

## Deutsch-chilenischer Verfassungsvergleich nach 60 Jahren Grundgesetz

**Auch 12 000 Kilometer von Deutschland entfernt wurde der 60. Geburtstag des Grundgesetzes gefeiert. Mit einem Seminar zum deutsch-chilenischen Verfassungsvergleich und einem Festakt unter Schirmherrschaft des chilenischen Verfassungsgerichts am 3. und 4. Juni 2009 gedachten in Santiago Deutsche und Chilenen der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949. Die in Santiago de Chile wirkenden politischen Stiftungen (Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die Deutsche Botschaft hatten gemeinsam mit der Universidad de Chile, der Pontificia Universidad Católica und dem Heidelberg Centre dazu eingeladen.**

Der Leiter des KAS Auslandsbüros Chile, Herr Winfried Jung, konnte im Namen der Veranstalter zwei ehemalige deutsche Richterinnen am Bundesverfassungsgericht und zwei Verfassungsrechtler aus dem deutschsprachigen Raum begrüßen. Frau Prof. Dr. Jutta Limbach, Frau Prof. Dr. Evelyn Haas sowie Prof. Dr. Gilbert Gornig (Marburg) und Prof. Dr. Matthias Mahlmann (Zürich) waren der Einladung nach Chile gefolgt. Die Juristin Dr. Birgit Laubach, Geschäftsführerin der Heinrich-Böll Stiftung, komplettierte die Delegation.

Vor etwa 100 Besuchern diskutierten die Vortragenden mit chilenischen Verfassungsrichtern, Verfassungsrechtlern und Politikern über Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Verfassungstexten und der Verfassungspraxis der beiden Länder. Dabei war es das besondere Ziel der Veranstalter, gemeinsam über die Herausforderungen

nachzudenken, denen sich die Verfassungen zu stellen haben werden.

Die frühere Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Frau Prof. Dr. Jutta Limbach, eröffnete das Symposium mit ihrem Vortrag: „60 Jahre Grundgesetz: Anspruch und Wirklichkeit“. Es folgten drei vergleichende Panels, die sich mit der Rolle der Grundrechte, der politischen Struktur, die in den beiden Verfassungen grundgelegt ist, sowie mit dem Verhältnis der Verfassungen zum internationalen Recht beschäftigten. Der chilenische Verfassungsrichter José Luis Cea Egaña schloss das Seminar mit Überlegungen zur Zukunft der chilenischen Verfassung.

Der Festakt am folgenden Tag fand im Plenarsaal des Kongressgebäudes in Santiago de Chile statt und war der Würdigung des Grundgesetzes gewidmet. Gleichzeitig fand die Reihe der vergleichenden Panels ihren Höhepunkt in der gegenüberstellenden Erörterung der Bedeutung der Verfassungen für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung der beiden Länder. Senatspräsident Jovino Novoa, der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Chile, Dr. Michael Glotzbach, der Präsident des Obersten Gerichtshofs, Urbano Marín, Präsidentschaftsminister José Antonio Viera-Gallo Quesney und der Präsident des chilenischen Verfassungsgerichts, Juan Colombo Campbell, würdigten in ihren Ansprachen die Bedeutung des deutschen Grundgesetzes und nicht zuletzt den Einfluss der deutschen Verfassungsrechtsprechung auf das chilenische Tribunal Constitucional.

Es schloss sich an ein Panel mit Vertretern des Senats und des Abgeordnetenhauses, die die verschiedenen politischen Strömungen in Chile repräsentierten. Ein Empfang für die rund 120 Besucher in der Diplomatischen Akademie Chiles, ausgerichtet von der deutschen Botschaft, rundete die Feierlichkeiten ab.

#### **Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Verfassungen**

Auch wenn die Themen der Panels am ersten Veranstaltungstag ein breites Spektrum abdeckten, so wurde doch schnell klar, dass ein Vergleich der deutschen und chilenischen Verfassungen nicht viele Ähnlichkeiten hervorbringen würde. Wie Mario Fernández Baeza, chilenischer Verfassungsrichter und früherer Botschafter seines Landes in Deutschland, hervorhob, könnten die Unterschiede kaum größer sein: Ein präsidentielles Regierungssystem in Chile – eine parlamentarische Kanzlerdemokratie in Deutschland, ein ausgeprägter Zentralismus in Chile, hingegen Föderalismus in Deutschland, darüber hinaus verschiedene Wahlsysteme, verschiedene Parteiensysteme. So werden in Chile die Parlamentsabgeordneten nach einem binominalen Verfahren bestimmt, wonach in jedem Wahlkreis zwei Kandidaten gewählt werden. Es existieren zwei Parteiengruppierungen, die Mitte-linksgerichtete Concertación aus Christdemokraten (PDC), Sozialisten (PS) und Sozialdemokraten (PPD) und Radikalen (PRSD), und die rechtsgerichtete Alianza, der die beiden Parteien Renovación Nacional (Nationale Erneuerung) und Unión Demócrata Independiente (Unabhängige Demokratische Union) angehören.

Doch entdeckte der der PDC nahestehende Verfassungsrichter Mario Fernández Baeza, der in Heidelberg promoviert hat, auch erstaunliche Ähnlichkeiten. Sowohl die deutsche als auch die chilenische Verfassung in ihrer jetzigen Form sind Produkte einer politischen Transition, in der die Demokratie erst erkämpft und erlernt werden musste. In Chile machte eine Verfassungsreform 1989 den Weg in die Demokratie frei, nachdem sich die Chilenen in einem Referendum mehrheitlich gegen die Fortsetzung der Mili-

tärjunta ausgesprochen hatten. Eine weitere Reform 2005 brachte weitreichende Änderungen.

So wurde die Rolle des Verfassungsgerichts neu strukturiert und Einrichtungen wie die Senatoren auf Lebenszeit und die Rolle des Militärs als „Hüter der Verfassung“, welche die Militärjunta zur Bedingung für eine Transition gemacht hatte, abgeschafft.

Die heutige chilenische Verfassung ist 1979/1980 von einer durch die Militärjunta bestellten Verfassungskommission ausgearbeitet worden und wurde durch ein Referendum bestätigt, dessen demokratische Qualität von einer Reihe der Vortragenden allerdings angezweifelt wurde. Diese Verfassung trat 1981 (teilweise) in Kraft: Obwohl sie ein Parlament vorsah, regierte die Militärjunta bis 1990, ohne je das Parlament je einzuberufen.

Mit der ersten demokratisch gewählten Regierung unter Präsident Aylwin (ab März 1990) funktionierten dann erstmals seit siebzehn Jahren wieder alle Verfassungsorgane. Der Präsidentschaftsminister (verantwortlich für die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament), José Antonio Viera-Gallo Quesney (PS), fasste es während des Festakts am 4. Juni in die Worte: „Unsere Verfassung wurde aus unserer eigenen Geschichte geboren, aus unseren Ängsten, Kämpfen und Hoffnungen.“

Auch das Grundgesetz musste sich sein Ansehen erst erkämpfen, obwohl es von Anfang an als demokratisches Gesamtkonstrukt entworfen worden war. Wie Frau Prof. Dr. Jutta Limbach herausstellte, entstand das deutsche Verfassungsprovisorium in einem Klima der Demokratieverdrossenheit, in einer Zeit, in der die wenigsten Deutschen der Arbeit des Parlamentarischen Rats Beachtung schenken, waren sie doch um Nahrung, Obdach und Wiederaufbau im Nachkriegsdeutschland besorgt. Wie Verfassungsrichter Fernández Baeza betonte, hätten sich beide Verfassungen der Schuld der Vergangenheit stellen müssen, hätten nach Diktatur und Krieg eine andere Zukunft erschließen müssen. Beiden fehle bis heute die Legitimierung durch ein Referendum,

das demokratischen Standards genüge, dennoch hätten sie sich trotz der Fragilität ihrer Ursprünge mit der Zeit legitimiert und gekräftigt. Aber auch einige strukturelle Ähnlichkeiten können verzeichnet werden: Der Verfassungsrichter Enrique Navarro wies darauf hin, dass die Grundrechtsklage (recurso de protección), die seit 1981 existiert, die juristische Landschaft Chiles verändert habe. In Deutschland wurde die Verfassungsbeschwerde 1951 eingeführt (§ 90 BVerfGG). Erst die Möglichkeit, Grundrechte einzuklagen, gebe den Bürgern die Möglichkeit, die Verfassung für sich selbst zu entdecken, sie sich zu Eigen zu machen. Jutta Limbach wies denn auch darauf hin, dass die Gerichte rechtsbewusste Bürger brauchen, um als Hüter der Verfassung tätig zu werden. Weder das chilenische noch das deutsche Verfassungsgericht kann hier auf eigene Initiative hin tätig werden.<sup>1</sup>

#### **Grundrechte und Verfassungsrechtsprechung**

Wenn auch die Unterschiede zwischen den beiden politischen Systemen klar überwiegen, so nahmen die Teilnehmer die Analyse einzelner Regelungsbereiche und der Verfassungspraxis des älteren und damit „erfahreneren“ Grundgesetzes zum Anlass, über Bewährtes und Alternativen zur chilenischen Verfassung nachzudenken.

In einer Einführung zu Geschichte und Dogmatik der Grundrechte stellte Prof. Gilbert Gornig die Innovation der ersten Artikel der deutschen Verfassung heraus: die Grundrechte würden nicht mehr vom Souverän „gewährt“ oder wie in der Weimarer Verfassung proklamiert; die „unveräußerliche Rechte der Menschen“ im Grundgesetz sind heute garantierte, gewährleistetete Rechte. Das sieht die chilenische Verfassung ähnlich. Parallelen existieren auch im Rechtsstaatsprinzip; die chilenische Verfassung kennt aber kein Sozialstaatsprinzip.

Besonderes Interesse weckte auf beiden Seiten die Interpretation sozialer Grundrechte und ihre Einklagbarkeit. Die Grundrechtskataloge der beiden Verfassungen sind nicht deckungsgleich. Zunächst sind in der chilenischen Verfassung einige Grund-

rechte verbrieft, die im deutschen Grundgesetz so nicht festgehalten sind. Darunter fallen z.B. das Recht auf Schutz der Gesundheit (Art. 19.9), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 19.18) und das Recht auf eine unverschmutzte Umwelt (Art. 19.8). Der letztgenannte Artikel hat eine Entsprechung in Art. 20a Grundgesetz (GG), der mit einer Generationenklausel tatsächlich weitgehender ist als die chilenische Variante. Einige Rechte in der chilenischen Verfassung haben Einschränkungen, die so in Deutschland nicht bekannt sind: so bestimmt Art. 19 der chilenischen Verfassung, dass die Gewerkschaften keine parteipolitischen Aktivitäten ausüben dürfen. Das führt zum Beispiel dazu, dass ein führendes Gewerkschaftsmitglied nicht gleichzeitig Parlamentsmitglied sein kann.

Einige Aspekte des deutschen Grundrechtskatalogs finden sich wiederum nicht im chilenischen Pendant: so ist konfessioneller Religionsunterricht in Chile nur an privaten Einrichtungen möglich. Auch ein Recht auf Verstaatlichung, wie es in Art. 15 GG festgehalten ist, existiert in Chile nicht (siehe auch Verfassung und Wirtschaft). Dagegen existiert das Recht auf Asyl, ist aber nicht verfassungsrechtlich verbrieft wie in Art. 16a.1 GG. Einer der wichtigsten Unterschiede besteht jedoch in der Frage, ob die Menschenrechte der zweiten Generation (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), in Deutschland Anspruchsrechte genannt, Gegenstand einer Verfassungsklage sein können.

In Chile ist das möglich (vgl. Art. 20 Constitución Política de la República, im Weiteren „CPR“). Auf Anfrage aus dem Publikum erklärte Professor Gornig die herrschende Meinung deutscher Verfassungsrechtler zu dieser Frage. Die Grundrechtsdogmatik unterscheidet zwischen derivativen und originären Teilhaberechten. Erstere umfassen das Recht auf gleichen Zugang zu bestehenden staatlichen Einrichtungen; letztere bezeichnen den Anspruch auf die Schaffung neuer Leistungen. Gornig führte aus, dass der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, soziale und Kulturelle Rechte nach der gängigen deutschen Interpretation Programmsätze, aber keine einklagbaren Rechte, ent-

halte.<sup>2</sup> Wie Jutta Limbach ist auch er der Meinung, dass die Verfassung unglaublich werde, wenn sie den Unterschied zwischen Abwehrrechten und originären Teilhaberechten nicht auch in einem Unterschied in der Einklagbarkeit reflektiere. Beschränkte finanzielle Möglichkeiten ändern sich ständig; die Frage, wem welche Güter zugesprochen würden, könne nicht beantwortet werden. Hier besteht die Gefahr, dass die dadurch entstehenden Schwierigkeiten den gesamten Grundrechtsschutz schädigen könnten. Wenn es Grundrechte gebe, die nicht effektiv und überzeugend eingeklagt werden können, schade das dem Ansehen der gesamten Verfassung. Jedoch, so Gornig, seien diese Ausführungen nicht auf derivative Teilhaberechte zu übertragen, die ja nicht auf eigenständigen Rechten, sondern auf dem Gleichbehandlungsgebot fußen. Wie Enrique Navarro bemerkte, sei dieser Interpretationsansatz auch in Chile gebräuchlich; er müsse allerdings diskutiert werden. Der Verfassungsrichter José Luis Cea Egaña machte im späteren Verlauf der Veranstaltung deutlich, dass „die Stärkung der Menschenrechtsgarantien, insbesondere derjenigen der zweiten Generation“ Teil einer nötigen Verfassungsreform sei.

Diese Notwendigkeit erklärt sich seiner Ansicht nach zum Teil auch daraus, dass die chilenische Verfassung das Sozialstaatsprinzip nicht kennt und damit die Programmsätze des Internationalen Pakts für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte auf andere Weise als die deutsche Verfassung umsetzen muss.

Reges Interesse bei den Diskutanten rief auch die Erläuterung des deutschen Verhältnismäßigkeitsprinzips und der anschließende Vergleich mit der Rechtsprechung des chilenischen Tribunal Constitucional hervor. Es herrschte Uneinigkeit darüber, ob das Prinzip in beiden Ländern gleich interpretiert werde. Wie der Verfassungsrechtler José Manuel Díaz de Valdés Juliá in einem Schlusskommentar herausstellte, bedeute die Benutzung desselben Begriffs nicht auch inhaltliche Übereinstimmung. Auch die deutschen VerfassungsrechtlerInnen waren sich hier nicht in allen Punkten einig.<sup>3</sup> Die Frage zur Bedeutung des Verhältnismäßig-

keitsprinzips muss sicher noch weitergehend erforscht und diskutiert werden.

Die deutschen Redner stimmten darin überein, dass das Grundgesetz seine Wandelbarkeit unter Beweis gestellt habe, ohne seine Grundstruktur in Frage zu stellen. Das Parlament habe in 54 Änderungen seit Verabschiedung des Grundgesetzes den Verfassungstext immer wieder an die Gegebenheiten der Zeit angepasst, so Frau Prof. Jutta Limbach in ihrer Ansprache während des Festaktes. Der Auftrag zur Mitgestaltung der Europäischen Union in Art. 23 GG, die Erlaubnis für Auslandseinsätze der Bundeswehr oder die Föderalismusreform im Jahre 2006 seien hierfür nur einige Beispiele. Eine wichtige Rolle, den gesellschaftlichen Wandel mit der Stabilität des Grundgesetzes zusammenzubringen, komme dabei dem Bundesverfassungsgericht zu. Beispielsweise habe das Gericht den Begriff der Familie im Hinblick auf die gewandelten soziologischen Verhältnisse in Deutschland neu definiert und auch nichteheliche Gemeinschaften mit Kindern dem Schutz des Artikels 6 GG unterstellt. Besonders interessant für die chilenischen Kommentatoren war dabei, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Interpretation des Grundgesetzes weitestgehend auf eine Konsultation der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes verzichtet. Jutta Limbach hob hervor, dass die von Antonin Scalia, Richter des U.S. Supreme Court, geprägte Interpretationstheorie des „original intent“ (zu übersetzen etwa mit „ursprünglicher Absicht“) keine Anwendung finde: „Eine Verfassung, die nicht offen ist, würde versteinern und alsbald ihre Orientierungskraft einbüßen.“

In Chile ist der Verweis auf die Verfassungsgeschichte – unter Einbeziehung früherer Verfassungen, zum Beispiel von 1925 – eine wichtige und viel benutzte Interpretationsmethode.

José Luis Cea Egaña konstatierte, dass der „Konstitutionalismus kumulativ“ sei und in Chile schon fast 200 Jahre überspanne. In diesem Zusammenhang fand die „Ewigkeitsklausel“ des deutschen Grundgesetzes seine Aufmerksamkeit. Art. 79 Abs. 3 GG verbietet jegliche Änderung des Grundge-

setzes, die das Föderalismusprinzip, die Beteiligung der Länder an der Rechtsgebung sowie Art. 1 GG (Menschenwürde) und 20 GG (Sozialstaatsprinzip, Föderalismusprinzip) tangieren würde. Der chilenische Verfassungsrichter plädierte dafür, dass die „Erfolge, die die Verfassung von 1980 gezeigt habe (...) in der Erkenntnis gipfeln müß[te]n, dass auch die chilenische Verfassung Ewigkeitsklauseln enthalte.“ Noch habe die Politik das allerdings nicht getan.

Professorin Ana María García Barzelatto bemerkte demgegenüber, dass die chilenische Verfassung selbst – im Gegensatz zur Auslegungsmethode des Verfassungsgerichts – wesentlich häufiger reformiert worden sei als ihr definitiver Charakter dies vermuten lasse. Die soziale Realität modifiziere die Intention der Verfassungsväter von 1980; die chilenische Verfassung habe in den knapp 20 Jahren ihrer Gültigkeit bereits mehr als 200 Änderungen erfahren. Eine Diskussion zwischen Minister José Viera Gallo und dem Senator Sergio Romero (RN) während des Festakts am Donnerstag zeigte mögliche Gründe: Die Verfassung ist ohne Beteiligung der Parteien während der Diktatur der Militärjunta entstanden und konnte nicht mit der Mehrheit der demokratischen Kräfte im Lande rechnen. Dies zeigte sich in den weitreichenden Reformen von 1989 und schließlich 2005.

#### **Die Rolle der Verfassungsgerichte**

Ein ausführliches Panel war der Rolle der Verfassungsgerichte gewidmet. Frau Prof. Evelyn Haas und der Präsident des chilenischen Verfassungsgerichts, Juan Colombo Campbell, hielten Vorträge über die Verantwortlichung der Politik und die Politikgestaltung des Rechts in Deutschland und Chile, die von den Teilnehmern angeregt diskutiert wurden. Prof. Matthias Mahlmann hob in seinem Vortrag zur Gewaltenteilung in diesem Zusammenhang hervor, dass die Qualität der Verfassungsgerichte von ihren Richtern abhängen; in den allerwenigsten Fällen seien sie käuflich, das zeige der internationale Vergleich.

Die Vielfalt der Kompetenzen, welche das Bundesverfassungsgericht hat, ermöglicht

seine „Teilhabe an politischer Staatsleitung.“ In diesem Sinne ist Staatsrecht immer auch politisches Recht. Frau Prof. Evelyn Haas merkte an, das Bundesverfassungsgericht habe es verstanden, seine auf der Verfassung basierenden Kompetenzen kontinuierlich auszuweiten, ohne sie formal anzutasten. Sie wies darauf hin, dass die Politik an Geschmeidigkeit und Flexibilität verlieren könne, wenn eine zu starke Verfassungskontrolle existiere. Gesetze seien in Deutschland immer nur vorläufig gültig; die Verfassungsrechtsprechung besitze zunächst zeitlose Gültigkeit, es sei denn, die Sachlage ändere sich. Diese Einbuße an exekutivem und legislativem Machtbesitz sei der Preis einer konstitutionellen Demokratie.

Die eigentliche Frage ist jedoch, wie weit die Ausdehnung der Kompetenzen der Verfassungsgerichte gehen soll. So fragte Haas z.B., was die Politik in Deutschland mache, um die Verfahrensherrschaft wieder zu gewinnen. Sie beobachte, dass sogenannte „Segelanleitungen“, Hinweise des Bundesverfassungsgerichts auf verfassungskonforme Lösungen, vom Gesetzgeber begrüßt würden. Tatsächlich möchte das Parlament das Risiko verringern, vom Verfassungsgericht gerügt zu werden, und beschleunigt den Gesetzgebungsprozess durch vorauseilenden Gehorsam. Oft werde, so Haas, auch einfach ein Urteil abgewartet, das einen Lösungsvorschlag seitens des Gerichts beinhaltet. Sie stellte ernüchtert fest, dass die Politik „nichts, oder nichts nachhaltig Effizientes“ tue, um die Initiative gegenüber dem Bundesverfassungsgericht wieder zu gewinnen. Man verweile in einer Art „Schockstarre“, in der gebliebene Gestaltungsmöglichkeiten nicht genutzt würden. Ihr Plädoyer für ein zurückhaltenderes Bundesverfassungsgericht schloss sie mit einem Zitat von Bundesinnenminister Schäuble, der sinngemäß gesagt habe, wer Gesetze gestalten wolle, sollte sich bemühen, Mitglied des deutschen Bundestags zu werden.

Der Präsident des chilenischen Verfassungsgerichts, Juan Colombo, vertrat die Ansicht, dass die Frage des Panels lauten müsse, wie die Gerichte politische Konflikte lösten, und nicht, ob sie Politik gestalteten. Das Verfas-

sungsgericht könne politische Konflikte lösen, ohne seine Unabhängigkeit gegenüber den politischen Kräften zu verlieren. Dies liege daran, dass das Gericht nicht die Güte eines Gesetzes beurteile, sondern dessen Verfassungsgemäßheit. Natürlich gebe es auch politische Konflikte ohne verfassungsrechtliche Relevanz. Seine frühere Kollegin Limbach pflichtete ihm bei und erinnerte sich, dass sie als Justizministerin vehement gegen den Asylrechtsparagrafen (heute Art. 16a GG) gekämpft habe. Als Verfassungsrichterin habe sie allerdings kein politisches, sondern ein juristisches Kriterium anzuwenden gehabt: verfassungswidrig sei der Artikel nicht, die Grenze des Art. 1 GG sei nicht erreicht gewesen. Daran sei zu sehen, dass verfassungsrechtliches und politisches Kriterium durchaus zu unterscheiden seien.

In Chile kann das Tribunal Constitucional ein Gesetz lediglich für verfassungswidrig erklären; es kann dem Kongress keine Lösungsvorschläge für eine Neufassung des Gesetzes machen. So können Rechtslücken entstehen, die der Gesetzgeber nicht unbedingt füllen muss. Eine Mehrheit der chilenischen Vortragenden sah darin ein Problem, das noch einer Lösung harre. Díaz de Valdés Juliá befand, dass die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts, eine Interpretation vorzuschlagen, einem „gigantischen qualitativen Sprung“ entspreche. Sollte das Tribunal Constitucional diese Befugnis erhalten, müsste dem eine Diskussion über die Legitimität einer solch weitgehenden Verfassungsgerichtsbarkeit vorausgehen. Er wunderte sich, dass in Deutschland keine eingehendere Diskussion über die Legitimität des Verfassungsgerichts geführt werde, wenn es denn über so weitreichende Kompetenzen verfüge.

#### **Verfassungen und internationales Recht**

Das deutsche Grundgesetz enthält eine Reihe von Bestimmungen zur Rolle Deutschlands in den internationalen Beziehungen sowie zum Status des Völkerrechts im nationalen Recht. Wie Frau Dr. Birgit Laubach ausführte, können gemäß Art. 24 GG Hoheitsrechte auf supranationale Institutionen übertragen werden. Dieser Artikel ermög-

lichte sowohl die Einbindung Deutschlands in die NATO (1955), UNO (1973) und die werdende Europäische Gemeinschaft (1957). In Art. 23 GG sind die Ziele und Bedingungen der deutschen Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) vorgegeben. Art 25 GG schließlich bestimmt, dass internationale Verträge und die generellen Regeln des Völkerrechts über einfachen Gesetzen stehen, allerdings verfassungskonform sein müssen, um Anwendung zu finden. So wird das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009 beispielsweise entscheiden, ob der Vertrag von Lissabon in allen Bestimmungen grundgesetzkonform ist. Ratifizierte völkerrechtliche Verträge sind von deutschen Gerichten fast immer direkt anwendbar.

Laubach stellte heraus, dass die EU nicht als Bundesstaat betrachtet werden sollte, da man in diesem Fall das Mehrebenensystem der EU, das zum Beispiel auch die Zivilgesellschaft als wichtigen Akteur umfasse, und die intergouvernementale Zusammenarbeit übersehen würde. Deutschland bleibt als Mitglied der EU ein souveräner Staat, auch wenn weitere Kompetenzen abgegeben würden. Sie vertrat außerdem die These, dass es ein Fehler sei, die EU mit dem klassischen Demokratiemodell zu messen – dieses sei auf einen Nationalstaat zugeschnitten und könne daher nicht zur Beurteilung des Demokratiedefizits der EU herangezogen werden. Allerdings waren sich die Diskutanten einig, dass mit der Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel de facto ein Bedeutungsverlust des Bundesverfassungsgerichts einhergehe: EU-Direktiven können vom Gericht nicht wie Gesetze des Parlaments in abstrakter Normenkontrolle geprüft werden. Wie Prof. Mahlmann anmerkte, könne die Exekutive auf supranationaler Ebene das bekommen, was auf nationaler Ebene wegen des Widerstands anderer Verfassungsorgane wie des Parlaments und des Verfassungsgerichts, nicht zur Verfügung stünde. In diesem Sinne seien die Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu schwach, um den nötigen Ausgleich zu schaffen.

Prof. Marisol Peña Torres, ehemalige Verfassungsrichterin, bezeichnete es in ihrer

Antwort auf Frau Birgit Laubach's Vortrag als überraschend, dass das Grundgesetz solch genaue Regelungen zu den internationalen Beziehungen Deutschlands vorgebe. Die chilenische Verfassung enthalte keine solchen Prinzipien, ganz im Gegensatz zu anderen lateinamerikanischen Verfassungen, wie der guatemaltekischen, der kolumbianischen oder der ecuadorianischen. Sie erklärte das Fehlen dieser Bestimmungen mit der besonderen Entstehungssituation der Verfassung von 1980: Der Bruch, welcher die chilenische Gesellschaft in den 70er Jahren durchzog, habe es als vordringlich erscheinen lassen, das nationale Zusammenleben zu regeln. Die Frage nach internationalen Beziehungen sei dabei in den Hintergrund getreten. Jedoch sei es nicht gerechtfertigt, der chilenischen Verfassung jeglichen Bezug auf die internationale Ebene abzusprechen.

Die Verpflichtung auf die Demokratie, die sich in Art. 4 CPR findet, spiegele sich zum Beispiel in der Interamerikanischen Demokratischen Charta wider, die 2001 von der Organisation Amerikanischer Staaten verabschiedet worden ist. Es sei allerdings unverzichtbar, dass eine moderne Verfassung über eine Regelung zur Übertragung von Hoheitsrechten verfüge, wie es das Grundgesetz in Art. 24 und 25 aufweise. So sei heute für jegliche Übertragung von Hoheitsrechten in Chile eine Verfassungsänderung nötig; beispielsweise ordnete das Verfassungsgericht im Jahre 2002 an, dass für eine Ratifizierung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs eine Verfassungsänderung nötig sei.<sup>4</sup>

Wie die frühere Verfassungsrichterin, die im Übrigen in diesen Tagen wiedergewählt wurde, erklärte, hätten internationale Verträge in Chile Gesetzesrang. Strittig sei, ob Menschenrechtsverträgen auf Grund deren besonderer Stellung in Art. 5 Abs. 2 der Verfassung ein höherer Rang eingeräumt werden müsse. Das Verfassungsgericht ging bisher davon aus, dass Menschenrechtsverträge über dem Gesetz, aber unter der Verfassung stehen. Daher müssen auch Menschenrechtsverträge mit einem höheren Quorum als normale Gesetze im Kongress approbiert werden; sie regelten Gesetzes-

gegenstände, die den Rang einer Ley orgánica constitucional (Verfassungsorganengesetz) haben.<sup>5</sup> Marisol Peña machte darauf aufmerksam, dass das Verfassungsgericht schon bald über den genauen Status von Verträgen und Menschenrechtsverträgen im chilenischen Rechtssystem entscheiden könnte. Das Gericht prüfe zurzeit die Verfassungsgemäßheit eines Verfahrensgesetzes zu seiner eigenen Kompetenz – in diesem Zusammenhang könnte diese Frage auftauchen. Mehr könne sie zu dieser Gelegenheit nicht sagen. Sie selbst habe vor ihrem Amtsende noch an der Entscheidung mitgewirkt.

Es ist interessant, den Diskussionen während des Seminars hinzufügen, dass im chilenischen Kongress ein Gesetzentwurf eingebracht wurde, der die Stellung von Menschenrechtsverträgen in der Gesetzeshierarchie regeln soll. Der Entwurf schlägt vor, diesen Verträgen Verfassungsrang einzuräumen.<sup>6</sup> Diese Möglichkeit wurde von Peña Torres in einem kürzlich veröffentlichten Aufsatz – allerdings ohne Bezug auf den Gesetzesentwurf – abgelehnt, da sonst über die Ratifizierung internationaler Verträge Verfassungsänderungen ermöglicht würden, die nicht dem in der Verfassung selbst festgelegten Modus folgten.<sup>7</sup>

### Verfassungen und Wirtschaftsordnung

Die wohl angeregteste Diskussion des Seminars entspann sich um die Frage, wie die beiden Verfassungen zur jeweiligen Wirtschaftsordnung des Landes stehen. In ihrem Festvortrag im ehemaligen chilenischen Kongress führte die frühere Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Jutta Limbach, aus, dass das Grundgesetz wirtschaftspolitisch neutral sei; die einzige Grenze für die Wahl sei die Verfassung selbst. Letztlich sei nur ein Ordnungssystem erlaubt, das zwischen zügellosem laissez-faire und Planwirtschaft eine Balance finde. Die wichtigste Einschränkung, die das Grundgesetz dem Wirtschaftssystem vorgebe, sei Art. 14 Abs. 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Ein Recht auf ein Mindestmaß an Kleidung, Wohnung und Nahrung fand im Parlamentarischen Rat 1949

keine Mehrheit. Das Sozialstaatsprinzip sei als Staatsprinzip, nicht als Grundrecht zu verstehen; damit sei es Aufgabe des Parlaments und nicht des Bundesverfassungsgerichts, das Wie der Güterverteilung zu regeln und gegensätzliche Interessen auszugleichen.

Außer dem Recht auf soziale Fürsorge gebe es in Deutschland keine einklagbaren sozialen Rechte. In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise sei nun das Sozialstaatsprinzip einer harten Belastungsprobe ausgesetzt; in dieser Situation müsse die Krise mit produktiver Unruhe gemeistert werden. Sie werde das im Grundgesetz festgeschriebene politische System nicht erschüttern, sondern weiterentwickeln.

Minister Viera-Gallo führte in seiner Entgegnung aus, dass die chilenische Verfassung zwei Ängsten begegnete: der Wiederkehr der Unidad Popular, des Parteienbündnisses von Präsident Salvador Allende, und der Furcht, dass sich das ökonomische System, das ab 1973 entwickelt worden ist, substantiell ändern könnte. Der Minister erinnerte sich an ein Gespräch, das 1989 im Zusammenhang der Diskussionen um Art. 5 Abs. 2 CPR über Menschenrechtsverträge geführt wurde. Ein Politiker der rechtsgerichteten Partei Renovación Nacional habe ihm, der die Sozialistische Partei zeitweise vom Exil in Italien aus geführt hat, gesagt: Wir werden die Freiheit respektieren, ihr respektiert das Eigentum.

So ist denn das Recht auf Eigentum in der chilenischen Verfassung weit gefasst (Art. 19 Abs. 24 CPR). Auch weitere Grundprinzipien der Wirtschaftsordnung legt die Verfassung von 1980 detailliert fest: Ökonomische Freiheit, Verbot der Diskriminierung im Wirtschaftsleben, Neutralität der Staatsorgane gegenüber dem wirtschaftlichen Leben, freier Wettbewerb und Steuergleichheit. Der Abgeordnete Gabriel Silber (PDC) ergänzte, dass das chilenische Rechtssystem einen zusätzlichen Rechtsweg kennt, den durch ein Gesetz geschaffenen recurso de amparo económico, mit dem eine Verletzung des Artikels 19 Abs. 21 CPR eingeklagt werden kann. Minister Viera-Gallo stellte fest, dass die in der Verfassung festgehalte-

nen Prinzipien eine Marktwirtschaft begründeten, jedoch keine soziale Marktwirtschaft. Er fügte hinzu, ein Pendant zu Art. 15 GG in der chilenischen Verfassung sei in der momentanen politischen Lage undenkbar; der Staat könne nur wirtschaftlich tätig werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit des Kongresses die Regierung dazu beauftrage (Art. 19 Abs. 21 CPR). Der Staat habe jedoch eine gewisse Regelungsfunktion: so habe das Parlament kürzlich ein Gesetz zum freien Wettbewerb verabschiedet, das gegen die Konzentration des Marktes vorgehe.

Frau Prof. Limbach schloss ihren Vortrag mit der Beobachtung, dass es nicht nur das Wirtschaftswachstum, sondern auch die Sozialpolitik gewesen sei, die Deutschland dorthin gebracht habe, wo wir jetzt sind. Das kann bei allen Unterschieden auch von Chile gesagt werden: In den fast zwanzig Jahren seit der Transition ist eine umfangreiche Sozialgesetzgebung entstanden, die Gesundheits- und Erziehungswesen, Rentenvorsorge, Arbeiterrechte sowie andere Bereiche regelt. Neben der staatlichen Grundversorgung sind jedoch viele soziale Dienste privatisiert und in weiten Teilen nur denen zugänglich, die es sich leisten können. So ist das gesamte Rentensystem in privater Hand; allerdings wird denjenigen, denen Armut droht, aus Steuergeldern eine Grundrente gezahlt (solidarische Säule des Rentensystems).<sup>8</sup>

Das chilenische Sozialsystem nahm Senator Sergio Romero zum Anlass, sich deutlich gegen die Einberufung einer neuen verfassungsgebenden Versammlung auszusprechen. In einigen Kreisen des Concertación-Bündnisses werde diskutiert, die Verfassung von 1980 ganz neu zu fassen. Sergio Romero argumentierte, dass die Verfassung die Entwicklung des Landes und koalitionsübergreifende Vereinbarungen ermöglicht hätte. In diesem Zusammenhang erscheine es ihm „gegensinnig“, von einer umfassenden Verfassungsreform zu sprechen, wo doch der Fortschritt Chiles auf dem in der Verfassung begründeten freien politischen und wirtschaftlichen System beruhe. Die chilenische Verfassung habe wie die deutsche den Test der Zeit überstanden. Er hoffe, dass der Kongress als dasjenige Verfassungsorgan

honoriert werde, in dem die großen Kompromisse geschlossen worden seien, die die Verfassung von 1980 verbessert hätten.

#### **Ausblick: Herausforderungen an die chilenische und die deutsche Verfassung**

Vor den anstehenden Wahlen im November dieses Jahres sind die Diskussionen um eine weitreichende Verfassungsänderung oder eine Neuschreibung der Verfassung wieder intensiver geworden. Wie der Senator Ricardo Núñez Muñoz (PS) feststellte, stehe eine demokratische Abstimmung über die chilenische Verfassung noch aus. In diesem Zusammenhang sollte nicht darauf verwiesen werden, dass die deutsche Verfassung auch nicht durch Plebiszit approbiert worden sei: die Situation in Deutschland sei nicht mit der chilenischen zu vergleichen. Das Land sei besetzt gewesen, habe den Krieg verloren. Da sei eine Volksabstimmung nicht angemessen gewesen. In diesem Sinne müsse eine gesellschaftliche Diskussion über die chilenische Verfassung geführt werden.

Beispielsweise fühlten sich viele Chilenen nicht mehr durch die Parteien der beiden großen Parteienbündnisse repräsentiert. Das müsse zu einem Nachdenken über das Wahlsystem führen. In diesem Punkt stimmten die meisten chilenischen Diskussionsteilnehmer überein. Wie Núñez Muñoz anfügte, ist auch der ethische Konsens in der chilenischen Gesellschaft schmaler geworden: Vor einigen Jahren wurde das Ehe- und Scheidungsrecht geändert, um einer gewandelten gesellschaftlichen Meinung Rechnung zu tragen. Auch über das Abtreibungsverbot bei medizinischer Indikation sei kein gesellschaftlicher Konsens mehr vorhanden; das müsse sich auch in der Gesetzgebung widerspiegeln.

Verfassungsrichter José Luis Cea sprach sich dagegen dafür aus, die Verfassungsordnung nicht neu zu schaffen, sondern die notwendigen Reformen an dem gegenwärtigen Text anzubringen. Er warnte: „Wir wissen nicht, wo es sonst hingehen würde.“ Reformbedarf sieht er wie andere Diskussionsteilnehmer beim Wahlsystem, in der Frage des Zentralismus, der Stärkung der Zivilgesellschaft

und Elementen partizipativer Demokratie, der Frage nach dem Verhältnis von Grund- und Menschenrechten, sowie nach der Garantie sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte. Gabriel Silber plädierte dafür, zu schauen, wie in Deutschland anstehende Fragen, z.B. Migration, Umweltschutz, Internetnutzung oder Volksentscheide, geregelt würden. Dies könnte eine Inspiration für eine neue Verfassung sein. Wie die Lösungsmöglichkeiten aussehen, und welche Mehrheiten sich dafür jeweils finden, muss der gesellschaftliche und institutionelle Diskurs zeigen.

In Deutschland, so Jutta Limbach, bleibe die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau noch heute eine Herausforderung. Bezeichnend hierfür sei die Diskussion, ob Deutschland zwei Frauen in den höchsten Staatsorganen vertragen würde. Außerdem stelle sich die Frage, ob gemäß des Prinzips, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, nicht endlich Plebiszite in die Verfassung aufgenommen werden könnten. Sie selbst habe ihre Zweifel. Birgit Laubach ergänzte, dass die Frage weiter aktuell bleibe, wie weit internationale Institutionen in den Grundrechtsschutz eingreifen könnten. Jutta Limbach führte hier an, dass bei den momentanen Herausforderungen, wie der Gestaltung der EU und der Wirtschaftskrise, die Verfassung keine Antworten parat habe. Hier brauche es den Gestaltungswillen der Politiker.

Ein eintägiges Seminar und ein sich anschließender Festakt kann keinesfalls alle diskussionswürdigen Punkte ansprechen. Es ist den Veranstaltern und Teilnehmern trotzdem gelungen, einen lebendigen und umfassenden Überblick zu geben und offene Fragen zu benennen, z.B. wie ein Verfassungsgericht den Veränderungen einer Gesellschaft Rechnung tragen und wie es mit dieser Gesellschaft in Verbindung bleiben kann. Aus chilenischer Perspektive scheint diese Frage über alle institutionellen Probleme hinaus lohnend, gerade mit Hinblick auf Wandel und Bruch gesellschaftlichen Konsenses. Dabei kommt den Bürgern und der Zivilgesellschaft eine bedeutendere Rolle zu als zunächst gedacht. Wie Prof. Mahlmann abschließend sagte, seien die Bürger

Rechtsgarantie in letzter Instanz: Sie bringen die Verfassungsklagen, welche die Gerichte dann zu entscheiden haben. In diesem Sinne plädierte Mahlmann für eine „verfassungsrechtliche Bescheidenheit“ der Gerichte, die eine Verfassung im Dienste des Einzelnen und der Gesellschaft garantierten.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> Außer den Bürgern können in beiden Ländern andere Verfassungsorgane, wie das Parlament und der Kongress, die Verfassungsgerichte anrufen.

<sup>2</sup> Was in der Diskussion unter den Teilnehmern nicht zum Ausdruck kam, ist die Tatsache, dass die Menschenrechtsorgane der Vereinten Nationen in den ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten sehr wohl einen einklagbaren Kerngehalt sehen. Das deutsche Sozialstaatsprinzip und das Gleichbehandlungsgebot decken diesen Kerngehalt jedoch weitgehend ab.

<sup>3</sup> Frau Prof. Evelyn Haas vertrat die Meinung, dass die Angemessenheitsprüfung, die im deutschen Verhältnismäßigkeitsprinzip zu leisten ist, letztlich nur auf „dezisionistische“ Weise gelöst werden könne. Frau Prof. Jutta Limbach widersprach dieser Auffassung.

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional, Rol 346, sentencia del 8 de abril 2002, considerando 75°. Mit einer Verfassungsänderung im Mai 2009 wurde die Ratifizierung des Vertrags möglich. Am 3.6.2009 hat der Senat die Regierung gebeten, den vorigen Gesetzentwurf zur Ratifizierung zurückzuziehen und im Lichte der Verfassungsänderung einen neuen Gesetzentwurf einzureichen, siehe

- [http://www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20090603/pags/20090603195649.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090603/pags/20090603195649.html)
- [http://www.senado.cl/prontus\\_galeria\\_noticias/site/artic/20090603/pags/20090603195649.html](http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20090603/pags/20090603195649.html)

<sup>5</sup> Die Ley orgánica constitucional muss mit einer Mehrheit von vier Siebteln angenommen werden, für einfache Gesetze genügt die einfache oder qualifizierte Mehrheit (Art. 66 Politische Verfassung der Republik Chile).

<sup>6</sup> Cámara de Diputados, Boletín No. 4768-07, eingebracht von Carolina Tohá Morales.

<sup>7</sup> Peña Torres, Marisol, La Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por el Tribunal Constitucional Chileno, in: Estudios Constitucionales, Año 6, N° 1, 2008, pp. 205-222.

<sup>8</sup> Siehe auch Superintendencia de Pensiones, <http://www.safp.cl/573/propertyvalue-1701.html>, aufgerufen am 6.6.2009.