung	220
2. Kernbereiche	220
a) Der (verfassungs-)änderungsfeste Bereich	221
b) Der abwägungsfeste Bereich	221
c) Der gesetzesfeste Bereich	223
3. Mittelbereiche	224
a) Kompensationspflichtiger Bereich	224
b) Freier Bereich	224
4. Ränder? Zum vertikalen Geltungsanspruch der Verfassungsprinzipien	225
D. Definition des Verfassungsprinzips	228
I. Definitionsgesichtspunkte	228
1. Allgemeine Definitionsgesichtspunkte	228
a) Anspruch der Definition	228
b) Orientierung am verfassungsrechtlichen Sprachgebrauch	229
c) Fluchtpunkt: ein objektivrechtlicher Kern der Verfassung	230
2. Verfassungsprinzipien und Grundsätze des Grundgesetzes	233
a) Grundsätze i. S. v. Art. 21 I 3 GG	234
b) Grundsätze i. S. v. Art. 23 I 1 GG	237
c) Grundsätze i. S. v. Art. 28 I 1 GG	240
aa) Erfaßte Grundsätze	240
bb) Begriff der Grundsätze	240
d) Grundsätze i. S. v. Art. 79 III GG	242

aa) Bezugspunkt der Grundsätze	242
bb) Umfang der Grundsätze	243
cc) Folgerung: „Grundsätze“ und „Verfassungsprinzipien“	244
e) „Grundsätze des Grundgesetzes“ i. S. v. Art. 98 II 1 GG	247
f) Zwischenergebnis	249
II. Definition des Verfassungsprinzips	249
1. Normcharakter	249
a) Explizite Verfassungsprinzipien als Normen?	249
b) Implizite Verfassungsprinzipien als Normen?	252
c) Verfassungsprinzipien kraft Interpretation als Normen?	252
2. Charakter als Zentralnorm der Verfassung	254
a) Norm der Verfassung	254
b) Zentralnorm der Verfassung	254
aa) Indizien	255
bb) Insbesondere: Prinzipien in der Verfassung und Verfassungsprinzipien	255
cc) Staatsstrukturbestimmungen und Staatszielbestimmungen ..	256
dd) Subprinzipien als Zentralnormen und „Verfassungsprinzipien“?	257
3. Fehlen einer Rechtsfolgenvorherbestimmung	257
a) Rechtsfolgenbewirkung und Rechtsfolgenvorherbestimmung ..	258
b) Rechtsfolgenvielfalt	259
c) Korollar: Setzung eines Verfassungswertes	259
aa) Wert	260
bb) Verfassungswert	262
cc) Setzung	262
4. Leistungsfähigkeit der Definition	263
III. Abgrenzung gegen andere Institute	263
1. Staatszweckbestimmungen	264
2. Staatsaufgabenbestimmungen	265
3. Verfassungsaufträge	265
4. Verfassungsdirektiven	266
5. Verfassungspflichten, Verfassungsgebote	267
6. Gesetzgebungsaufträge	267
7. Normativbestimmungen	268
8. Rechtsgrundsätze	268
9. Leitgrundsätze/Leitprinzipien	269
10. Verfassungsgrundsätze	270
11. Staatsfundamentalnormen	271
12. (Staats-)Strukturprinzipien, Aufbau- oder Konstitutionsprinzipien ..	271
13. Zusammenfassende, deskriptive und <i>ex-post</i> -Prinzipien	272
14. Rechtsethische/Naturrechtsprinzipien, allgemeine Rechtsgedanken	273
15. Grundrechte	273

16. Institutionelle Garantien, Institutsgarantien	275
17. Verfassungsgüter, Verfassungswerte	276
18. Wert-, Grund-, Verfassungsentscheidungen	276
19. Grund- oder Leitgedanken, Maximen, Postulate	277
20. Topoi	278
21. Generalklauseln	278
22. Schleusenbegriffe	280
23. Schlüsselbegriffe	280
24. Programmsätze	280
25. Optimierungsgebote	282
26. Finalprogramme	282
27. Auslegungsprinzipien/guides	283
E. Wirkungsweise der Verfassungsprinzipien	284
I. Vorbemerkung	284
II. Rechtlicher und außerrechtlicher Wirkanspruch	284
1. Abgrenzung	284
2. Außerrechtliche Wirkungen	286
a) Deskriptive Wirkung	286
b) Erzieherische Wirkung	287
c) Integrierende und legitimierende Wirkung	288
d) Nebenwirkungen	289
e) Rechtliche Rückwirkungen	290
3. Rechtliche Wirkungen im Überblick	291
a) Verfassungsprinzipien als rechtliche Argumentationsfiguren? ..	291
b) Verfassungsprinzipien als Normen	292
III. Stellung im Gefüge der Rechtsordnung	294
1. Stellung der Verfassungsprinzipien in der Verfassung	294
a) Verhältnis der Verfassungsprinzipien untereinander	295
aa) Anwendbarkeit	295
bb) Geltung	296
cc) Gewicht	299
b) Verfassungsprinzip und Verfassungseinzelnorm	303
Inkurs: Der Schichtenbau der Verfassung	303
aa) Anwendbarkeit	305
bb) Geltung	306
cc) Gewicht	306
c) Verhältnis von Verfassungsprinzip zu ähnlichen Figuren	308
2. Verfassungsprinzip und Unterverfassungsrecht	309
IV. Funktionen der Verfassungsprinzipien	310
1. Legitimations- und Garantiefunktion	310
2. Kassationsfunktion	311
3. Evokationsfunktion	312

4.	Steuerungsfunktion	312
a)	Ändernde Funktion	313
b)	Ausfüllende Funktion	315
5.	Reservefunktion	315
a)	Im Verfassungsrecht	316
b)	Im Unterverfassungsrecht	316
V.	Adressaten der Verfassungsprinzipien	320
1.	Bund und Länder, mittelbare Staatsverwaltung	320
2.	Staatsgewalten	324
3.	Private	325
VI.	Regelungsweise der Verfassungsprinzipien	326
1.	Regelungsstrukturen der Verfassungsprinzipien	327
a)	Verfassungsprinzipien als Rahmennormen	327
b)	Verfassungsprinzipien als dynamische und statische Normen ..	328
aa)	Dynamische Normen	328
α)	Erfolgsnorm	328
β)	Zielnorm	329
γ)	Verbesserungsgebote	329
δ)	Optimierungsgebote	329
bb)	Statische Normen	333
α)	Garantienormen, Verschlechterungsverbote	333
β)	Niveaugebote	333
2.	Wirkungsstandards der Verfassungsprinzipien	338
a)	Minimal- oder Bagatellvorbehalte?	339
b)	Minimalgarantien	340
aa)	Prozedural	341
bb)	Material	342
c)	Verschlechterungsverbote/Verbesserungsgebote	343
d)	Eingriffsverbote	344
e)	Schutzgebote	346
f)	Maximierungs-/Optimierungsgebote?	347
g)	Obergrenze?	347
VII.	Regelungs- und Kontrolldichte	348
1.	Regelungsdichte	349
a)	Interne Faktoren	349
aa)	Regelungsgegenstand: Staatsziele oder Staatsstrukturen ..	349
bb)	Regelungsmittel: Die Formulierung	350
cc)	Dichte der konkretisierenden Verfassungseinzelnormen ...	351
dd)	Fundamentalität und Bedrohtheit des geschützten Wertes ..	351
ee)	Ingerenz	352
b)	Externe Faktoren	352
aa)	Gefahr der Entpolitisierung	352
bb)	Gefahr der Homogenisierung	353

2.	Kontrolldichte	354
a)	Unmöglichkeit punktgenauer Nachprüfung	355
b)	Gewaltenteilungswidrigkeit zu genauer Nachprüfung	356
VIII.	Rechtsfolgen der Verfassungsprinzipien	358
1.	Grundsatz der Rechtsfolgenoffenheit	358
2.	Grenzen der Rechtsfolgenoffenheit	358
3.	Beispiele	362
a)	Verfassungsimmanente Rechtsschranken?	362
b)	Verfassungsunmittelbare Begünstigung und Belastung Privater?	368
aa)	Begünstigung	370
bb)	Belastung	372
α)	Begründung von Verhaltenspflichten	372
β)	Sanktionierung von Verhaltenspflichten	374
F.	Begründung der Verfassungsprinzipien	378
I.	Vorbemerkung	378
II.	Begründung der expliziten Verfassungsprinzipien	379
1.	Verankerungsmodus	379
2.	Verankerungsort	383
III.	Begründung der impliziten Verfassungsprinzipien	384
1.	Methodologische Vorbemerkung	385
2.	Zuständigkeit zur Begründung impliziter Verfassungsprinzipien ..	389
a)	Verfassungsändernder Gesetzgeber	390
b)	Einfacher Gesetzgeber	391
c)	Exekutive	392
d)	Judikative	392
aa)	Bundesverfassungsgericht	395
bb)	Fachgerichtsbarkeit	395
e)	Gesellschaft	397
3.	Kriterien zur Begründung impliziter Verfassungsprinzipien	397
a)	Freigelegte Prinzipien	398
aa)	Allgemeine Grundannahmen	398
α)	Aus dem Begriff des Staates	400
β)	Aus dem Begriff der Verfassung	402
bb)	Besondere Grundannahmen	403
b)	Induzierte Prinzipien	404
aa)	Extensive Auslegung	404
bb)	Rechtsanalogie	406
cc)	Induktion	407
α)	Begründungsmöglichkeiten für die verfassungsrechtliche Induktion	408
β)	Der Vorgang der Induktion	412
c)	Deduzierte Prinzipien	428

d) Sonstige Prinzipien	428
4. Wirkung der richterlichen Begründung impliziter Verfassungsprinzipien	430
a) Vorbemerkung	430
b) Bindungswirkung der gerichtlichen Entscheidungen	431
aa) Fachgerichte	431
bb) Bundesverfassungsgericht	432
α) Entscheidungen nach § 31 I BVerfGG	432
β) Entscheidungen nach § 31 II BVerfGG	436
c) Anderweitige Wirksamkeit gerichtlicher Entscheidungen	437
G. Anwendung der Verfassungsprinzipien	439
I. Vorbemerkung	439
II. Anwendbarkeit der Verfassungsprinzipien	440
1. Begriff der Anwendbarkeit	440
2. Grundsatz	440
3. Separate Anwendbarkeit	441
4. Kumulative Anwendbarkeit	441
5. Alternative Anwendbarkeit	445
a) Funktionsabhängige Anwendbarkeit	445
b) Grundsatz: Anwendbarkeit der konkretisierenden Norm	445
c) Abwesenheit einer konkretisierenden Norm	446
aa) Feststellung eines Regelungsvakuums	447
α) Regelungslage	447
β) Berechtigte Regelungserwartung	448
bb) Ausfüllung des Regelungsvakuums	450
α) Analogieschluß und Prinzipienkonkretisierung	450
β) Prinzipienkonkretisierung bei Unmöglichkeit der Analogie?	451
d) Divergenz von konkretisierter und konkretisierender Norm	452
aa) Divergenz von Prinzip kraft Inkorporation und Verfassungseinzelnorm	453
bb) Divergenz von Prinzip kraft Inkorporation und konkretisierendem Unterverfassungsrecht	455
cc) Divergenz von Prinzip kraft Interpretation und konkretisierendem Unterverfassungsrecht	456
e) Darlegungslasten	457
III. Konkretisierung der Verfassungsprinzipien	458
1. Vorbemerkung	458
a) Gegenstand der Erörterungen	458
b) Anspruch der Leitlinien zur Konkretisierung	458
c) Gang der Erörterungen	460
2. Konkretisierungszuständigkeit	460
a) Verfassungsändernder Gesetzgeber	461

b) Einfacher Gesetzgeber	461
Inkurs: Delegationsfunktion der Verfassungsprinzipien?	463
c) Exekutive	466
d) Judikative	466
aa) Fachgerichtsbarkeit	467
bb) Verfassungsgerichtsbarkeit	468
e) Diskursteilnehmer	468
3. Allgemeine Konkretisierungskriterien	470
a) Gefahr der Überfrachtung der Verfassung	470
b) Gefahr der Verfassungspolitik	471
c) Gefahr der Punktualisierung	471
d) Methodenbindung	472
4. Konkretisierungsschritte	473
a) Wortlautauslegung	473
b) Herausarbeitung des inneren Gehalts der Norm	476
c) Berücksichtigung weiterer Normen	479
aa) Konkretisierende Verfassungseinzelnormen	479
Inkurs: Identifikation der konkretisierenden Normen	480
bb) Interne Absetzung gegen andere Verfassungsprinzipien	481
cc) Berücksichtigung vorkonstitutioneller und subkonstitutioneller Normen	482
d) Bildung von Subprinzipien	484
e) Koordination gegenläufiger Subprinzipien desselben Hauptprinzips	492
f) Strukturierung des Gehalts mit Blick auf die Rechtsfolge	493
g) Koordination mit weiteren Normen	495
h) Formulierung der Fallnorm	501
H. Zusammenfassende Thesen	502
Glossar	509
Literatur	513
Sachregister	577

A. Ausgangspunkt

„[...] *et certe cuiusque rei potissima pars principium est.*“

D.1.2.1¹

„[...] *lokalisieren wir die Prinzipien am höchsten Punkt: im Himmel, und innerhalb dieses im Zenit.*“

José Ortega y Gasset²

I. Das Verfassungsprinzip als Zauberwort

Viele Begriffe des Verfassungsrechts changieren. Für das zusammengesetzte Substantiv „Verfassungsprinzip“ trifft dies in besonderem Maße zu. Es ersetzt in seinen beiden Wortbestandteilen Präzision durch Faszination. Für die „Verfassung als juristisches Weltenei“³ ist das offenbar. Aber auch das „Prinzip“ hat, als ein philosophischer Urbegriff, suggestive Kraft. Seine Beliebtheit unter Juristen – jedenfalls in Kontinentaleuropa – dürfte es gerade dieser außerjuristischen Herkunft verdanken. Exemplarisch sei aus diesem Jahrhundert an *Sigmund Freuds*⁴ und *Walter Euckens*⁵ Prinzipien erinnert, an *Ernst Blochs* „Prinzip Hoffnung“⁶, an *Hans Jonas*’ „Prinzip Verantwortung“⁷ sowie an *Martin Walsers* „Prinzip Genauigkeit“⁸. Hier

¹ Und gewiß ist der Anfang der wichtigste Teil einer jeden Sache.

² *Ortega y Gasset*, Prinzipienbegriff bei Leibniz, S. 13.

³ *Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, S. 144.

⁴ „Lustprinzip“ und „Realitätsprinzip“. Bei *Freud* zuerst in: Formulierungen über die zwei Prinzipien, S. 231 f. – Der Begriff „Lustprinzip“ geht nach *Odo Marquard* (HWPhil. Bd. V Sp. 565) aber auf *G. Th. Fechner* (Zeitschrift für Philosophie und philosophische Kritik, Neue Folge, 10 [1848], S. 1 ff.) zurück.

⁵ Die sieben konstituierenden Prinzipien: Grundprinzip Wettbewerb („Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz“); Prinzipien Währungsstabilität, offene Märkte, Privateigentum, Vertragsfreiheit, Haftung der Verantwortlichen für Fehlverhalten, Konstanz der Wirtschaftspolitik. In: *Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Tübingen/Zürich 1968, S. 254 ff. – Ferner die regulierenden Prinzipien (S. 291 ff.).

⁶ *Ernst Bloch*, Das Prinzip Hoffnung. In fünf Teilen. Hier nach: Ernst Bloch, Werkausgabe, Bd. 5: Das Prinzip Hoffnung: in 5 Teilen. 4. Auflage, Frankfurt am Main 1993.

⁷ *Hans Jonas*, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt am Main 1984. Dazu z.B. *Bodo Wiegand*, Das Prinzip Verantwortung und die Präambel des Grundgesetzes, in: JÖR 43 (1995), S. 31 ff.;

wird Prinzip vorrangig als Handlungsleitlinie, also deontologisch⁹ verstanden. Prinzip kann aber auch das bezeichnen, „was die Welt im innersten zusammenhält, [...] alle Wirkenskraft und Samen“.¹⁰ In diesem Sinne hat es eine ontologische oder epistemologische Konnotation. Es ist dann das Zauberwort, durch das sich die verborgene Bedeutung der Dinge erschließt.¹¹ Beiden Funktionen ist gemeinsam, daß Prinzip als eine zugrundeliegende Idee, Struktur oder Form begriffen wird, die sich im Einzelnen ausbildet und so in der Vielheit Einheit stiftet. In den Prinzipien eines bestehenden deontologischen Systems vereinigen sich beide Aspekte: Die Grundstrukturen des ethischen oder rechtlichen Systems können zugleich Grundregeln des Handelns sein.

So ergeben Verfassung und Prinzip vereint ein unüberwindliches juristisches Argument. „Jeder möchte seiner Meinung Verfassungsrang geben“,¹² und das Verfassungsprinzip ist ein probates Mittel dazu. Als Verfassungsprinzipien sind politische Meinungen und Rechtsauffassungen sakrosankt. Daher greifen die Akteure der Politik, die juristische Literatur und die Gerichte zum Verfassungsprinzip. Das Bundesverfassungsgericht vermag durch Berufung auf Verfassungsgrundsätze seine Kompetenz zu erweitern.¹³

Unter dem Firmis verfassungsrechtlichen Glanzes schlummern allerdings die Aporien. So werden vielfältigste Verfassungsprinzipien proklamiert; kaum jemals finden dabei Wort oder Begriff¹⁴ des Verfassungsprinzips

Jörg Schubert, Das „Prinzip Verantwortung“ als verfassungsstaatliches Rechtsprinzip, Baden-Baden 1998.

⁸ *Martin Walser*, Das Prinzip Genauigkeit. Über Victor Klemperer. In: Martin Walser, Werke in zwölf Bänden. Hrsg. v. Helmuth Kiesel. Bd. 12: Leseerfahrungen, Liebeserklärungen. Aufsätze zur Literatur. Frankfurt am Main 1997, S. 780 ff.

⁹ „Deontologisch“ („deontisch“ im Sinne von „ein Sollen statuierend“, „normativ“, „imperativisch“) soll hier und im folgenden nicht als Gegenbegriff zu „teleologisch“ verstanden werden, sondern zu „ontologisch“, „ontisch“, „indikativisch“.

¹⁰ *Goethe*, Faust I, V. 382 ff.

¹¹ Vgl. *Joseph von Eichendorff*, Wünschelrute: „Schläft ein Lied in allen Dingen,/Die da träumen fort und fort,/Und die Welt hebt an zu singen,/Triffst Du nur das Zauberwort.“ (zit. n. Joseph von Eichendorff, Werke in sechs Bänden, hrsg. v. W. Frühwald u. a., Bd. 1: Gedichte, Versepen, hrsg. v. H. Schultz, 1987, S. 328). – Zu Eichendorff: *Rosendorfer*, NJW 1983, S. 1158 (1161 f.).

¹² v. *Simson*, VVDStRL 29 (1971), S. 3 (21).

¹³ Z.B. BVerfGE 52, 131 (147): „Die genannte Verpflichtung ergibt sich unmittelbar aus dem verfassungsrechtlichen Erfordernis eines gehörigen, fairen Gerichtsverfahrens, insbesondere aus dem Gebot der Waffengleichheit im Prozeß [...] und dem Erfordernis der „Rechtsanwendungsgleichheit“. Sie ist damit jedenfalls auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, deren Beachtung zu überprüfen dem Bundesverfassungsgericht obliegt.“

¹⁴ Im folgenden sollen im Interesse sprachlicher Variation in der Regel Begriff, Ausdruck und Wort als Synonyme verwendet werden.

selbst Aufmerksamkeit. Nahezu alle Interpreten des Grundgesetzes gehen nach der Statuierung eines Verfassungsprinzips zur ausführlichen Erörterung des jeweiligen Attributs über, ohne auch nur den Versuch einer Erklärung zu machen, was ein „Verfassungsprinzip“ ist und leisten kann.¹⁵ Was, wenn die Verfassung selbst Prinzip ist?¹⁶ Was, wenn die Verfassung Gesetz¹⁷ oder – im Gegenteil – „Gefäß variierbarer Gehalte“¹⁸ ist? Was, wenn das Prinzip ein rechtliches Nullum ist?

Auch von den Verfassungsprinzipien gilt daher, was *Esser* vor mehr als vierzig Jahren über Rechtsgrundsätze und allgemeine Rechtsprinzipien gesagt hat: Sie „gehören zu jenen Worten, mit denen Lehre und Praxis ständig argumentieren, ohne daß man sich über ihre vielfältige Bedeutung und ihre Reichweite je Rechenschaft gibt oder gar den Versuch macht, ihre Herkunft oder Funktion zu klären. Mangels solcher Kontrolle werden derartige Elementarbegriffe meist für die unterschiedlichsten Aufgaben verwendet, sie werden überfordert, als Nothelfer und Allheilmittel ausgenutzt [...]“.¹⁹ Dieser Verdacht erhärtet sich beim Blick auf die Rechtsfolgen, die aus Verfassungsprinzipien abgeleitet werden. Statuiert werden etwa²⁰

- ein „Zwang zur politischen Befassung und Entscheidung“²¹
- eine „Gestaltungsmaxime für die Fortentwicklung der Rechtsordnung“,²² insbesondere ein Gebot bestimmter Rechtsakte wie Gesetzgebung,²³ etwa in Form eines Verfassungsauftrags zur Schaffung von Rechtsinstituten²⁴, aber auch eine Pflicht zum Erlaß von Rechtsverordnungen²⁵

¹⁵ Ausnahme: *Volkman*, Solidarität, S. 382 ff.

¹⁶ *Kelsen*, VVDStRL 5 (1929), S. 30 (36).

¹⁷ Vgl. *Forsthoff*, z. B. VVDStRL 12 (1954), S. 8 (18); *ders.*, Umbildung des Verfassungsgesetzes, S. 131; in anderer Nuancierung *ders.*, Staat 2 (1963), S. 385 („Verfassungsgesetz ein Gesetz sui generis“); *Arndt*, Das nicht erfüllte Grundgesetz, S. 3; *Badura*, Verfassung, Sp. 3737, 3747.

¹⁸ *Forsthoff*, Situation einer Verfassungslehre, S. 202 (224).

¹⁹ *Esser*, Grundsatz und Norm, S. 1.

²⁰ Diese Aufreihung kann weder den Anspruch der Vollständigkeit noch auch der strengen Unterscheidbarkeit der einzelnen Rechtsfolgen erheben; ähnlich *Bayer*, Bundestreue, S. 65 ff. für den Spezialfall der Bundestreue; zur „Unmöglichkeit einer scharfen Trennung der verschiedenen Funktionsmodalitäten des Prinzips der Verfassungsorganantreue“: *W. R. Schenke*, Verfassungsorganantreue, S. 46 ff.

²¹ *Sterzel*, ZRP 1993, S. 13 (16) für Staatszielbestimmungen; zust. *Sommermann*, Staatsziele, S. 379.

²² *Abendroth*, FS Bergstraesser, S. 279 (281).

²³ So grundsätzlich *Wienholtz*, AöR 109 (1984), S. 532 (548 f., 553); für evidente Fälle: *Uhle*, DÖV 1993, S. 947 (951), jeweils für Staatszielbestimmungen.

²⁴ *Grabitz*, Freiheit und Verfassungsrecht, S. 253; *ders.*, Rechtstheorie 8 (1977), S. 1 (17).

²⁵ *Caspar*, ZRP 1998, S. 441 (445 f.).