



International Constitutional Law  
University of Vienna

## **ICL-Working Paper 01/06**

### **Internationales Verfassungsrecht als internationale Verfassungswissenschaft?**

Die Betrachtung des Governance-Konzepts  
aus der Perspektive des Internationalen Verfassungsrechts

HARALD EBERHARD / KONRAD LACHMAYER

WIEN

Zitiervorschlag:

*Eberhard/Lachmayer*, Internationales Verfassungsrecht als internationale  
Verfassungswissenschaft?, ICL-WorkingPaper 01/06  
([www.icl-workshop.com](http://www.icl-workshop.com)).

# **Internationales Verfassungsrecht als internationale Verfassungswissenschaft?**

Die Betrachtung des Governance-Konzepts  
aus der Perspektive des Internationalen Verfassungsrechts

HARALD EBERHARD / KONRAD LACHMAYER

## **I. Von den Verwaltungswissenschaften zur Schnittstellenanalyse**

Mit der Implementierung des Begriffs der Europawissenschaft wird in der jüngeren Dogmatik der Versuch gestartet, durch die Stärkung interdisziplinärer Zugänge europarechtliche Bezugspunkte auf grundlegender Ebene zu erfassen. Der Zugang der Europawissenschaft basiert vornehmlich auf der Auseinandersetzung mit Governance-Konzepten im Mehrebenensystem. Eine derartige Analyse rechtlicher Zusammenhänge kann ebenso im Kontext mit verwaltungswissenschaftlichen Analysen erblickt werden, die Rechtsbeziehungen zwischen unterschiedlichen beteiligten Akteuren beleuchten und insoweit ebenfalls Governance-Ansätze verwenden. Insbesondere durch die Verlagerung von einer innerstaatlichen Ebene und durch die damit einhergehende Änderung der Ebenenbetrachtung wurde die Bildung der Staatswissenschaft<sup>1</sup> und daraus in weiterer Folge Europawissenschaft als wissenschaftlicher Betrachtungsgegenstand entwickelt und begünstigt.<sup>2</sup>

Dieses im Zusammenhang mit der Europawissenschaft entwickelte Modell soll nun in weiterer Folge auf Ebene des Verfassungsrechts – genauer: im Zusammenhang mit dem Internationalen Verfassungsrecht – untersucht werden. Durch staatswissenschaftliche und europawissenschaftliche Konzepte bestehen zahlreiche verfassungsrechtliche Bezüge. Die Involvierung verfassungsrechtlicher Bezüge besteht schon aufgrund der Governance-Konzeption: Zentrale Elemente der Governance-Ansätze finden sich auch als Bezugspunkte des Verfassungsbegriffs im Internationalen Verfassungsrecht.

Internationales Verfassungsrecht geht über die nationalstaatliche verfassungsrechtliche Dimension hinaus und bezieht verfassungsrechtliche Aspekte des Völkerrechts bzw die Wechselwirkungen zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht mit ein. Das Mehrebenensystem auf verfassungsrechtlicher Ebene ist mit einer Governance-Perspektive verbunden. Fraglich ist nun, ob jener Zweig der wissenschaftlichen Beschäftigung verdient, mit der gewissermaßen parallelen Begriff-

---

<sup>1</sup> Zum Zusammenhang zwischen dem Begriff der Staatswissenschaft und dem Mehrebenensystem sowie der interdisziplinären Ausrichtung siehe etwa *Schuppert*, Staatswissenschaft (2003) 47, 51.

<sup>2</sup> *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg), Europawissenschaft (2005).

lichkeit einer "Internationalen Verfassungswissenschaft" erfasst zu werden. Diese Begriffsbildung soll daher einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Zu bedenken ist dabei im Besonderen, welchen Mehrwert dieser Begriff gegenüber dem Internationalen Verfassungsrecht (International Constitutional Law) besitzt.

Es gilt dabei, die Schnittstellen zwischen Internationalem Verfassungsrecht und Governance-Perspektiven zu beleuchten. Die Stärken und Schwächen der Analyse sollen nicht nur Rückschlüsse in Bezug auf eine "Internationale Verfassungswissenschaft", sondern darüber hinaus auf die Entwicklung der Europawissenschaft als Wissenschaftsdisziplin geben.

## II. Governance als "andere" Betrachtungsweise

"Governance" stellte ursprünglich eine Vorgabe aus dem Völkerrecht dar: So wurden etwa von der Weltbank und der OECD bereits in den 1980er Jahren als Vorgaben für Kreditgewährungen so bezeichnete "good governance"-Kriterien festgelegt, worunter etwa die Stärkung der Verantwortlichkeit aller staatlichen Organe, vor allem der Verwaltung, das Verhindern willkürlicher Entscheidungen oder die Transparenz des gesamten öffentlichen Sektors im gegebenen Zusammenhang relevante Punkte darstellen.<sup>3</sup> Der Governance-Begriff rückte in den letzten Jahren mehr und mehr in das Blickfeld von Überlegungen der (Verwaltungs)Praxis, aber auch der Wissenschaft. Mit diesem Begriff werden dabei – je nach der Standortperspektive: etwa Politikwissenschaft oder Rechtswissenschaft und teilweise in Weiterentwicklung der Ansätze der 1980er Jahre – ganz unterschiedliche Postulate, wie in einem weitesten Sinne "regiert" werden soll,<sup>4</sup> verknüpft: In diesem Zusammenhang finden sich etwa Kriterien wie Transparenz im Sinne von "Offenheit" allen staatlichen Handelns, Partizipation von Individuen an staatlichen und supranationalen Entscheidungsprozessen, aber auch das Stärken von Verantwortlichkeiten – erfasst im Begriff *accountability*<sup>5</sup> – und die Akzentuierung von demokratischer Legitimation, die nicht ausschließlich im klassischen

---

<sup>3</sup> Vgl anstatt vieler *Steinberg*, Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, WHI-Paper 6/99, 9 f.

<sup>4</sup> Diese Weite zeigt sich auch im Governance-Begriff, der in den Anfängen der Diskussion um diesen Begriff verwendet wurde – in diesem Kontext wird Governance als die "Ausübung politischer Macht, um Staatsgeschäfte zu führen" definiert: siehe dazu *Löffler*, Good Governance, VerwaltungInnovativ v 9. 11. 2004, 1. In der englischen Terminologie wird die Weite des Governance-Begriffs auch durch die Gegenüberstellung zu "Government" deutlich (dazu *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, Governance – zur theoretischen und praktischen Verortung des Konzepts in Österreich, JRP 2006, 35 [37] mwN): zum demokratischen Gehalt dieser Differenzierung *Eriksen/Fossum*, Europe at a Crossroads: Government or Transitional Governance?, in: Joerges/Sand/Teubner (ed), Transnational Governance and Constitutionalism (2004) 115 (118 ff). Zum Verhältnis beider Begriffe siehe auch *Brunckhorst*, Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft (2002) 181.

<sup>5</sup> Dazu näher *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, JRP 2006, 41 mwN.

parlamentarischen Steuermodell über Parlamente,<sup>6</sup> sondern aufgrund des "meta-staatlichen" Ansatzes auch in anderen Formen realisiert werden kann. Ansatzpunkte sind in letzterem Zusammenhang vor allem Defizite in der demokratischen Legitimation, denen man im Sinne eines Ebenendenkens sowohl auf europäischer Ebene<sup>7</sup> als auch auf nationaler Ebene<sup>8</sup> begegnen möchte. Der Governance-Begriff ermöglicht damit eine Perspektive, die das Regieren sowohl im internationalen System als auch innerhalb des Staates erfassen kann. Dieser diffuse Gehalt des Begriffes – illustriert in seinem oftmals beschriebenen "Modewort"-<sup>9</sup> oder "Zauberwort"<sup>10</sup>-Charakter – macht es aber zugleich schwierig, eine konzise Definition zu geben.

Das ist allerdings auch nicht der Sinn einer Auseinandersetzung mit dem Begriff "Governance". Vielmehr geht es darum, bestehende Phänomene unter einem neuen Begriff zusammenzuführen, um deren ähnliche oder gar identische Postulate und Konsequenzen stärker zu betonen.<sup>11</sup> Dabei werden bestimmte rechtliche Phänomene mit den Methoden anderer verwandter Disziplinen jedenfalls aus einer "anderen" Betrachtungsweise erfasst. Ganz verschiedene, bislang nicht in Assoziation gebrachte Erscheinungsformen werden auf diese Weise integrativ zusammengefasst, wobei einzelne Aspekte nicht generalisiert werden sollen. Der Faktor Demokratie ist etwa kein ausschließlicher Bezugspunkt der Governance-Überlegungen. Andere mit Governance verbundene Aspekte wie etwa Partizipation oder Transparenz müssen in die jeweilige nationale Rechts-, dabei vor allem aber auch die Verwaltungskultur eingepasst werden. Dieser Implementierungsprozess wird (auch) durch das Verfassungsrecht vermittelt, das aus diesem Grund vor allem in seiner internationalen Perspektive einen essentiellen Transformations- und Schnittstellenfaktor darstellt. Nicht im Mittelpunkt stehen aufgrund der hier gewählten Sichtweise die Aspekte der genuin verwaltungsorientierten Governance-Ansätze, in deren Zentrum vor allem die Untersuchung der verschiedenen Steuerungskonzepte von Verwaltung steht. Im ursprünglichen Go-

---

<sup>6</sup> Zur "Entparlamentarisierung" als Ausgangspunkt der Governance-Ansätze vgl. *Herdegen*, *Informalisierung und Entparlamentarisierung als Gefährdungen der Verfassung?*, VVDStRL 62 (2003) 7 (23 ff.); *Ruffert*, *Demokratie und Governance in Europa*, in: *Bauer/Huber/Sommermann* (Hrsg), *Demokratie in Europa* (2005) 319 (328). Zur "Entparlamentarisierung" im europäischen Kontext siehe *Öhlinger*, *Parlamente als Erfüllungshelfen der EU*, *juridikum* 2004, 84; für die Gesetzgebungskompetenzen auf regionaler Ebene *Gamper*, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit* (2004) 447..

<sup>7</sup> IdS etwa *Rumler-Korinek*, "Governance" und "Accountability" – Reine Modeworte oder Schlüsselbegriffe einer Demokratie auf EU-Ebene?, *JRP* 2004, 227. Siehe auch *Weiler*, *The Constitution of Europe* (1999) 264 ff.

<sup>8</sup> Dazu etwa *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, *JRP* 2006, 54 ff.

<sup>9</sup> *Rumler-Korinek*, *JRP* 2004, 228.

<sup>10</sup> *Ruffert*, *Demokratie und Governance*, 319 f.

<sup>11</sup> Dazu eingehend *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, *JRP* 2006, 36 f.

vernance-Konzept waren – der traditionellen Gewaltenteilung folgend – vor allem die Verwaltungsorgane im Verbund der jeweiligen verfassungsmäßigen Organe der primäre Fokus, wenn es etwa um das willkürfreie Handeln bei Verteilung der Mittel der Entwicklungshilfe oder die Sicherstellung einer entsprechenden Verantwortlichkeit bei deren missbräuchlicher Verwendung geht. Die damit in Zusammenhang stehenden verwaltungsorientierten Governance-Ansätze untersuchen daher die Steuerung des Verwaltungshandelns durch die Verfassung und die ihr unterstehenden Rechtsschichten. In diesem Kontext erscheint Governance als überwiegend verwaltungsrechtliche Fragestellung.

Als Governance-Kriterien fungieren im gleichen, wenn nicht sogar im überwiegenden Ausmaß Faktoren wie die Stabilität des gesamten Rechtssystems, mithin ein Anliegen, wie es in besonderer Weise durch die grundlegenden Schichten des Rechts gewährleistet werden soll. Fragen wie die Stellung des Einzelnen im Rahmen der Gesellschaft, also die Frage der Grundrechte, aber auch die Werte einer durch Recht geschaffenen Entität einschließlich deren wiederum rechtlicher Sicherstellung zählen zu den elementaren Komponenten des materiellen Verfassungsbegriffes, mit dem im Rahmen des Internationalen Verfassungsrechts operiert werden soll.<sup>12</sup> In dieser Hinsicht lässt sich letztlich auch Verfassungsrecht, der Gegenstand des International Constitutional Law, als "Bereitstellungselement" sehen, um Instrumentarien zu generieren, die jene Faktoren sicherstellen sollen, von denen zuvor die Rede war.<sup>13</sup> Insoweit impliziert Governance eine verfassungsrechtliche Betrachtungsweise. Die Beschäftigung mit "Governance" ist ganz generell von einer Suche nach Schnittstellen und Bezugspunkten in einer interdisziplinären Vorgangsweise geprägt, die sich vor allem in einer Auseinandersetzung mit Internationalem Verfassungsrecht widerspiegeln.

### **III. Die Interdisziplinarität des Internationalen Verfassungsrechts und sein Verfassungsbegriff**

Neueste Ansätze in der Europarechtsdogmatik<sup>14</sup> zeigen das Erfordernis auf, die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Gemeinschafts- und Unionsrecht in ihrer Netzwerkbezogenheit mit der nationalen Verfassungsdogmatik, den völker-

---

<sup>12</sup> Es ist dabei festzustellen, dass selbst wenn diese Werte nicht vorliegen müssen, damit eine Auseinandersetzung mit der jeweiligen Verfassung stattfinden kann. Im Gegenteil: es sind vor allem jene Relationen im Besonderen untersuchungswürdig, bei denen im Vergleich zu den eben genannten Governance-Kriterien Defizite auftreten. Es werden daher zwar Maßstäbe geschaffen, woraus aber nicht zu schließen ist, dass diese bei Nichtvorliegen derselben in der konkreten Verfassung aus dem Betrachtungsgegenstand auszuschließen wären.

<sup>13</sup> Zu dieser Funktion des Verfassungsrechts siehe *Schuppert/Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung (2000) 37 f.

<sup>14</sup> *Schuppert/Pernice/Halter* (Hrsg), Europawissenschaft (2005).

rechtlichen und auch den rechtstheoretischen Implikationen und insoweit "weiter" als bisher zu erfassen. "Theorizing Europe", mithin ein disziplinenübergreifendes Verständnis des Europarechts mit einem starken theoretischen "Unterbau", ist dabei eines der Anliegen.<sup>15</sup> Diese Überlegungen forcieren den "Mehrwert einer multidisziplinären Beschäftigung mit Europa".<sup>16</sup> Es erscheint dabei – im Lichte des zuvor Gesagten – gerechtfertigt, in der Governance-Forschung ein Kernelement einer so verstandenen Europawissenschaft zu sehen.<sup>17</sup> Sichtbar werden dabei Governance-Aspekte etwa in der Diskussion über die Frage, in welcher Form supranationale Institutionen im Zusammenwirken mit den Nationalstaaten Recht setzen ("European Governance") bzw wie jenseits des Nationalstaates europäische Legitimations- und Legitimitätskonzepte entworfen werden können ("Global Governance").<sup>18</sup> Diese Fragen bewegen sich im Spannungsfeld von nationalem Recht, Europarecht und Völkerrecht. Im Zentrum steht dabei das Szenario, dass die staatlichen Prozesse – in Entwicklungen der "Entgrenzung"<sup>19</sup> und "Ausdifferenzierung"<sup>20</sup> – mit Prozessen der Europäisierung und Internationalisierung zusammenwirken und damit in modifizierter Form eingebunden werden.<sup>21</sup> Diese Einbindung wird entscheidend durch Verfassungsrecht vermittelt und gesteuert.

Dies schlägt die Brücke zur Beschäftigung mit dem Internationalen Verfassungsrecht, das insoweit mit dem gleichen Prozess konfrontiert ist wie die Beschäftigung mit Governance: der "Ausdifferenzierung" des Staates und der gestiegenen Bedeutung nichtstaatlicher Akteure.<sup>22</sup> Dass der Verfassungsbegriff von nationalen Parametern wie Volk, Nation oder Staat gelöst ist<sup>23</sup> (die europäische "Verfas-

---

<sup>15</sup> *Schuppert*, "Theorizing Europe" oder von der Überfälligkeit einer disziplinenübergreifenden Europawissenschaft, in: Haltern/Pernice/Schuppert (Hrsg), *Europawissenschaft* (2005) 3 ff.

<sup>16</sup> *Schuppert*, *Theorizing Europe*, 18; *Schuppert*, *The Europeanisation of National Governance Structures in the Context of the Transformation of Statehood*, in: *Schuppert* (ed), *The Europeanisation of Governance* (2006) 9 (17 f).

<sup>17</sup> *Franzius*, *Europawissenschaft in der Ausbildung*, in: Haltern/Pernice/Schuppert (Hrsg), *Europawissenschaft* (2005) 89 (94).

<sup>18</sup> Dazu etwa *Schliesky*, *Das gemeinsame Fundament: Legitime Herrschaftsgewalt im europäischen Mehrebenensystem*, in: Delbrück/Einsele (Hrsg), *Wandel des Staates im Kontext europäischer und internationaler Integration* (2006) 71 (77 ff).

<sup>19</sup> Siehe dazu *Schuppert*, *Europeanisation of National Governance Structures*, 10 f.

<sup>20</sup> *Ruffert*, *Demokratie und Governance*, 326 mwN.

<sup>21</sup> *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, JRP 2006, 37.

<sup>22</sup> Zu diesem Aspekt von Governance siehe *Ruffert*, *Demokratie und Governance*, 326.

<sup>23</sup> Siehe *Wahl*, *Europäisierung und Internationalisierung. Zum Verlust der schützenden Außenhaut der Souveränität*, in *Schuppert/Pernice/Haltern* (Hrsg), *Europawissenschaft* (2005) 151 ff; siehe auch *Pernice*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, *VVDStRL* 60 (2001) 148 (160): "Verfassung konstituiert und legitimiert begrenzte Herrschaftsgewalt im Staat und über den Staat hinaus. Der Begriff ist offen für ergänzende, komplementäre, übergreifende Strukturen politischer Integration; als Antwort

sungs"-diskussion hat die Verständnisänderung weg von einem ausschließlich staatlich definierten Verfassungsbegriff unter Beweis gestellt<sup>24</sup>) und insoweit eine "internationale" Betrachtungsweise des Verfassungsrechts erforderlich ist, kann dabei nur als Vorstufe für eine notwendige zusätzliche Erweiterung in jene Richtung angesehen werden, welche die integrative Sichtweise der konstitutionellen Elemente auch des Völkerrechts und der Verfassungstheorie in einem Mehrebenensystem in den Vordergrund stellt.<sup>25</sup> Die Forderungen nach "rechtsstaatlichen" Standards, wie sie für Governance charakteristisch erscheinen, müssen primär auch auf verfassungsrechtlicher Ebene realisiert werden, was den Bezugspunkt zum nationalen Recht ergibt. Dies ist aber nur ein Ausschnitt möglicher Bezugspunkte oder auch ein möglicher Ausgangspunkt. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit es – in Parallele zum Terminus "Europawissenschaft" – gerechtfertigt ist, die Begriffsbildung einer "Internationalen Verfassungswissenschaft" vorzuschlagen.<sup>26</sup> Handelt es sich dabei vielleicht – wie bei Governance – letztlich auch nur um ein "Modewort"?

Dies setzt folgende Vorüberlegungen voraus: Internationales Verfassungsrecht erfasst bereits im theoretischen Anspruch seines Kernbereichs die Wechselwirkungen von Völkerrecht, Europarecht und nationalem Verfassungsrecht sowie zwischen den unterschiedlichen nationalen Verfassungsrechtsordnungen.<sup>27</sup> Das Internationale Verfassungsrecht operiert dabei primär mit einem Verfassungsbegriff, der von formalen Kriterien – wie er auf staatlicher Ebene vorherrschend sein mag oder auch nicht – weitgehend abstrahiert.<sup>28</sup> Er abstrahiert aber in gleicher

---

auf Zwecke, die Staat und Nation überfordern, er ist nicht mehr auf Staat und Nation zentriert, sondern auf die Selbstbestimmung des einzelnen – also 'postnational'." .

<sup>24</sup> Dazu *Krisch*, Die Vielheit der europäischen Verfassung, in: Becker ua (Hrsg), Die Europäische Verfassung – Verfassungen in Europa (2005) 61 (63 ff).

<sup>25</sup> IdS *Eberhard/Lachmayer/Thallinger*, Über Inhalt und Methode des Internationalen Verfassungsrechts als Wissenschaftsdisziplin, in: Eberhard/Lachmayer/Thallinger (Hrsg), Reflexionen zum Internationalen Verfassungsrecht (2005) 175 (177 ff).

<sup>26</sup> Zu berücksichtigen ist bei neuen Begriffsbildungen stets deren Praktikabilität im Hinblick auf die Systematisierungs- und Ordnungsfunktion: vgl etwa *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>2</sup> (2003) Rz 41.

<sup>27</sup> Siehe etwa *Arnold*, Foreign Influences on National Constitutional Law, in: Riedel (Hrsg), Constitutionalism (2005) 37ff.

<sup>28</sup> Die Perspektive des Verfassungsrechts im formellen Sinn tritt also in den Hintergrund: entscheidend ist die Schaffung grundlegender Strukturen für Organisation, Einrichtungen. Formelles Verfassungsrecht hat dabei noch Indizwirkung. Die Inhalte des formellen österreichischen Verfassungsrechts zeigen aber auf, dass auch formelles Verfassungsrecht inhaltlich betrachtet sehr weit von einem Verfassungsrecht im materiellen Sinn entfernt sein kann. In Österreich bestehen über 1.000 Verfassungsbestimmungen, deren Inhalt oft als einfachgesetzlich-administrativ zu qualifizieren ist. Vgl zu dieser spezifisch österreichischen Problematik *Öhlinger*, Verfassungsrecht<sup>6</sup> (2005) Rz 7, 61a.

Überdies ist bei einer derartigen Betrachtung die Grenze zwischen Staat und Privat in Auflösung begriffen. Wird der Staat nicht mehr Zurechnungseinheit des Verfassungs-

Weise von einem zu eng verstandenen materiellen Verfassungsbegriff, der mit inhaltlichen Komponenten angereichert wird, die ihn im internationalen Kontext als wenig praktikabel erscheinen lassen. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die überkommene Differenzierung von Verfassungsrecht im formellen und materiellen Sinn angesichts des (breiteren, allgemeineren) Verfassungsbegriffes des Internationalen Verfassungsrechts als unzulänglich erscheint.<sup>29</sup> Der Verfassungsbegriff des Internationalen Verfassungsrechts ist insoweit mit den Kriterien des materiellen oder des formellen Verfassungsbegriffes nicht vollständig zu erfassen, als beide Begriffe in bestimmter Weise einen verengenden Effekt erzielen: Beim formellen Verfassungsbegriff besteht dieser in der Abhängigkeit von bestimmten verfahrensrechtlichen Kautelen (erhöhte Erzeugungserfordernisse), beim materiellen Verfassungsbegriff stellt sich wiederum die Frage, inwieweit ein absoluter Mindeststandard bestimmter Elemente (Grundrechte, Gewaltenteilung, demokratische Einrichtungen) zu fordern ist und was darüber hinaus als fakultatives Element erscheint. Durch die Anreicherung des Verfassungsbegriffes selbst mit inhaltlichen Kriterien, die jenseits des nationalstaatlichen Begriffes in dieser Form nicht vorhanden sind bzw sein können, entsteht die Problematik einer gewissen Enge.<sup>30</sup> Der Verfassungsbegriff des Internationalen Verfassungsrechts steht insoweit neben dieser Differenzierung und besteht unabhängig von dieser, und zwar auf allen relevanten Ebenen einschließlich der nationalen. Eine Anreicherung kann sich damit allenfalls durch die Kriterien von Governance ergeben (dazu näher VII.)

Der damit mögliche Verfassungsbegriff des Internationalen Verfassungsrechts ist daher denkbar weit und mag aus diesem Grund als unscharf kritisiert werden. Unter "Verfassung" wird somit ein rechtliches Teilsystem verstanden, das auf der jeweiligen Ebene im rechtlichen Mehrebenensystem grundlegende Strukturen dieser Ebene schafft bzw grundlegende Werte dieser Ebene regelt.<sup>31</sup> Die Ausei-

---

begriffes, ist die ohnedies durch Privatisierungstendenzen geschaffene Unklarheit einer Abgrenzung von Staat und Privat beinahe kein Unterscheidungsmerkmal. Die Diskussionen um Corporate Governance, also die Schaffung allgemeiner Regeln für eine "gute" Unternehmensführung va bei Kapitalgesellschaften in Form eines "Corporate Governance Kodizes", zeigen ebenfalls in diese Richtung (siehe dazu etwa *Hausmaninger/Kletter/Burger*, Der österreichische Corporate Governance Kodex [2003] und *Luschin*, GesRÄG 2005 – Zwischen Corporate Governance und Aktiengesetz, Ges 2005, 150). Gedanklich wird dabei auf das Bestehen von "Unternehmensverfassungen" als unterste Ebene eines mehrschichtigen "Verfassungsgebäudes" bzw eines Steuerungskonzepts abgestellt: siehe etwa *Haeseler/Gampe*, Corporate Governance (2002) 76 f. Auf die Nahtstelle der Leitungs- und Führungsfunktionen im Hinblick auf Organisationen weist in dieser Hinsicht *Ruffert*, Demokratie und Governance in Europa, 324, hin.

<sup>29</sup> Zur staatlichen Verfassungsbegriffsbildung siehe *Schuppert*, Staatswissenschaft, 793.

<sup>30</sup> Dies gilt in besonderer Weise für die nationalstaatlichen Demokratiekonzepte, etwa das Modell der Volkssouveränität.

<sup>31</sup> Es wird also letztlich ein materieller Ansatz zur Bestimmung von Verfassung gewählt, dies allerdings auf einer sehr allgemeinen Ebene, vor allem ohne Einbeziehung einer nationalstaatlichen Perspektive.



nersetzung mit Verfassungsrecht in einem Mehrebenenkontext kann aber nicht mit einem engeren Verfassungsverständnis agieren, da eine Reduktion den notwendigerweise breiten Blickwinkel wieder einschränken würde und damit die gewonnenen Vorteile bzw Zweckmäßigkeiten wieder entfallen würden.

Verfassungsrecht in einem so verstandenen Sinn besteht damit jedenfalls auf europäischer Ebene in Gestalt der Gründungsverträge der EG und der EU (EGV und EUV),<sup>32</sup> aber auch in Gestalt der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die sich bereits nicht mehr in kodifizierter Form finden, aber dennoch zentrale Bedeutung im Verband des europäischen Primärrechts besitzen. Auch in einer völkerrechtlichen Betrachtung bestehen konstitutionelle Elemente in Gestalt der Gründungsakte von Internationalen Organisationen, aber in inhaltlicher Sicht etwa auch in Gestalt der Menschenrechtspakte, mögen sie nun auf staatlicher Ebene formellen Verfassungsrang besitzen oder nicht. An der Schnittstelle völkerrechtlicher und supranationaler Verfassungselemente befindet sich etwa auch das Recht der WTO.<sup>33</sup> Schon daraus wird erkennbar, dass es in der Frage der Qualifikation als Verfassungsrecht im Sinn des Internationalen Verfassungsrechts auf nationale Parameter, die letztlich nur einen verengenden Effekt haben können, nicht ankommen kann. Dies kann etwa am Element "Demokratie" demonstriert werden: Es liegt nämlich zunächst nahe, das verfassungsstaatliche Element der Volkssouveränität, wie es von manchen Autoren als Kern jeder Verfassung angesehen wird,<sup>34</sup> als Basis auch des Verfassungsbegriffes des Internationalen Verfassungsrechts aufzufassen. Insoweit zeigt sich ein Wechselwirkungsverhältnis zwischen dem Verfassungsbegriff und dem Gegenstand des Internationalen Verfassungsrechts. Eine Verallgemeinerung dieser Begriffsmerkmale verengt allerdings den Fokus in mehrfacher Hinsicht: Zunächst müssten undemokratische (autoritäre) Verfassungen begrifflich exkludiert werden,<sup>35</sup> zum anderen fallen alle nichtstaatlichen Verfassungselemente ebenfalls aus dem Begriff heraus, weil mit dem Konzept der Volkssouveränität nach wie vor letztlich ein staatlich orientiertes Verfassungsverständnis im Vordergrund steht, das in dieser Form für internationale Bezüge nur bedingt vorhanden erscheint.<sup>36</sup> Gerade das Governance-Konzept scheint

---

<sup>32</sup> *Pfersmann*, The new revision of the old constitution, I.CON 2005, 383; *Öhlinger/Potacs*, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht<sup>2</sup> (2001) 8 f.

<sup>33</sup> Dazu rezent *Engelhardt*, Welthandelsorganisation: Verfassungselemente in der Regelung des Welthandels, WHI-Paper 7/05, [www.whi-berlin.de/engelhardt.htm](http://www.whi-berlin.de/engelhardt.htm), 8 ff.

<sup>34</sup> Siehe dazu etwa *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 35 f.

<sup>35</sup> Dies tut daher konsequenterweise auch *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 36.

<sup>36</sup> Siehe *Engelhardt*, WHI-Paper 7/05, 9 f: "Der etatistische Verfassungsbegriff kann ... nicht überzeugen, weil er weder begrifflich notwendig, noch hilfreich ist. Er manövriert die Verfassungsrechtslehre ohne Not aus der rechtswissenschaftlichen Begleitung einer sich entwickelnden 'mundialen res publica' und ihrer demokratischen Legitimation. ... Der Verweis der Staatsrechtslehre auf die verfassungsgebende Gewalt des Volkes ist eine Frage der Legitimation von Verfassungen und spricht vordemokratischen,

hier gewisse Direktiven zu geben: Deutlich wird dies an den Partizipationselementen im Sinne einer Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die – jenseits der demokratischen Stellung des Volkes als *pouvoir constituant* im nationalstaatlichen Kontext – im Rahmen von institutionellen und organisatorischen Regelungen Internationaler Organisationen einen "demokratischen" Gehalt besitzen, ohne dass eine obligatorische Rückkoppelung an einen Staat vorliegen würde.<sup>37</sup>

Governance-Standards im zuvor skizzierten Sinn werden nicht nur an nationalstaatliche Verfassungen, sondern wiederum an supranationale (EU) und internationale Organisationen und deren "Verfassungsrecht" herangetragen.<sup>38</sup> Für die Betrachtung der Wechselwirkungen und der Schnittstellen zwischen Internationalem Verfassungsrecht (als einer verfassungsrechtlichen, verfassungsvergleichenden und verfassungstheoretischen Erfassung der beschriebenen Wechselwirkungen) und der Governance-Forschung (als interdisziplinäre strukturelle Mehrebenenbetrachtung von Zusammenhängen im Bereich des "Regierens") könnte die Einführung des schon angesprochenen Begriffs der Internationalen Verfassungswissenschaft erwogen werden. Der Begriff der Internationalen Verfassungswissenschaft könnte damit, will man darin eine methodische Parallele zu jenem der "Europawissenschaft" sehen, einen interdisziplinären Zug des International Constitutional Law verstärken, der aber – wie schon angesprochen – schon in seinem Grundanliegen vorhanden ist. Es geht dabei um das Herausarbeiten der Interferenzen zwischen Völkerrecht, Verfassungsrecht und den Figuren der Verfassungstheorie. Internationales Verfassungsrecht in einem dergestalt beschriebenen Sinn verstanden vereinigt bereits die interdisziplinären Ansätze der "Europawissenschaft". Im Europarecht war die Einsicht in die Notwendigkeit der interdisziplinären Ausrichtung ein Entwicklungsschritt in Richtung einer breiteren Forschungstätigkeit.<sup>39</sup> Die Forschung im Internationalen Verfassungsrecht ist bereits durch die Abstraktion von einer bestimmten nationalen oder auch der "europäischen" Verfassung in Schnittstellen zwischen Verfassungsrecht, Verfassungstheorie, Verfassungsvergleichung und Verfassungsentwicklung angesiedelt und benö-

---

nicht an das Volk gebundenen Verfassungen ihre Verfassungsqualität ab. Letztlich zeigt gerade die von der Staatsrechtslehre bei internationalen Verträgen vermisste demokratische Legitimation, dass auch im Völkerrecht verfassungsrechtliche Fragen – wie die der Legitimation und Begrenzung hoheitlicher Gewalt – zu lösen sind. Dementsprechend wird insbesondere dort, wo sich das öffentliche Recht mit der internationalen Einbindung der Nationalstaaten in europäische und völkerrechtliche Gemeinwesen beschäftigt, 'Verfassungsrecht' weiter verstanden."

<sup>37</sup> Siehe etwa die Vorschläge von *J.H.H. Weiler*, *The Constitution of Europe* (1999) 349 ff; vgl auch *Brunkhorst*, *Solidarität*, 223 f.

<sup>38</sup> Siehe *v. Bogdandy*, *Legitimacy of International Economic Governance: Interpretative Approaches to WTO law and the Prospects of its Proceduralization*, in: Griller (ed.), *International Economic Governance and Non-Economic Concerns* (2003) 103 ff.

<sup>39</sup> Vgl dazu *Haltern*, *Rechtswissenschaft als Europawissenschaft*, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg), *Europawissenschaft* (2005) 37 (63 f).

tigt daher keinen darüber hinausgehenden inter- oder multidisziplinären Ansatz. Insoweit zeigt der Begriff einer "Internationalen Verfassungswissenschaft" gerade keinen wesentlichen Mehrwert gegenüber einem schon in diesem Sinn verstandenen International Constitutional Law.

Offen und damit reizvoll bleibt aber nichtsdestotrotz die Beleuchtung der Schnittstellen von Governance und dem (interdisziplinären) Internationalen Verfassungsrecht. Im Hinblick auf Governance scheint es nämlich nach wie vor entscheidend, den europäischen Fokus zu lösen, wie er in den letzten Jahren durch die "Good Governance"-Aktivitäten der Kommission der EU mehr und mehr verstärkt wurde.<sup>40</sup> In dieser Hinsicht ist es auch gerechtfertigt, – sehr wohl unter weiterhin gepflogener Berücksichtigung europäischer und damit supranationaler Perspektiven – internationale Zusammenhänge zwischen Völkerrecht, Verfassungsrecht und den Figuren der Verfassungstheorie aufzuzeigen,<sup>41</sup> so es um Elemente der Governance-Ansätze geht, die noch nicht in diesem verfassungsbezogenen Licht gesehen wurden. Im Gegensatz zur Europawissenschaft wäre die Beschäftigung mit einer "Internationalen Verfassungswissenschaft" auf Zusammenhänge in verfassungsrechtlicher Perspektive ("Verfassung" verstanden in einem weiten Sinne) beschränkt und soll sich daher auf die Grundlagen beziehen, wie es für den zuvor skizzierten Verfassungsbegriff des International Constitutional Law entscheidend ist. Die umfassende Governance-Perspektive kann daher mit dem Internationalen Verfassungsrecht in Bezug gesetzt werden, um deren Schnittstellen zu beleuchten. Die Beleuchtung der Schnittstellen wäre damit auch der Fokus einer Internationalen Verfassungswissenschaft, wenn man diesen Begriff bemühen wollte. Inhaltlich ändert dies nach der hier vertretenen Auffassung allerdings wenig.

Die dargestellten Wechselwirkungen zwischen Verfassungen und Völkerrecht sowie Europarecht zeigen die Entwicklung ständig zunehmender internationaler Vernetzungen auf, die dazu führen, dass auch auf internationaler Ebene grundlegende Ordnungen entstehen, die ihre Bedeutung im Mehrebenensystem entwickeln bzw schon entwickelt haben.<sup>42</sup> Die Ebenenbetrachtung verknüpft die Betrachtung des Internationalen Verfassungsrechts mit der Governance-Perspektive. So verstandene Verfassungen sind auf unterschiedliche Weise in Form eines

---

<sup>40</sup> Zum Weißbuch "Europäisches Regieren" KOM(2001) 428 endg siehe etwa *Ruffert*, Demokratie und Governance, 329 ff.

<sup>41</sup> Ein gutes Beispiel für die Schnittstelle zwischen Internationalem Recht, Verfassungsrecht und Governance-Fragestellungen lassen sich etwa in von den Vereinten Nationen verwalteten Territorien finden. Siehe etwa *Salamun*, Democratic Governance in International Territorial Administration (2004) 119.

<sup>42</sup> "Wer heute offene Staaten neu versteht und ihre Beziehung zum Weltrecht herstellt, wird nicht nur Einheit und Bestand des öffentlichen Rechts gewährleisten, sondern mit erneuertem *ius publicum* einen Beitrag zur Einheit des Recht insgesamt und für das Selbstverständnis der Gesellschaft leisten.": so abschließend *Di Fabio*, Die Staatsrechtslehre und der Staat (2003) 81 f.

Netzwerkes miteinander verknüpft und beeinflussen einander gegenseitig. Diese Zusammenhänge und deren Auswirkungen sollen aus dem Blickwinkel des Internationalen Verfassungsrechts untersucht werden.

#### **IV. (Kulturelle) Kontextualisierung im Mehrebenensystem und das Gebot der Differenzierung des Governance-Konzepts**

Governance ist als allgemeines Konzept zu betrachten, in dem bisher die individuellen Abweichungen vom Einzelsystem durch die Generalität und die Beweglichkeit des Governance-Konzepts abgefangen wurden. Nichtsdestotrotz sind auch Kriterien der Demokratie, der Transparenz, der Kontrolle und der Verantwortlichkeit, der Effektivität und der Kohärenz kulturell und gesellschaftlich geprägte Elemente. Damit wird auch ein Argument gegen eine prägnante Definition von Governance, die in weiterer Folge zwangsläufig verengend und retardierend erscheinen muss, geliefert.

Aus der Perspektive des Internationalen Verfassungsrechts und seinen Methoden, wie etwa der Verfassungsvergleichung,<sup>43</sup> ist die Unterschiedlichkeit bzw. Individualität von Verfassungssystemen zu betonen. Im Vordergrund steht nicht eine Vereinheitlichung<sup>44</sup> oder die Schaffung von Vergleichsmaßstäben, sondern die Darstellung und Berücksichtigung von kulturellen, sozialen, politischen und historischen Kontexten, in denen Verfassungen interagieren und Problemstellungen bewältigen.<sup>45</sup> Damit wird einer verengenden Sicht auch der materiellen Dimensionen des Verfassungsbegriffes entgegengewirkt. Dies zeigt auch ein Blick auf die historischen Anfänge des Governance-Konzepts, die "europäische" Standards auf Staaten in anderen historischen und kulturellen Zusammenhängen übertrug, ohne auf deren auch verfassungsrechtlich andere Tradition hinreichend Rücksicht zu nehmen.

Das Internationale Verfassungsrecht kann in methodischer Hinsicht vor diesem Hintergrund aber nicht mit einem "kleinsten gemeinsamen Verfassungsbegriff" reagieren, sondern es muss die verfassungsrechtlichen Implikationen entsprechend ausdifferenzieren. Damit wird letztlich auch das Governance-Konzept entsprechend ausdifferenziert. Prozesse der Verfassungsgebung in den letzten Jahren, vor allem der Konstitutionalisierungsprozess in Afghanistan, aber auch die verfassungsrechtlichen Implikationen in Perioden von Verfassungsübergängen

---

<sup>43</sup> Dazu *Eberhard/Lachmayer/Thallinger*, Über Inhalt und Methode des Internationalen Verfassungsrechts als Wissenschaftsdisziplin, 185 ff.

<sup>44</sup> Tendenziell entwickelt sich aber die Privatrechtsdogmatik in diese Richtung, was sich mit den Funktionen des Privatrechts vor allem bei grenzüberschreitenden Handlungen erklären lässt. Siehe dazu etwa *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005) 37 f.

<sup>45</sup> Siehe *Häberle*, Europäische Verfassungslehre<sup>4</sup> (2006) 16 ff.

(*transitional constitutionalism*) veranschaulichen diesen Aspekt.<sup>46</sup> Die Ausdifferenzierung des Governance-Konzepts betrifft letztlich auch eines seiner Kerngedanken: die Mehrebenen-Sichtweise. Prima facie erscheint die Verwendung des Ebenenbegriffes eine Veranschaulichung von Stufungen zum Ausdruck zu bringen, auf die bestimmte Kriterien zur Anwendung zu bringen sind. Diese Stufungen sind aber nicht im Sinne einer Hierarchisierung zu verstehen, sondern im Sinne einer wechselseitigen Bezogenheit einerseits und einer universalen Wirksamkeit der Governance-Kriterien andererseits. Die Ebenen stehen damit für eine Abstraktion von verschiedenen Einzelbezugspunkten, die aus dem Gebot der Denkökonomie zu einer Ebene zusammengefasst werden, weil man einen hohen Identitätsfaktor der einzelnen Bezugspunkte festgestellt hat. Eine mögliche Ebenendifferenzierung legt das Verhältnis von traditionellem Völkerrecht – und damit für sämtlicher Formen völkerrechtlicher Kooperation: Internationale Organisationen und *treaties* – und supranationalem Europarecht nahe. Für beide Ebenen müssen daher die Governance-Kriterien jeweils angepasst (ebenenadäquat) zur Anwendung gebracht werden.

Angesichts dieses Differenzierungsgebots soll aber nicht der Überflüssigkeit von Verfassungsvergleichung iwS und der Sinnlosigkeit eines Governance-Ansatzes das Wort geredet werden. Im Gegenteil: Es ist für die Durchführung von Verfassungsvergleichung und die Umsetzung von Governance-Konzepten zentral, die entsprechenden Kontextualisierungen vorzunehmen und im Konkreten eine Anwendbarkeit entsprechender Methoden bzw daraus gewonnener Ergebnisse zu ermöglichen. Weder Verfassungsvergleichung noch Internationales Verfassungsrecht – auch nicht aus einer Governance-Perspektive – soll in funktionalistische Vereinfachung rückgeführt werden, die der Einzigartigkeit des jeweiligen Verfassungssystems letztlich nicht gerecht werden kann. Die Prägung von Governance-Überlegungen durch ein westliches Weltbild ist in kritischer Reflexion zu überdenken und die Anwendung dieser Strukturen hat im Einzelfall die jeweils verglichene Verfassung in ihren Kontexten (geschichtlicher, politischer, sozialer und kultureller Art) zu begreifen. Verfassungsvergleichung bedeutet dabei nicht den Transfer von Strukturen von einer Verfassung auf eine andere, ohne Beachtung der individualisierten Besonderheiten des jeweiligen Systems. Im Gegenteil, es soll ein Zusammenhang der einzelnen Strukturen hergestellt werden, der das jeweilige System in seiner Eigenheit versteht.

Auch und vor allem bei einer Governance-Betrachtung von Verfassungen sollte dieser Aspekt nicht zu kurz kommen. Es ist also stets eine kritische Analyse des Governance-Konzepts dahin gehend vorzunehmen, inwieweit vorgegebene Kriterien in die spezifische Einzelfallsituation integriert werden können.

---

<sup>46</sup> *Thürer*, Kosmopolitische Verfassungsentwicklungen, in: *ders* (Hrsg), Kosmopolitisches Staatsrecht (2005) 3 ff.

## V. Governance und Menschenrechte – Einflüsse und Spannungsverhältnisse

Eine Analyse der Vorgaben, wie sie in den Anfängen der Governance-Diskussionen im Blickfeld standen, erweist die Konzentration auf bestimmte rechtsstaatliche Standards, wie sie als Prämissen für finanzielle Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen völkerrechtlicher Instrumente der Entwicklungshilfe geschaffen wurden. Dabei fällt auf, dass mit den dabei bezogenen rechtsstaatlichen Standards Kernelemente des Verfassungsbegriffs angesprochen,<sup>47</sup> teilweise aber auch ausgespart werden. Illustrieren lässt sich diese Ambivalenz am Stellenwert von Menschenrechten im Rahmen des Governance-Konzepts.

Betrachtet man Governance als reines Steuerungskonzept, erscheint es auf den ersten Blick nachvollziehbar, dass menschenrechtliche Fragestellungen dabei keinen oder nur einen sehr geringen Stellenwert einnehmen.<sup>48</sup> Fraglich ist aber, ob damit dem Grundanliegen von Governance – insb in Anbetracht seiner verfassungsrechtlichen Bezüge – entsprochen werden kann. Dieses berührt bei näherer Betrachtung zentrale Bereiche des menschenrechtlichen Verständnisses, wie es für den Verfassungsbegriff essenziell erscheint.<sup>49</sup> Sieht man den Kern der klassischer Grundrechtstheorien im Kontext einer Trennung von Staat und Gesellschaft und damit die Funktion von Menschenrechten in der Schaffung eines staatsfreien Raumes der Bürgerinnen und Bürger,<sup>50</sup> so sind verbindende Ansätze, wie man sie etwa in Partizipationskonzepten im Rahmen von Governance erkennen kann, dem *prima facie* zuweilen eher diametral entgegengestellt. Dabei müsste gerade die Gegenüberstellung des Einzelnen zur Gesellschaft in gleicher Weise ein Thema der Grundrechte, aber auch von Governance sein. Menschenrechte sind aus dieser Perspektive sehr eng mit dem Governance-Konzept verknüpft.<sup>51</sup> Denn Governance stellt nicht nur auf eine individuelle Beteiligung an politischen Entscheidungen ab, sondern vor allem auf kollektivrechtliche Beteiligungen. Illustriert werden kann dies an Stellungnahmerechten in umweltrechtlichen Verfahren.

Governance berührt aber in seinem ursprünglichen Anwendungskonzept im Kern fundamentale Fragen von Menschenrechten: Geht es bei der Zuteilung und Verwaltung von Entwicklungshilfemitteln um die Sicherstellung einer objektiven und willkürfreien Entscheidung, so steht damit neben dem Verbot der Diskriminierung

---

<sup>47</sup> IdS *Ruffert*, Demokratie und Governance, 323.

<sup>48</sup> Fragen der Grundrechtsgebundenheit der Verwaltung werden dabei insoweit ausgeblendet, als es dabei primär um das Verhältnis von Gesetz und Verwaltung geht.

<sup>49</sup> Siehe dazu von *Bogdandy*, Zweierlei Verfassungsrecht, *Der Staat* 2000, 163 (176) mit Fokus auf die europäische Ebene: "Eine ... Konstitutionalisierung ist ohne Grundrechte schwer vorstellbar."

<sup>50</sup> Dazu *Öhlinger*, Verfassungsrecht, Rz 692.

<sup>51</sup> Vgl dazu unter Rückbezug auf die europäische Governance-Diskussion *Dolzer*, Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit?, *ZaöRV* 2004, 535 (541 ff).

auch das Grundrecht auf Eigentum von investitionsbereiten Personen auf dem Prüfstand. Es sind damit also nicht nur objektive Vorgaben für Staatsorgane verbunden, es geht vor allem auch um Rechtspositionen des Einzelnen, die durch das Völkerrecht allein nicht gewährleistet werden können.

Ein wichtiges Schlagwort der Governance-Konzepte ist Transparenz.<sup>52</sup> Entscheidungsgrundlagen sollen nach Möglichkeit vollständig und umfassend offen gelegt werden. Überlegungen zur Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen, wie sie derzeit im europäischen Kontext auf der Agenda stehen,<sup>53</sup> liegen eben auf dieser Linie. Dem stehen allerdings – mag dies von den entsprechenden rechtlichen Grundlagen im Einzelfall auch tendenziell beiseite geschoben werden<sup>54</sup> – grundlegende Positionen von Personen entgegen, deren personenbezogene Daten damit prinzipiell auch dem Anspruch auf Offenlegung unterfallen könnten. Insofern ist etwa das Grundrecht auf Datenschutz in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Anliegen von Governance, ein möglichst umfassendes Informationsfreiheitspotenzial zu verwirklichen, zu sehen.<sup>55</sup> Ganz allgemein gilt dies für den Schutz der gesamten "privacy".

Es ist also im Gesamten eine Abstimmung der Anforderungen aus beiden Bezugspunkten erforderlich. Governance und Menschenrechte stellen insoweit kein beziehungsloses Nebeneinander dar, sondern sind in einem sinnhaften Gefüge miteinander zu erkennen. Dies gilt etwa auch für die durchaus parallel laufenden Aspekte im Hinblick auf die demokratische Komponente des Internationalen Verfassungsrechts. Dabei geht es um die grundsätzliche Frage der demokratischen Teilhaberechte in einem weitesten Sinn, die Rahmenbedingungen voraussetzen, wie sie etwa durch die Gewährung von Meinungsfreiheit und passiver Informationsfreiheit konstituiert werden. Die Partizipationskonzepte im Rahmen von Governance stellen schwerpunktmäßig die Beteiligung an Verwaltungsentscheidungen in den Mittelpunkt. Allein schon für diesen Bereich zeigen sich aber Einflüsse von Gedanken in einem umfassenden Demokratie- oder Rechtsstaatskonzept, das man im Internationalen Verfassungsrecht verwirklicht sehen kann. Hinter all diesen Governance-Begriffen stehen insoweit generelle Konzepte, die sich nur

---

<sup>52</sup> Siehe etwa *Eberhard/Konrath/Trattnigg/Zleptnig*, JRP 2006, 44 f.

<sup>53</sup> Vgl dazu etwa *Schoch*, Das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen, DÖV 2006, 1 (5 ff).

<sup>54</sup> Paradigmatisch für diese Tendenz § 2 Abs 3 Informationsweiterverwendungsgesetz-IWG BGBl I 2005/135: "Die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 165/1999, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 13/2005, sowie gesetzliche Verschwiegenheitspflichten werden durch dieses Bundesgesetz nicht berührt."

<sup>55</sup> Siehe zur Schwierigkeit der Abwägung der dabei einander widerstrebenden Interessen *Beer/Wesseling*, Die neue Umweltinformationsrichtlinie im Spannungsfeld von europäischer Eigentumsgewährleistung und privatem Informationsinteresse, DVBl 2006, 133 (134 ff).

ansatzweise und unzulänglich in nationalen Abbildern, etwa dem Demokratiekonzept des B-VG<sup>56</sup> oder auch dem deutschen Rechtsstaatskonzept<sup>57</sup> erfassen lassen.

Neben dem Element der Menschenrechte als essentielltem Bestandteil des Internationalen Verfassungsrechts stellt sich aber die Frage nach anderen Elementen des so definierten Verfassungsbegriffes oder deren Stellenwert. Dies betrifft etwa das Element der Bundesstaatlichkeit, wie es in etwas mehr als 15 % aller (staatlichen) Verfassungen vorkommt und auf das im Folgenden eingegangen werden soll.<sup>58</sup>

## **VI. Das Mehrebenensystem als Bezugspunkt verfassungsrechtlicher Parameter: Bundesstaat und Gewaltenteilung**

Primär stellt das bundesstaatliche Konzept einen Teil in einem rechtlichen Mehrebenensystem dar, das (auch nach manchen Bundesstaatstheorien) von der inter- und supranationalen Regelungsebene bis hin zu regionalen und lokalen Ebenen reicht. Das bundesstaatliche Konzept konstruiert dabei vor allem das Zusammenwirken zwischen staatlicher und gliedstaatlicher Ebene ab und stellt insoweit einen Teil eines Gesamtsystems dar, das letztlich ebenfalls bundesstaatliche Züge besitzen kann. Nur aus dieser Weise heraus lässt sich letztlich auch erklären, dass die Bundesstaatlichkeit kein obligatorisches Element des europäisch-amerikanischen und damit des im Rahmen des International Constitutional Law nach wie vor zentralen Verfassungsbegriffes darstellt, sondern sich allenfalls als Element der verfassungsrechtlichen Grundordnung in den Bundesstaaten findet.<sup>59</sup> Die besondere Wechselwirkung, die etwa durch den Bundesstaat konstituiert wird, spielt aber im größeren Mehrebenensystem eine zentrale Rolle und wirkt sich entsprechend aus. Dies zeigt sich in Anknüpfungspunkten im Gemeinschaftsrecht (man denke an den "Ausschuss der Regionen") ebenso wie im Völkerrecht (partielle Völkerrechtsfähigkeit von Gliedstaaten<sup>60</sup>).<sup>61</sup>

Dies schlägt letztlich auch die Brücke zum Internationalen Verfassungsrecht, das mit dem zuvor skizzierten – allenfalls im Detail ausdifferenzierten – Verfassungsbegriff operiert. Die Vorgaben von Governance sind – wie zuvor schon angedeu-

---

<sup>56</sup> Grundlegend *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie<sup>2</sup> (1929).

<sup>57</sup> Siehe dazu etwa *Fleiner/Basta-Fleiner*, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (2004) 243 ff

<sup>58</sup> Ca. 30-40 Staaten weltweit sind Bundesstaaten und umfassen dabei etwa 40 % der Weltbevölkerung.

<sup>59</sup> Dazu *Öhlinger*, Verfassungskern und verfassungsrechtliche Grundordnung, FS Pernthaler (2005) 273 (280 f).

<sup>60</sup> Siehe im Hinblick auf Art 16 B-VG *Hammer*, Art 16 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Kommentar (2. Lfg 1999) Rz 8.

<sup>61</sup> *Schmitt-Egner*, Transnationales Handlungsräume und transnationaler Regionalismus in Europa, in: Kriele/Lesse/Richter (Hrsg), Politisches Handeln in transnationalen Räumen (2005)15 (29).



tet – verfassungsrechtliche Direktiven; der materielle Gehalt dieser Direktiven lässt sich aber nur im Rahmen des Internationalen Verfassungsrechts vollständig erfassen.

Das abstraktere Konzept von Zentralisation und Dezentralisation findet aber letztlich in der Mehrebenen-Sichtweise, wie sie vor allem im Governance-Konzept ihren Ausfluss gefunden hat ("*multilevel governance*"), ihren Eingang in den Verfassungsbegriff des Internationalen Verfassungsrechts. Alle Vorgaben aus verfassungsrechtlichen Parametern wie etwa Menschenrechte müssen sich letztlich auf allen Ebenen, in denen durch Recht die Steuerung menschlichen Handelns entfaltet wird, realisieren lassen. Dies betrifft die innerstaatliche, supranationale und internationale Ebene. Sie würde durch den Steuerungsfaktor Recht auch das Handeln transnationaler Unternehmen in einem konstitutionellen Kontext einbetten lassen<sup>62</sup> – dies in einem Bereich, wo nationale, wohl aber auch supranationale Steuerungskonzepte bereits an ihre Grenzen gestoßen sind. Die unteren Ebenen eines solchen Systems beeinflussen dabei in einem Prozess aber die oberen Ebenen wie auch umgekehrt.<sup>63</sup>

Das Realisieren verfassungsrechtlicher Standards im völkerrechtlichen Bereich wirkt in transformierter Weise, nämlich durch die Ausdifferenzierung mit anderen katalysierenden Verfassungskonzepten, auf das nationale Konzept zurück. Sehr deutlich wurde dies etwa in der Betrachtung der Integration von Bundesstaaten in die EU, der mehrheitlich – wenn auch dezentralisierte – Einheitsstaaten angehören. Insoweit wird etwa das nationale Konzept der Bundesstaatlichkeit einer Transformation unterzogen und – im Lichte anderer Konzepte – aus dem Mehrebenenkonzept auch wieder rekonstruiert, was nicht ausschließt dass die nationalen Bundesstaatskonzepte Tendenzen zu mehr Dezentralisation im europäischen Verfassungsverbund unterstützen können. Notwendig ist aber das Dazwischentreten der Dekonstruktion im allgemeinen Mehrebenengedanken des Governance-Konzepts und jenem des Internationalen Verfassungsrechts. Die supranationale Ebene ist in diesem Prozess gleichsam nur eine Zwischenstufe, sie hat aber eine unifizierende Wirkung, wie sie dem Anliegen des Internationalen Verfassungsrechts nicht unbedingt entsprechen muss, der es vor allem um die Berücksichtigung der Besonderheiten und damit um den Aspekt der Ausdifferenzierung geht. Das Bundesstaatskonzept ist damit lediglich ein Typ (unter Umständen im europäischen Kontext der Prototyp) eines Mehrebenensystems. Das Mehrebenen-System kann aber auch andere Aspekte im Rahmen des Internationalen Verfassungsrechts abbilden.

---

<sup>62</sup> Vgl dazu *Hammer/Lukas*, Internationale Menschenrechte als Schutzansprüche gegenüber wirtschaftlicher Macht, JRP 2005, 173.

<sup>63</sup> Im Hinblick auf die Europäisierung siehe etwa *Schuppert*, Europeanisation of National Governance Structures, 19 ff.

In der Auseinandersetzung mit den Governance-Kriterien ist auch die Beschäftigung mit der Ausgestaltung von Machtverhältnissen, die typischerweise in Verfassungen Rahmenbedingungen und Grenzen finden, zentral. Berührt wird damit der in den meisten Verfassungen verankerte Grundsatz der Gewaltenteilung. Der im Governance-Konzept verwendete Begriff der "Accountability" ("Verantwortlichkeit") der Beteiligten ist dabei nicht mehr ausschließlich durch die *Montesquieu'sche* Gewaltenteilung erklärbar, die von einem innerstaatlichen Gewaltenausgleich von Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit ausgeht. Im Mehrebenensystem werden diese "Verantwortlichkeiten" auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen, wobei deren Zusammenspiel je nach konkreter Konstellation anders ausgestaltet werden kann. Dabei sind horizontale und vertikale Kombinationen von "checks and balances" verwirklicht. Auch wenn eine Abstraktion der Verantwortlichkeit sich nicht mehr auf eine Dreiteilung reduzieren lässt, können allgemeine Zusammenhänge erarbeitet werden. Es soll dabei – trotz bestimmter Unabhängigkeiten – keine Einrichtung unkontrolliert sein, Machtfokussierungen sollen vermieden und notwendige Ausgleichsmechanismen geschaffen werden. Das – auch faktische – Entstehen von Abhängigkeiten ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie unzulässige (nicht intendierte) Einflussmöglichkeiten. Dabei sollte trotz entstehender Ungleichgewichte in einer Mikrobetrachtung ein Gleichgewicht in einer Makroperspektive erreicht werden.

## VII. Conclusio

Das Internationale Verfassungsrecht und das Governance-Konzept haben mehrere signifikante Berührungspunkte. Beide benötigen eine bzw. operieren mit einem Verfassungskonzept, dessen materielle Gehalte Governance-Ansätze abbilden. Dies zeigt sich insbesondere im Bereich der Demokratiekonzepte und im Kontext mit Menschenrechten. Bundesstaatlichkeit, aber auch der Grundsatz der Gewaltenteilung finden sich dabei nicht als eigenes Konzept, sondern erweisen sich als Ausfluss des Mehrebenengedankens, der das Governance-Konzept und das Internationale Verfassungsrecht miteinander verknüpft. Sowohl der Ansatz des Internationalen Verfassungsrechts als auch das Governance-Konzept lassen sich nur aus einem grundlegenden Netzwerkverständnis heraus erklären, womit sich dieses sowohl als Ausgangs- als auch als Endpunkt erweist. Das Zusammenwirken unterschiedlicher Systeme im Mehrebenensystem ist unabdingbare Voraussetzung beider Konzeptionen und damit eine Parallele, die beide Bereiche zusammenführt. Dabei gilt es nicht hierarchische Komponenten im Mehrebenensystem zu leugnen, sondern darzustellen, dass diesen nicht Exklusivität zukommt. Das Fehlen von Exklusivität zeigt sich im Besonderen in der gegenseitigen Beeinflussung. Diese Wechselwirkungen der unterschiedlichen Ebenen führen dazu, dass die Ausgestaltung eines Rechtsverhältnisses auf einer bestimmten Ebene keinen

verallgemeinerungsfähigen Gehalt besitzt, sondern ein gesamthaftes Bild vielmehr nur in einer Zusammenschau entstehen kann. Damit zeigt sich das Bild einer netzwerkartigen Kooperation, kein hierarchisches Modell.<sup>64</sup>

Die Abbildungsleistung kann aber nur vor dem Hintergrund des skizzierten weiten (und insofern keinesfalls formellen) Verfassungsbegriffs erreicht werden, der ausgehend von Verfassungsrecht im materiellen Sinn auf den unterschiedlichen Ebenen grundlegende Strukturierungen als Verfassungsrecht iwS begreift, dabei aber vermeidet, den Verfassungsbegriff durch materielle Komponenten allzu sehr zu verengen. Die Abgrenzung des Verfassungsbegriffs hat weit reichende Konsequenzen für die Postulate, die er im Mehrebenensystem nach sich zieht.

Die Verknüpfung des Governance-Konzepts mit dem Internationalen Verfassungsrecht und eine Verstärkung interdisziplinärer Elemente könnten – in Parallelität zum Begriff der "Europawissenschaft" – durch den Begriff der "Internationalen Verfassungswissenschaft" verdeutlicht werden, dem es um die Offenlegung des interdisziplinären Charakters des Internationalen Verfassungsrechts – über eine bloße Verfassungsvergleichung hinaus – geht. Die Systematisierungsleistung dieses Begriffs lässt sich bislang vor allem in der Abbildung des Netzwerkcharakters zwischen völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen festmachen. Den konstitutionellen Elementen muss letztlich auf allen Ebenen, in denen durch Recht das Handeln von Personen gesteuert wird, hinreichend Bedeutung beigemessen werden. Den interdisziplinären Ansatz trägt das Internationale Verfassungsrecht – im Unterschied zur Entwicklung der Europarechtsdogmatik – bereits in sich. Der Begriff der "Internationalen Verfassungswissenschaft" erweist sich damit im Wesentlichen als ein Synonym für das Internationale Verfassungsrecht. Ein spezifischer Mehrwert lässt sich insoweit nicht ausmachen. Das Governance-Konzept erweist sich aber als gemeinsamer Bezugspunkt des Internationalen Verfassungsrechts und der Europawissenschaft.

---

<sup>64</sup> Siehe ua *Schuppert*, Staatswissenschaft, 893; *Thürer*, Grundrechtsschutz in Europa – Globale Perspektive, zsr Bd 124 (2005) II, 67.

## Literatur

- H. Bauer / P. M. Huber / K.-P. Sommermann* (Hrsg), *Demokratie in Europa* (2005).
- Y. Becker ua* (Hrsg), *Die Europäische Verfassung – Verfassungen in Europa* (2005).
- H. Brunkhorst*, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft* (2002).
- J. Delbrück / D. Einsele* (Hrsg), *Wandel des Staates im Kontext europäischer und internationaler Integration* (2006).
- U. Di Fabio*, *Die Staatsrechtslehre und der Staat* (2003).
- H. Eberhard / K. Lachmayer / G. Thallinger* (Hrsg), *Reflexionen zum Internationalen Verfassungsrecht. Tagungsband zum 1<sup>st</sup> Vienna Workshop on International Constitutional Law* (2005).
- T. Fleiner / L. Basta-Fleiner*, *Allgemeine Staatslehre*<sup>3</sup> (2004).
- A. Gamper*, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit* (2004).
- S. Griller* (ed), *International Economic Governance and Non-Economic Concerns* (2003).
- H.R. Haeseler / I. Gampe*, *Corporate Governance* (2002).
- Ch. Hausmaninger / M. Kletter / E. Burger*, *Der österreichische Corporate Governance Kodex* (2003).
- P. Häberle*, *Europäische Verfassungslehre*<sup>4</sup> (2006).
- M. Herdegen*, *Informalisierung und Entparlamentarisierung als Gefährdungen der Verfassung?*, *VVDStRL* 62 (2003) 7.
- Ch. Joerges / I.-J. Sand / G. Teubner* (ed), *Transnational Governance and Constitutionalism* (2004).
- H. Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*<sup>2</sup> (1929).
- A. Kriele / U. Lesse / E. Richter* (Hrsg), *Politisches Handeln in transnationalen Räumen* (2005).
- T. Öhlinger*, *Verfassungsrecht*<sup>6</sup> (2005).
- T. Öhlinger / M. Potacs*, *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*<sup>2</sup> (2001).
- I. Pernice*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, *VVDStRL* 60 (2001) 148.
- P. Perenthaler*, *Österreichisches Bundesstaatsrecht* (2004).
- B. Raschauer*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*<sup>2</sup> (2003).
- E. Riedel* (ed), *Constitutionalism – Old Concepts, New Worlds*. (2005).
- M. Salamun*, *Democratic Governance in International Territorial Administration* (2004).
- G.F. Schuppert*, *Staatswissenschaft* (2003).
- G.F. Schuppert / I. Pernice / U. Haltern* (Hrsg), *Europawissenschaft* (2005).
- G.F. Schuppert* (ed.). *The Europeanisation of Governance* (2006).
- G.F. Schuppert / Ch. Bumke* (Hrsg), *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung* (2000).
- D. Thürer*, *Kosmopolitisches Staatsrecht. Grundidee Gerechtigkeit I* (2005).
- J.H.H. Weiler*, *The Constitution of Europe. 'Do the New Clothes have an Emperor' and Other Essays on European Integration* (1999).
- B. Wieser*, *Vergleichendes Verfassungsrecht* (2005).