

## IV.1

### Geltungsgrundlage für eine Verfassung

*Insbesondere ist es „für den Menschen notwendig, Gesetze zu erhalten und nach Gesetzen zu leben.“ (Platon)<sup>1</sup>*

**173** Die objektive Grundlage der Bindungswirkung des Rechts im allgemeinen ist die Überzeugung der Rechtsunterworfenen, sich diesem Recht in Form von allgemein oder speziell verbindlichen Regeln, Normen, Gesetzen etc. zu unterwerfen.<sup>2</sup> Der Wille ist aber nicht nur Bedingung für die Entstehung, sondern auch für die andauernde grundsätzliche Geltung des Rechts.<sup>3</sup> Die objektive Geltungsgrundlage ergibt sich daraus, dass die Rechtsregeln von Menschen für sich selbst erstellt wurden<sup>4</sup> und diese sich daran halten.

**174** Rechtsregeln stellen den „Grundkonsens der am (Staats)leben beteiligten Gruppen und Kräfte“ dar.<sup>5</sup> Diese Idee basiert auf der Vorstellung eines „Gesellschaftsvertrags“ wie er bereits im 12. Jahrhundert in Europa formuliert wurde.<sup>6</sup>

Art 4 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der französischen Nationalversammlung vom 26.8.1789 bringt diesen Gedanken klar zum Ausdruck: *„Die Freiheit besteht darin, alles tun zu dürfen, was einem anderen nicht schadet: die Ausübung der natürlichen Rechte jedes Menschen hat also nur Grenzen, die den anderen Mitgliedern der Gesellschaft den Genuss der gleichen Rechte sichert. Diese Grenzen können nur durch Gesetz bestimmt werden.“*

Werden Rechtsregeln von Staaten (oder Internationalen Organisationen) für die Beziehung zwischen Staaten untereinander oder durch Staaten vermittelt aufgestellt und angewandt, so spricht man von Völkerrecht.

Werden Rechtsregeln von den ernannten oder anerkannten Machträgern der Nationalstaaten (der öffentlichen Gewalt) selbst für die Machtunterworfenen aufgestellt, spricht man von nationalen Rechtsordnungen.

**175** Wird die Stufe zwischen Völkerrecht und Recht der Nationalstaaten durchbrochen, indem eine durch internationale Verträge errichtete Gemeinschaft direkt zwischen den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft **und** auch an die Bürger der Mitgliedsstaaten zwingende Normen erlassen und durchsetzen kann, ist die Zwischenstufe der Supranationalität erreicht.<sup>7</sup>

In allen drei Fällen wird von Menschen für andere Menschen, einmal in Form der Menschen als Rechtsgemeinschaft für eine andere Rechtsgemeinschaft, im anderen Fall von der Rechtsgemeinschaft für die Einzelnen oder bestimmte Gruppen der Rechtsgemeinschaft, eine bestimmte Verhaltensweise vereinbart, um das Zusammenwirken zu ermöglichen oder zu erleichtern und für Ausnahmesituationen klare Regeln aufzustellen.

**176** Die oberste Rechtsnorm innerhalb eines Staatsverbandes ist die Staatsverfassung.<sup>8</sup> Eine Staatsverfassung ist eine der wichtigsten Existenzbedingungen einer modernen demokratischen und organisierten Zivilgesellschaft und *„es gibt nur soviel Staat, wie die Verfassung konstituiert.“*<sup>9</sup> Die Staatsverfassung ist somit aber auch nicht

<sup>1</sup> Zitiert nach Staatslexikon, S 996.

<sup>2</sup> Zu den Begriffen Rechtsnorm und Rechtssatz vgl. die juristische Methodenlehre. Rechtsnorm ist die grundsätzliche Übereinstimmung eine bestimmte Regelung anzuwenden. Rechtssätze sind verbalisierte oder verbalisierungsfähige Rechtsnormen, somit die sprachliche Erfassung von Rechtsnormen – vgl. dazu ausführlich Ulrich Fastenrath in „Lücken im Völkerrecht“; S 156 ff. und Doebling in „Völkerrecht“.

<sup>3</sup> So die „voluntaristische“ Sicht und Rechtslehre. Vgl. ganz allgemein dazu U Irich Fastenrath in „Lücken im Völkerrecht“; S 53ff.

<sup>4</sup> Vgl. ablehnend Doebling in „Völkerrecht“; Rz 3.

<sup>5</sup> Funk in „Einführung in das österreichische Verfassungsrecht“; S 2. Carl Schmitt meint in „Verfassungslehre“; S 215, 1928, dass der Staat nichts anderes als die politische Einheit des Volkes sei.

<sup>6</sup> Thomas von Aquin und andere.

<sup>7</sup> Vgl. Art 17 Abs 2 EGV *„Die Unionsbürger haben die in diesem Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten“*: Eine, für einen rein völkerrechtlichen Vertrag undenkbar und auch unausführbare Formulierung – vgl. auch Walter Hallstein in „Europäische Reden“; S 547, Vortrag vom 15.3.1965 *„Die Kommission – ein neues Element in internationalen Leben“*.

<sup>8</sup> Vgl. Peter Badura in Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas, S 63.

<sup>9</sup> Vgl. Dimitrios Tsatsos und Peter Schiffauer in „Das Europäische Parlament als Verfassungsgeber“; Pkt. III. *„Die Gemeinschaft (sei) wegen ihres – mit der staatlichen Demokratie nicht kongruenten – Organisationsschemas auf die intakte Verfassungs-*

Selbstzweck. Die Staatsverfassung ist wie oben ausgeführt von Menschen für Menschen geschaffen und bindet daher die dadurch verliehene Macht an das Wohl der Normunterworfenen. Dies ist auch die erste und wichtigste Schranke.<sup>10</sup> Daraus ergibt sich, dass eine Verfassung eine „Norm bzw. ein Normenkomplex ist, der die Erzeugung dieser Ordnung bildenden Rechts regelt.“<sup>11</sup>

177 Eine weitere Schranke ergibt sich aus dem föderalistischen Prinzip in einem Bundesstaat und aus dem vom dBVerfGH in diesem Kontext entwickelten Prinzip,<sup>12</sup> dass die grundlegenden Strukturprinzipien (Bauprinzipien/leitende Prinzipien des Verfassungsrechts) der mitgliedstaatlichen Verfassungen nicht beeinträchtigt werden dürfen.<sup>13</sup> Somit eine Schranke für die Erhaltung und Existenzsicherung der Bundesländer bzw. der Mitgliedsstaaten.<sup>14</sup>

178 Der Begriff Verfassung ist ein Begriff der Staatslehre<sup>15</sup> und nicht der Völkerrechtslehre.<sup>16</sup> Für die Zwischenstufe<sup>17</sup> der supranationalen Gemeinschaft wurden verschiedene Begriffe als Alternative zum Staatsrecht zu kreieren versucht<sup>18</sup> z.B.:

- Rechtsverbund,<sup>19</sup>
- Quasiverfassung,<sup>20</sup>
- Verfassungscharakter,<sup>21</sup>
- Vertragsverfassung,<sup>22</sup>
- Verfassungscharta,
- Charta der Gemeinschaft,<sup>23</sup>
- Verfassungspakt,
- Verfassungsvertrag,<sup>24</sup>
- Verfassungsurkunde,<sup>25</sup>
- Verfassung „sui generis“,<sup>26</sup>

---

(Demokratie-)strukturen der politischen und rechtlichen Entscheidungsfindung in den Mitgliedstaaten angewiesen und (sei) diese »europäische Verfassungshomogenität« gegenwärtig verfahrensmäßig in den Gemeinschaften kaum durchsetzbar“ meint Peter Pernthaler in „Die Herrschaft der Richter im Recht ohne Staat“, JBl 2000, S 691 mit Blick auf die Europäische Union.

<sup>10</sup> Vgl. dazu z.B. Art 1 Abs 3 GG oder Art 18 Abs 1 öB-VG.

<sup>11</sup> Theo Öhlinger in „Braucht Europa eine Verfassung?“, JRP 2002, S 37.

<sup>12</sup> Vgl. dBVerfGH E 22, S 293 und E 31, S 145 sowie Solange I, 1974 und II, 1986.

<sup>13</sup> Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip und die Gewährleistung der Grundrechte. Vgl. auch Peter Pernthaler in der obigen Fußnote. Herbert Schambeck spricht in „Rechtsfragen der Entwicklung der Europäischen Integration“, ÖJZ 1993, S 826, von „integrationsfesten Verfassungskernen“ und zitiert Paul Kirchhof: „Die rechtstaatliche Verfassbarkeit und die demokratische Legitimation der Staaten in Europa setzen Maßstäbe und Grenzen für das Wirken dieser Staaten. Insoweit stützt sich die Europäische Integration auf die bestehenden Staaten und deren Verfassung“ (Paul Kirchhof in „Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht“, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1992, S 459f). Hugo J. Hahn sieht in „Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung“, S 123, den Grundrechtsbestandteil des GG nicht grundsätzlich als solches als „Bauprinzip“ (leitendes Prinzip des Verfassungsrechts) geschützt, jedoch die „Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zugrunde liegen.“

<sup>14</sup> Vgl. auch Jürgen Schwarze in „Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung“, S 139ff und Theo Öhlinger in „Verfassungsrecht?“, S 50ff sowie das Maas tricht-Urteil des dBVerfGH, die Solange I und II Entscheidungen.

<sup>15</sup> Herbert Schambeck meint in „Rechtsfragen der Entwicklung der Europäischen Integration“, ÖJZ 1993, S 826, dass, wen gleich zwischen Gemeinschaftsrecht der EG und nationalem Verfassungsrecht der einzelnen Staaten ein Zusammenhang besteht, (...) es aber irreführend und falsch (sei), wollte man das klassische Bild demokratischer Verfassungsstaatlichkeit von den einzelnen Staaten auf die EG selbst übertragen.“

Ulrich Fastenrath in „Lücken im Völkerrecht“, S 61 meint, dass der Begriff Verfassung nicht für die staatliche Grundordnung reserviert sei..

<sup>16</sup> Diese Einschränkung auf den relativ engen Begriff der Verfassung auf die Staatsrechtslehre wird von mir ganz bewusst vollzogen. Das der Begriff Verfassung einen empirisch breiten Sinn hat und daher für jedes Gemeinwesen verwandt werden könnte, wird dabei nicht verkannt.

<sup>17</sup> Jil Carlos Rodríguez Iglesias meint in „Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas“, S 59, dass die EU „ein Novum ist, das zwischen Staat- und Völkerrecht angesiedelt ist.“

<sup>18</sup> Bereits anlässlich der Verhandlungen zur Montanunion war die Frage, wie man das „Gebilde“ nennen soll aktuell und wurde widersprüchlich diskutiert und verwendet (z.B. Vertrag, Charta, Statut). Man einigte sich schlussendlich auf den Begriff „Vertrag“, „der ein neues Gebilde schafft, das verfassungsrechtlichen Charakter besitzt“ (vgl. Reiner Schulze und Thomas Hoeren in „Dokumente zum Europäischen Recht“, S 157). Vgl. zur Unmöglichkeit der Begriffsbildung das Zitat von Josef Isensee in Rz 266.

<sup>19</sup> dBVerfGH im Maastricht-Urteil 1993.

<sup>20</sup> Peter Badura.

<sup>21</sup> Zweigert.

<sup>22</sup> Dieser Begriff findet sich teilweise bei der Beschreibung der Grundlagen (Verträge) von Internationalen Organisationen, wenn der Begriff Verfassung vermieden werden will.

<sup>23</sup> Generalanwalt Maurice Lagrange im Schlussantrag vor dem EuGH in der Rs 8/55.

<sup>24</sup> Jürgen Schwarze. Vgl. auch den Text des Reformkonvents, z.B. das Dok. CONV 250/02 über die Vereinfachung und Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags und CONV 369/02 Vorentwurf des Verfassungsvertrags.

<sup>25</sup> EuGH im Gutachten 1/94, Slg 1991, S 6079. Walter Hallstein in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament 1967 – siehe „Europäische Reden“, S 681, 685.

<sup>26</sup> Commichau. Vgl. auch den Bericht des EP vom 12.10.2000, A5-028 endg.

- gemeineuropäische Verfassung oder transnationale europäische Verfassung,<sup>27</sup>
- Verfassungsverbund<sup>28</sup> im Sinne eines Multilevel constitutionalism,<sup>29</sup>
- Unionsgrundordnung,<sup>30</sup>
- Basisvertrag,<sup>31</sup>
- Grundvertrag,<sup>32</sup>
- Grundlagenvertrag,<sup>33</sup>
- „Wandel -Verfassung“;<sup>34</sup>
- „werdende Verfassung“;<sup>35</sup>
- „Vorverfassung“<sup>36</sup> u.a.

Die Verwendung im Bereich der Gemeinschaft, solange diese nicht zur Föderation im Sinne eines Staatswesens mutiert, ist daher normativ nicht richtig, auch wenn dies als Schlagwort einige Prägnanz hat.<sup>37+38</sup>

Peter Badura ist zuzustimmen, dass *„die Verfassung nicht nur ein objektiv ordnendes Normengefüge, sondern auch ein das Rechtsbewusstsein und das politische Leben beeinflussendes Symbol darstellt.“*<sup>39</sup>

#### IV.1.a Historisch - soziologische Entwicklung des Rechts

---

<sup>27</sup> Peter Häberle

<sup>28</sup> Ingolf Pernice. Ähnlich auch Theo Öhlinger in „Folgen einer EU-Verfassung für Österreichs Verfassungsrecht,“ er spricht von einer „Doppelferfassung.“

<sup>29</sup> Für die nationalen und die europäische „Verfassung“ als Gesamtsystem – Pernice.

<sup>30</sup> Dimitris Tsatsos

<sup>31</sup> EHIF. Auch die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken vom 14./15.12.2001 spricht von einem „Basisvertrag.“

<sup>32</sup> C.A.P. Uni München.

<sup>33</sup> So vor allem im Text des Reformkonvents. Vgl. dazu z.B. das Dok. CONV 250/02 über die Vereinfachung und Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags.

<sup>34</sup> Hans Peter Ipsen

<sup>35</sup> Hartmut Bauer in „Europäisierung des Verfassungsrechts“; JBl 2000, S 750 oder Peter Pernthaler in „Die Herrschaft der Richter im Recht ohne Staat“; JBl. 2000, S 691.

<sup>36</sup> Peter Pernthaler in „Die Herrschaft der Richter im Recht ohne Staat“; JBl. 2000, S 691.

<sup>37</sup> Vgl. auch Dimitris Tsatsos in „Das Prinzip der europäischen Verfassungsverantwortung“; 1999, Rz 41 aber auch das Europäische Parlament verwendet diesen Begriff, einschränkend jedoch als „Verfassung sui generis“ → Bericht des EP vom 12.10.2000, A5-028 endg. Vgl. auch Jürgen Schwarze in „Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung“; S 196. Er meint, dass die Bezeichnung der Gemeinschaftsverträge als Verfassung grundsätzlich nebensächlich ist.

<sup>38</sup> Hans von der Groeben in „Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft,“ 1987, S 149, meint: „Überlegungen, ob und inwieweit das Integrationsystem mit einem der herkömmlichen Begriffe (Bundesstaat, Staatenbund, völkerrechtlicher Verbund, Zweckverband) gekennzeichnet werden kann, führen m.E. nicht viel weiter.“

<sup>39</sup> In „Staatsrecht“; A7, zitiert nach Jürgen Schwarze in „Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung“; S 110.