

**Schriften zum Europäischen Recht**

---

**Band 200**

**Verfassungsentwicklungen  
im Vergleich**

**Italien 1947 – Deutschland 1949 – Spanien 1978**

**Herausgegeben von**

**Hermann-Josef Blanke, Siegfried Magiera,  
Johann-Christian Pielow, Albrecht Weber**



**Duncker & Humblot · Berlin**

BLANKE/MAGIERA/PIELOW/WEBER

## Verfassungsentwicklungen im Vergleich

# Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

**Siegfried Magiera · Detlef Merten**

**Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann**

Band 200

# Verfassungsentwicklungen im Vergleich

Italien 1947 – Deutschland 1949 – Spanien 1978

Herausgegeben von

Hermann-Josef Blanke, Siegfried Magiera,  
Johann-Christian Pielow, Albrecht Weber



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen

Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 978-3-428-15929-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55929-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Dieser Band enthält die Beiträge zu der Tagung „Verfassungsentwicklungen im Vergleich: Italien 1947 – Deutschland 1949 – Spanien 1978“, die am 4. und 5. April 2019 anlässlich des 70-jährigen Bestehens des deutschen Grundgesetzes in Berlin stattfand. An ihr nahmen hochrangige Wissenschaftler und Praktiker des Öffentlichen Rechts als Referenten aus den drei Ländern und zahlreiche weitere Gäste teil. Ziel war es, die bisherige Entwicklung des Verfassungsrechts und seine Auswirkungen aus rechtsvergleichender Perspektive näher zu betrachten und vertieft zu diskutieren. Dabei sollten insbesondere auch die Einflüsse der Europäisierung und der Internationalisierung auf die staatlichen Verfassungsordnungen in den Blick genommen werden.

Die Tagung bildete zugleich das siebente Treffen des seit 2008 bestehenden Deutsch-Spanischen Gesprächskreises zum Öffentlichen Recht, an dessen Begegnungen auf deutscher Seite unter der Schirmherrschaft des Kölner Staatsrechtslehrers Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Stern regelmäßig auch die Herausgeber dieses Bandes beteiligt sind. Erstmals und anlässlich des italienischen Verfassungsjubiläums wurden dazu auch Fachkolleginnen und Fachkollegen aus Italien eingeladen, mit denen schon zuvor enge wissenschaftliche Beziehungen bestanden.

Inhaltlich umfasst der Band sieben Abschnitte mit Referaten zur Verfassungsentwicklung in den verschiedenen Ländern, welche auf der Tagung durch einen Moderator eingeleitet und einen Kommentator abgeschlossen wurden: Entwicklungen der Grundrechte; Aktuelle Grundrechtsfragen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung; Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen; Verfassung und Verwaltung; Föderalismus, Autonomiestatus, Regionalismus; Entwicklungslinien im Mehrebenensystem; Zur Finanzverfassung im Mehrebenensystem. Einführend ist dem Tagungsband ein Beitrag über „Eckpunkte der Verfassungsordnungen Italiens, Deutschlands und Spaniens im Vergleich“ beigefügt.

Die Herausgeber danken allen an der Tagung und dem Tagungsband Mitwirkenden für ihre Beiträge. Unser besonderer Dank gilt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Unterstützung bei den Reisekosten der Teilnehmer, der Konrad-Adenauer-Stiftung, insbesondere ihrem Vorsitzenden, Herrn Bundestagspräsidenten a. D., Prof. Dr. Lammert, und Frau Dr. Gelinsky, für die Gastfreundschaft anlässlich der Tagung und für den Druckkostenzuschuss zu diesem Tagungsband, sowie der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen, insbesondere dem Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten beim Bund, Herrn Dr. Holthoff-Pförtner, für den Abendempfang und einen weiteren Druckkosten-

zuschuss. Ein herzlicher Dank gebührt schließlich den Mitarbeitern der beteiligten Lehrstühle, allen voran Herrn Dipl.-Jur. Tobias Schuelken (Bochum), für die äußerst hilfreiche Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und der Vorbereitung des Tagungsbandes.

Vor Abschluss der Redaktionsarbeiten verstarb im Februar 2020 unerwartet unser Freund und Kollege Jörg Luther. Wir sind dankbar für seine Mitwirkung bei der Tagung und Publikation.

*Hermann-Josef Blanke, Siegfried Magiera,  
Johann-Christian Pielow, Albrecht Weber*

## Geleitwort

„Lasst Tore streiten, welche Verfassung die beste sei! Wo am besten regiert wird, dort ist die Verfassung die beste.“ An sich ist dieser Bemerkung des englischen Dichters und Schriftstellers Alexander Pope nichts hinzuzufügen. Ein Verfassungsjubiläum aber ist meist ein willkommener Anlass, das Spannungsverhältnis zwischen dem eigenen Staat, seiner Ordnung und die Befindlichkeit der eigenen Gesellschaft aus der Binnenperspektive heraus zu betrachten. Noch gewinnbringender ist es aber, wenn diese Innenschau zugleich über die eigenen Grenzen hinaus erweitert wird und die Verfassungsentwicklungen anderer Länder mit einbezogen werden; dann nämlich bietet sich die Gelegenheit, neue Sichtweisen auf scheinbar Altbekanntes zu erhalten. Die Jubiläen der Verfassungen Italiens (1947), Deutschlands (1949) und Spaniens (1978) waren ein solch willkommener dreifacher Anlass.

Trotz ihrer jeweils eigenen Prägungen stehen Italien, Spanien und Deutschland aufgrund ihrer europäischen und internationalen Verflechtungen ähnlichen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen gegenüber, die auch in staats- und verfassungsrechtlicher Hinsicht bedeutsam sind – bspw. der Umgang mit neuen Technologien und der Digitalisierung, die Gefahren für Demokratie und Rechtsstaat infolge des zunehmenden Populismus und Nationalismus oder die Bewahrung gemeinsamer Werte in Anbetracht zunehmender gesellschaftlicher Spaltungstendenzen.

Eine entscheidende Ähnlichkeit aller drei Verfassungen ist der Kontext ihrer jeweiligen Entstehungen, nämlich als Gegenentwürfe zu ihren diktatorischen Vorgängersystemen: das Grundgesetz und die Verfassung Italiens entstanden unmittelbar im Anschluss an das Ende des Zweiten Weltkrieges; die spanische Verfassung nach der Überwindung des Franquismus.

Neben diesen Gemeinsamkeiten sticht ein nicht minder bemerkenswerter Unterschied in ihren jeweiligen Entwicklungen besonders hervor: die Zahl der Verfassungsänderungen. Zwei waren es bei der Constitución Española in den gut vierzig Jahren ihres Bestehens und etwa ein Dutzend bei der über siebenzigjährigen Costituzione della Repubblica Italiana. Im Gegensatz dazu wurde das deutsche Grundgesetz mittlerweile mehr als sechzig Mal ergänzt oder geändert. Das ist bei siebenzig Jahren im Durchschnitt weniger als einmal pro Jahr, aber wesentlich häufiger als bei den Verfassungen Spaniens und Italiens.

Dessen ungeachtet ist das ursprünglich als Provisorium gedachte Grundgesetz heute die unbestrittene Grundlage der politischen Verfassung unseres Landes im



Sinne einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft. Das Grundgesetz ist auch und gerade deshalb im wörtlichen und übertragenen Sinne das „Grund-Gesetz“ geworden, weil es in Grundrechten und Verfahrensregeln das konkret formuliert, was im Allgemeinen gelegentlich bezweifelt oder gar bestritten wird: die freiheitlich-demokratische Leitkultur, die sich in unserem Land über manche Umwege und Irrwege entwickelt und längst als unbestrittene Grundlage der politischen Verfassung unseres Landes durchgesetzt hat.

Gleichwohl sollten wir stets bedenken: Was in der spanischen, italienischen oder deutschen Verfassung steht, ist eine Sache. Eine ganz andere und nicht minder wichtige Sache ist die Frage, ob und wie die in ihnen formulierten Werte auch tatsächlich verwirklicht werden. Denn darauf kommt es an. Unsere Staaten sind darauf angewiesen, dass die Idee der Menschenwürde, die Grundwerte der Freiheit, Gleichheit und Toleranz gelebt werden. Demokratie braucht Bürgerinnen und Bürger, die sich einmischen, die Verantwortung übernehmen, die Engagement zeigen. Unsere Verfassungen geben uns die Freiheit, dass wir uns für die offenen Gesellschaften, wie wir sie uns wünschen und vorstellen, einsetzen. Wir sollten diese Freiheit jeden Tag aufs Neue nutzen und die damit verbundene Verantwortung ernst nehmen.

Vor diesem Hintergrund trafen sich im April 2019 anlässlich der drei Verfassungsjubiläen auf Einladung des Deutsch-Spanischen Gesprächskreises im Öffentlichen Recht und der Konrad-Adenauer-Stiftung profilierte Staats- und Verwaltungsrechtler, Historiker und Politikwissenschaftler in Berlin und analysierten parallele und divergierende Entwicklungen des Konstitutionalismus der drei Staaten und ihrer jeweiligen Rechtsordnungen. Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die rechtsvergleichenden Vorträge und Debatten.

*Prof. Dr. Norbert Lammert*

Präsident des Deutschen Bundestages a. D.  
Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung

## Geleitwort

„Ich finde, dass wir zu viel an unseren Rechtsordnungen für selbstverständlich oder gar alternativlos halten, obwohl es zu einer bestimmten Zeit und unter bestimmten Bedingungen entstanden ist und ebenso anders hätte sein können. (...) Rechtsnormen oder Rechtsinstitutionen versteht man erst, wenn man weiß, warum es so ist, wie es ist. (...) Das Wissen um die Kontingenz bewahrt sozusagen die Dogmatik vor Versteinerung.“<sup>1</sup> – Mit diesen Sätzen beschreibt der ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts Dieter Grimm eine wichtige Funktion des Verfassungsvergleichs. Er dient der Selbstreflexion. Die Fähigkeit zur Selbstreflexion ist nicht nur für die Rechtsdogmatik essentiell, sondern auch für die Politik. Deshalb ist der vergleichende Blick, den dieser Tagungsband auf die Verfassungsentwicklungen mehrerer europäischer Länder wirft, nicht nur für die Wissenschaft, sondern auch für die Politik eine große Bereicherung.

In einem europäischen Kontext hat diese Selbstreflexion eine besondere Ebene. Der Vergleich der Verfassungen von europäischen Staaten dient nicht nur dazu, die Kontingenz unserer jeweiligen nationalen Rechtsordnung durch den Vergleich mit anderen zu begreifen. Er kann uns zugleich vor Augen führen, was die europäische Idee ausmacht. Der Vergleich zeigt uns die charakteristische Verbindung von Einheit und Vielfalt, die die europäische Integration seit ihrem Beginn prägt.

Die Einheit Europas wird deutlich, wenn wir die gemeinsamen Kernprinzipien unserer Verfassungen betrachten. Die Verfassungen Deutschlands, Spaniens und Italiens verfügen über Grundrechtskataloge. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind die Grundlagen unserer nationalen Verfassungen und gehören deshalb auch zu den Werten der Europäischen Union. Nichts anderes sagt Artikel 2 des EU-Vertrages, der insofern selbst Rechtsvergleichung betreibt. Er beruft sich ausdrücklich auf die Werte, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Dass zu diesen Werten der Europäischen Union nicht nur Freiheit und Demokratie, sondern auch Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenrechte, Pluralismus und Toleranz gehören, müssen wir uns gerade derzeit wieder vor Augen führen – zumal es in europäischen Mitgliedstaaten führende Politiker gibt, die die Unabhängigkeit der Gerichte angreifen und „illiberale Demokratien“ – ein Widerspruch in sich – propagieren.

Rechtsvergleichung führt uns zugleich die europäische Vielfalt vor Augen. Ziel der Rechtsvergleichung ist nicht notwendig die Vereinheitlichung, sondern – wie schon Ernst Rabel, der Vater der Rechtsvergleichung, sagte – geht es vielmehr da-

---

<sup>1</sup> Grimm, Dieter, *Ich bin ein Freund der Verfassung*, Tübingen 2017, S. 263.

rum, „die heutigen Rechtsordnungen miteinander in Bezug zu setzen“.<sup>2</sup> Dadurch wird der Vergleich von Verfassungen auch zu einem Fundus unterschiedlicher Konzepte, die unterschiedliche Identitäten und Wertentscheidungen widerspiegeln. Dass wir diese Vielfalt zulassen können, ohne die Einheit in Frage zu stellen, ist letztlich der Kern des föderalen Gedankens und der europäischen Idee.

Daher leisten die Herausgeber und Autoren mit diesem Band zugleich einen wertvollen Beitrag zur Förderung der europäischen Idee. Dem Land Nordrhein-Westfalen ist es deshalb ein Anliegen, das Erscheinen dieses Bandes zu unterstützen.

*Dr. Stephan Holthoff-Pförtner*

Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten  
sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen

---

<sup>2</sup> *Rabel*, Ernst, Das Recht des Warenkaufs, Band 1, Berlin 1936, Vorwort.

# Inhaltsverzeichnis

## Einführung zum Tagungsband

*Hermann-Josef Blanke*

Eckpunkte der Verfassungsordnungen Italiens, Deutschlands und Spaniens im Vergleich 17

## Entwicklungen der Grundrechte

Moderation: *Albrecht Weber*

*Miguel Azpitarte*

Der Horizont der Grundrechte aus spanischer Sicht ..... 53

*Karl-Peter Sommermann*

Die Entwicklung der Grundrechte und der Grundrechtsdogmatik in Deutschland ... 62

*María Jesús Montoro Chiner*

Die Entwicklung der Grundrechte in Spanien ..... 78

*Daria de Pretis*

Die Entwicklung der Grundrechte in Italien ..... 89

*Maria Daniela Poli*

Die Entwicklungen der Grundrechte in Italien, Deutschland und Spanien –  
Eine vergleichende Perspektive – Kommentar ..... 105

## Aktuelle Grundrechtsfragen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung

Moderation: *Stefan U. Pieper*

*Michael Eichberger*

Aktuelle Grundrechtsfragen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts . . 115

*M. Mercè Darnaculleta Gardella*

Aktuelle Grundrechtsfragen in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Spaniens 127

*Jörg Luther*

Aktuelle Grundrechtsfragen der italienischen Verfassungsrechtsprechung ..... 141

*Susana de la Sierra*

Die Rolle der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Grundrechtsschutz und die Kultur aus  
verfassungsrechtlicher Sicht ..... 153

### **Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen**

Moderation: *Siegfried Magiera*

*Peter M. Huber*

Die Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf das Grundgesetz ..... 165

*Francisco Balaguer Callejón*

Die Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen.  
Der Fall Spanien ..... 183

*Diana-Urania Galetta*

Die Einwirkung des EU-Rechts auf die italienische Verfassung ..... 198

*Rosario Leñero Bohórquez*

Die Einwirkungen des Unionsrechts und der EMRK auf die nationalen Verfassungen –  
Kommentar ..... 211

### **Verfassung und Verwaltung**

Moderation: *Santiago González-Varas Ibáñez*

*Cristina Fraenkel-Haeberle*

Verfassung und Verwaltung in Italien ..... 219

*Javier Barnes*

Verfassung und Verwaltung.  
Zum 40. Jahrestag der spanischen Verfassung von 1978 ..... 231

*Angela Ferrari Zumbini*

Das Verhältnis zwischen Verfassung und Verwaltung aus rechtsvergleichender  
Perspektive – Kommentar ..... 244

### **Föderalismus, Autonomiestatus, Regionalismus**

Moderation: *Johann-Christian Pielow*

*Günter Krings*

Föderalismus, Autonomiestatus, Regionalismus aus deutscher Sicht ..... 253

*Birgit Aschmann*

Der Autonomiestaat – Die Geschichte des spanischen Regionalismus ..... 260

*María Jesús García Morales*

Zukunftsperspektiven des spanischen Autonomienstaates: Blockade  
oder Neuformulierung? ..... 268

<i>Raffaele Bifulco</i>	
Föderalismus, Autonomiestatus, Regionalismus aus italienischer Sicht .....	288

<i>Dian Schefold</i>	
Föderalismus, Autonomiestatus, Regionalismus – Kommentar .....	306

### **Entwicklungslinien im Mehrebenensystem**

Moderation: *Hermann-Josef Blanke*

<i>Roland Sturm</i>	
Die verfassungspolitische Logik des europäischen Mehrebenensystems .....	315

<i>José María Porrás Ramírez</i>	
Der Spanische Senat als Kammer der territorialen Vertretung. Eine anstehende Verfassungsreform .....	322

<i>Giorgio Repetto</i>	
Das Mehrebenensystem im italienischen Regionalismus. Entwicklungslinien und offene Probleme .....	335

### **Zur Finanzverfassung im Mehrebenensystem**

Moderation: *Monica Bonini*

<i>Carlos Vidal Prado</i>	
Zur Finanzverfassung im Mehrebenensystem: Die spanische Sichtweise .....	353

<i>Lorenza Violini</i>	
Die Finanzreform von 2012 und die Finanzierung der Ausgaben im italienischen Regionalismus .....	366

### **Resümee und Ausblick**

<i>Jacques Ziller</i>	
Resümee und Ausblick .....	385

Teilnehmerverzeichnis zum Tagungsband .....	389
---	-----



## **Einführung zum Tagungsband**





# Eckpunkte der Verfassungsordnungen Italiens, Deutschlands und Spaniens im Vergleich

*Hermann-Josef Blanke*

70 Jahre Grundgesetz im Jahre 2019, 40 Jahre spanische Verfassung im Jahr 2018 und 70 Jahre italienische Verfassung (ItV) im Jahr 2017 haben im April 2019 dazu Anlass gegeben, parallele und divergierende Rechtentwicklungen im Geltungsbereich dieser Verfassungen zu analysieren. Runde „Geburtstage“ von Verfassungen haben in Deutschland, Spanien und Italien über die Jahrzehnte hinweg dazu angeregt, ein Fazit zu ziehen. Wenn wissenschaftliche Kongresse und Publikationen, die bei dieser Gelegenheit veranstaltet oder vorgestellt werden, beanspruchen, mehr als Jubelfeiern zu sein, dann stellen sie die Tragfähigkeit des nationalen Verfassungsgerüsts mit Blick auf die rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen sowie – inzwischen zunehmend – die internationalen, namentlich die europäischen, Herausforderungen der Zeit auf den Prüfstand.<sup>1</sup>

Insoweit sind seit dem 60. Tag der Wiederkehr der Verkündung des Grundgesetzes (2009) Entwicklungen zu verzeichnen, die es nahelegen, die siebte Dekade seiner Geltung erneut unter einem europäischen Blickwinkel, nunmehr in pointierter Weise rechtsvergleichend, zu betrachten. Rechtsvergleichung ist als „qualitativ wertvoll“ bezeichnet worden – angesichts der Quellentransparenz, die sie Rationalitätssichernd schafft, ihrer heuristischen Funktion wegen (nicht nur für die Legislative) sowie zum Zweck eines Zugewinns an demokratischem Konstitutionalismus.<sup>2</sup> Diese „Verbundtechnik“ ist auch im Rahmen der Verfassungsrechtspre-

---

<sup>1</sup> Vgl. aus der italienischen Literatur anlässlich von Verfassungsjubiläen etwa *Cerrina Ferroni*, Ginevra, et al. (Hrsg.), *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (5–7/11/2009)*, Milano 2012; vgl. weiterhin die spanischen Beiträge von *Lopez Castillo*, Antonio, *La constitución española en el marco del constitucionalismo europeo*, sowie *Linz*, Juan J., *La constitución de 1978 en perspectiva comparada*, in: *Pendás, Benigno/González, Esther/Rubio, Rafael* (Hrsg.), *España constitucional (1978–2018). Trayectorias y perspectivas*, Bd. IV, 2018, § 182 (S. 2779 ff.); *López Castillo*, Antonio, *La Constitución Española en el marco del constitucionalismo europeo*, in: *Pendás et al. (a. a. O.)*, Bd. I, 2018, § 31 (S. 419 ff.); anlässlich des 60. Jubiläums des Grundgesetzes vgl. etwa *Stern*, Klaus (Hrsg.), *60 Jahre Grundgesetz. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland im Europäischen Verfassungsverbund*, 2010; eine eher nationale Retrospektive und Perspektive findet sich bei *Waldhoff*, Christian, *Das andere Grundgesetz*, 2019.

<sup>2</sup> Vgl. *Baer*, Susanne, *Zum Potenzial der Rechtsvergleichung für den Konstitutionalismus*, *JöR* Bd. 63 (2015), S. 389 (398 ff.); *Starck*, Christian, *Das Grundgesetz nach fünfzig Jahren: bewährt und herausgefordert*, *JZ* 1999, 473 (485); zur Methode der Rechtsvergleichung s. h.

chung geboten.<sup>3</sup> Das „Sich-Verbinden durch Vergleichen“<sup>4</sup> ist ein Mittel, um über die nationale Rechtswissenschaft die eigene „living constitution“ zu inspirieren. Da die Verfassungsrechtswissenschaften in Europa von einer *gemeinsamen* Wissenschaft noch weit entfernt und die Unterschiede Ausdruck der Vielfalt der nationalen Wissenschaftsstile und -kulturen sind,<sup>5</sup> ist eine methodisch differenzierte Rechtsvergleichung neben dem Ziel des Vergleichs von Rechtsordnungen immer zugleich auch auf Rezeption im Sinne eines „gemeinsamen Lernens“ angelegt.

Die drei Verfassungen gehören allesamt zu den schon älteren Verfassungen (in Europa), sehen sich mit ähnlichen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen in der globalisierten Welt konfrontiert und sind in ihrer Gemeinsamkeit auch dadurch gekennzeichnet, dass sie, an der Spitze ihrer nationalen Rechtsordnungen, in allen Bereichen, in denen kraft der Ratifikation von Gründungs- und Reformverträgen der heutigen Europäischen Union Kompetenzen übertragen wurden, von der Rechtsordnung der Union überwölbt werden und damit dem Primat des Europäischen Gerichtshofs für die Auslegung des Unionsrechts unterworfen sind. Zugleich haben die drei Staaten neben 44 anderen die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert und sind damit – bei unterschiedlichem nationalen Geltungsrang dieser Konvention sowie der universalen Menschenrechtsverbürgungen im nationalen Recht<sup>6</sup> – noch durch eine weitere gemeinsame öffentlich-rechtliche Rechtsschicht innerhalb des *ius publicum Europaeum* verwoben. Damit sind auch ihre nationalen Verfassungen zu „Teil-Verfassungen“ des europäischen Verfassungsverbundes (I. Pernice) oder – in vielen Mitgliedstaaten begrifflich verständlicher – des europäischen Mehrebenensystems geworden.<sup>7</sup>

---

*Sommermann*, Karl-Peter, Funktionen und Methoden der Grundrechtsvergleiche, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen, HGR I, 2004, § 16, Rn. 50–70.

<sup>3</sup> *Baer* (Fn. 2), S. 400, unter Verweis auf *Vofßkuhle*, Andreas, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. *Kotzur*, Markus, „Verstehen durch Hinzudenken“ und/oder „Ausweitung der Kampfbühne“? Vom Wert der Rechtsvergleichung als Verbundtechnik, JöR Bd. 63 (2015), S. 355 (363 ff.).

<sup>5</sup> Vgl. *von Bogdandy*, Armin, Wissenschaft vom Verfassungsrecht: Vergleich, in: v. Bogdandy, Armin/Cruz Villalón, Pedro/Huber, Peter Michael (Hrsg.), *Ius Publicum Europaeum*, Bd. II (Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht), 2008, § 39 Rn. 93 ff.

<sup>6</sup> Zu Spanien vgl. *Balaguer Callejón*, Francisco/*Azpitarte Sánchez*, Miguel, Das Grundgesetz als Modell und sein Einfluss auf die spanische Verfassung von 1978, JöR Bd. 58 (2010), S. 15 (36 ff.), die die Auslegung der spanischen Grundrechte- und Grundfreiheiten gemäß der AEMR sowie den internationalen Verträgen, die Spanien ratifiziert hat (Art. 10 Abs. 2 span. Verfassung – „convencionalidad“), als einen Unterschied gegenüber dem Grundgesetz herausarbeiten. Zur Bestimmung des Art. 117 Abs. 1 (2001) der ital. Verfassung vgl. *Baldini*, Vincenzo, Perspektiven eines transnationalen Verfassungsdialogs vor dem Hintergrund des italienischen Verfassungsrechts, JöR Bd. 65 (2017), S. 687 (689, 691). Die Norm lautet: „Die gesetzgebende Gewalt wird vom Staat und von den Regionen gemäß der Verfassung und entsprechend den aus der EU-Rechtsordnung und aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen entstehenden Verbindlichkeiten ausgeübt.“ Zu den komplexen Fragen des Rangs der völkerrechtlichen Verträge in den Rechtsordnungen Deutschlands, Italiens und Spaniens vgl. unten Fn. 30.

<sup>7</sup> Vgl. *Freixes*, Teresa, *Constitucionalismo multinivel: España y la Unión Europea*, in: *Pendás* (Fn. 1), Bd. III, 2018, § 130 (S. 1935 ff.); *Balaguer Callejón/Azpitarte Sánchez* (Fn. 6),

## I. Osmotische Prozesse im Verhältnis der italienischen, deutschen und spanischen Verfassungsordnung

Verfassungsvergleichung zielt in grundsätzlicher Weise auf die Grundlagen einer Rechtsordnung und stellt die Frage nach „dem Grund dieser Grundlagen“.<sup>8</sup> Der Verfassungsstaat der Neuzeit pflegt die Bindungen und Schranken, die er dem staatlichen und politischen Handeln seiner Organe auferlegt, in einer geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassung zu verankern, die eine Art höheres Recht im Sinne eines „law in public action“, als „öffentlicher Prozess“ und „Rahmenordnung“ verkörpert.<sup>9</sup> Verfassungswerdung ist ein fließender Prozess, sie entsteht nach und nach, stetig wachsend, wenn und soweit ihre Anerkennung steigt. Die Vorstellung eines einmaligen Aktes, einer verfassungsgebenden Gewalt, die singulär auf den Plan tritt, kann den Prozess der Verfassungswerdung nicht begreifen.<sup>10</sup> Verfassung ist Ermächtigung zu staatlicher Macht sowie Beschränkung staatlicher Macht, sie beschränkt aber auch gesellschaftliche Macht. Sie umfasst daher Staat und Gesellschaft.<sup>11</sup> Zeitgemäßheit ist das Gebot für jede Verfassungsordnung eines Staates, in der sich in mehr oder weniger geglückter Weise in Form und Inhalt die Auseinandersetzung mit der Zeit durch Geschichtsverständnis, Gegenwartsverantwortung und Zukunftsverantwortung widerspiegelt.<sup>12</sup> Thomas Jefferson ist nach selbst vorgenommenen Berechnungen dafür eingetreten, dass eine Verfassung alle 19 Jahre ersetzt werden müsse, damit jede Generation ihre eigene Grundordnung festlegen kann.<sup>13</sup>

Verfassungen sind grundsätzlich auf Dauerhaftigkeit angelegt.<sup>14</sup> Die größte Kontinuität hat die spanische Verfassung gezeigt, die seit ihrer Inkraftsetzung nur zwei-

---

S. 36ff., die hieraus folgende Relativierung der nationalen Verfassungsnormativität thematisieren; passim *Cruz Villalón*, Pedro, Das Grundgesetz in der spanischen Verfassungsentwicklung, in: Stern (Fn. 1), S. 71.

<sup>8</sup> Vgl. *Wahl*, Rainer, Verfassungsvergleichung als Kulturvergleichung, in: ders. (Hrsg.), Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, 2003, S. 96.

<sup>9</sup> Vgl. *Häberle*, Peter, Zeit und Verfassung. Prolegomena zu einem „zeit-gerechten“ Verfassungsverständnis, Zeitschrift für Politik, Vol. 21, No. 2 (Juni 1974), S. 111 (115).

<sup>10</sup> Vgl. *Strauß*, Kathrin, Verfassungswerdung. Eine sozialontologische und sprachakttheoretische Analyse der Entstehung einer Verfassung und ihrer Akteure, in: Donath, Philipp B./Bretthauer, Sebastian/Dickel-Görig, Marie et al. (Hrsg.), Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit, 2019, S. 17 (35); sie folgt damit etwa *Isensee*, Josef, Das Volk als Grund der Verfassung, 1995, S. 73, der das Theorem des *pouvoir constituant* verwirft: „Klapperstorchmärchen für Volljuristen“.

<sup>11</sup> *Häberle*, Peter, Verfassungsgerichtsbarkeit als politische Kraft – Ein Vortrag, in: Kommentierte Verfassungsrechtsprechung, Königstein/Ts. 1979, S. 425 (436).

<sup>12</sup> Vgl. *Schambeck*, Herbert, Das Grundgesetz und seine Bedeutung für die neue Ordnung des integrierten Europa, in: Stern (Fn. 1), S. 21 (22).

<sup>13</sup> *Jefferson*, Thomas, Letter to James Madison (6.9.1789), abgedr. in Ford, Paul Leicester (Hrsg.), The Works of Thomas Jefferson, Vol. VI, 1904, S. 3 (9).

<sup>14</sup> Vgl. *Lukan*, Matthias, Verfassungskontinuität durch Verfassungsänderung – Wie kann eine Verfassung ihre Dauerhaftigkeit sichern?, in Donath, Philipp B./Bretthauer, Sebastian/Dickel-Görig, Marie et al. (Fn. 10), S. 285 ff. m. w. N.