

I. Staatsgewalt, Staatsfunktionen und Gebietskörperschaften

A. Staatsgewalt und Staatsfunktionen

Die **Staatsgewalt**, in der der Staat mit durchsetzbarer Macht den Rechtsunterworfenen (Bürgern) gegenübertritt, wird von den in der Verfassung vorgesehenen Organen in den dort vorgesehenen Handlungsformen ausgeübt. Sie sind vom Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben eingesetzt (ein Gericht erlässt ein Urteil oder ein Erkenntnis, ein Polizist hält einen Lkw an, der Nationalrat beschließt ein Gesetz). Die Staatsgewalt tritt in mehreren Funktionen in Erscheinung. Es werden die Gesetzgebung (Legislative) und die Vollziehung unterschieden, wobei sich die Vollziehung in Verwaltung (Exekutive) und Gerichtsbarkeit (Judikative) gliedert. Legislative, Exekutive und Judikative bilden die **Staatsfunktionen**. In einer **Diktatur** oder in einem Staat mit Ein-Parteiensystem, das die Diktatur verschleiert, werden alle Staatsfunktionen zentral gesteuert. In einer **Demokratie** geht die gesamte Staatsgewalt mittelbar oder unmittelbar vom Volk aus (das Bundesvolk wählt den Nationalrat, der Gesetze beschließt [mittelbare Demokratie], in einer Volksabstimmung wird ein Gesetz beschlossen [unmittelbare Demokratie]). In Österreich ist die Staatsgewalt zudem auf den Bund und die Bundesländer als Gliedstaaten aufgeteilt (**Bundesstaat**), die Anteil an allen drei Staatsfunktionen haben (Legislative durch Landtage; Exekutive durch die Vollziehung von Landesangelegenheiten durch die Landesregierung und die nachgeordneten Landesbehörden; Judikative durch die Landesverwaltungsgerichte). Die Aufteilung der Staatsgewalt (und damit der Staatsaufgaben) sorgt dafür, dass staatliche Macht begrenzt und Missbrauch dadurch verhindert wird (**Gewaltenteilung**), dass sich die unterschiedlichen Organe gegenseitig kontrollieren. Dieses System von „checks and balances“, also von wechselseitiger Kontrolle und Abhängigkeit, soll Machtmissbrauch verhindern.

B. Die Gebietskörperschaften

Gebietskörperschaften sind juristische Personen öffentlichen Rechts, die alle Personen erfassen, die in einer örtlichen Beziehung (Wohnsitz, Aufenthalt) zu einem bestimmten Gebiet stehen. Gebietskörperschaften werden da-

her auch als „Personengesamtheiten“ bezeichnet. Andere Körperschaften öffentlichen Rechts (zB Wirtschaftskammer, Rechtsanwaltskammer) sind funktionsbezogene Personengemeinschaften. Sie sind miteinander nicht durch ihre Anwesenheit in einem örtlichen Sprengel verbunden, sondern durch Sachkriterien, wie Beruf, spezifische Stellung etc. Sie regeln die Angelegenheiten ihrer Mitglieder zum Teil selbst (siehe LE 1 IV.A.3.c.). Die Gebietskörperschaften als juristische Personen öffentlichen Rechts sind bundesverfassungsgesetzlich eingerichtet, verfügen über Hoheitsgewalt und sind Träger von Rechten und Pflichten. In Österreich sind Bund, Länder und Gemeinden Gebietskörperschaften. Politische Bezirke, Stadtteile und Ortschaften stellen keine Gebietskörperschaften dar.

1. Bund

Der Bund umfasst das gesamte Staatsgebiet. Für ihn handeln je nach Staatsfunktion verschiedene Organe. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes sind der Nationalrat und der Bundesrat. Die Verwaltung besorgen die Bundesregierung, die Bundesminister und der Bundespräsident als oberste Verwaltungsorgane, ihnen sind zahlreiche Behörden nachgeordnet. Die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden die Gerichtsbarkeit (Judikative). Sie wird vom Verfassungsgerichtshof (VfGH), von den ordentlichen Gerichten mit dem Obersten Gerichtshof (OGH) an der Spitze und von den Landesverwaltungsgerichten, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht mit dem Verwaltungsgerichtshof (VwGH) an der Spitze ausgeübt.

Beispiel

Der Bund beschließt eine Novelle zur Gewerbeordnung (GewO). Der Nationalrat, der den Gesetzesbeschluss fasst, wird als legislatives Organ des Bundes tätig. Auf Grund der Novellierung und der damit verbundenen Erleichterung für den Zutritt zum Gewerbe „Kälte- und Klimatechnik“ (§ 94 Z 37 GewO) erstattet Julia ihre Gewerbebeanmeldung bei der zuständigen Gewerbebehörde. Diese trägt Julia in das Gewerbeinformationssystem Austria (GISA) ein und verständigt sie durch Übermittlung eines GISA-Auszugs von der Eintragung. Die Behörde wird funktional als exekutives Organ (des Bundes) tätig, weil sie ein Bundesgesetz vollzieht.

2. Länder

Nach der Kompetenzverteilung der Art 10 bis 15 B-VG (und einer Anzahl von einzelnen Kompetenzbestimmungen, die in der Rechtsordnung verstreut sind) ist die Staatsgewalt – also Gesetzgebung und Vollziehung (Verwaltung und Gerichtsbarkeit) – zwischen Bund und Ländern geteilt. Die Gesetzgebungsorgane der Länder sind die Landtage, die obersten Verwal-

tungsorgane sind die Landesregierungen bzw, ist dies in der Landesverfassung vorgesehen, einzelne Mitglieder der Landesregierung (siehe LE 1 III.B. und IV.A.3.b.). Durch die Landesverwaltungsgerichte haben die Länder auch Anteil an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit. Zudem beschicken die Länder den Bundesrat, der als Bundesorgan an der Bundesgesetzgebung mitwirkt (siehe LE 1 III.A.). Im Vergleich zum Bund sind den Ländern nur wenige und kaum bedeutende Kompetenzen übertragen.

3. Gemeinden

In Österreich gibt es knapp 2.100 Gemeinden. Den Gemeinden ist – im Gegensatz zu Bund und Ländern – nur ein Teil der Staatsgewalt, nämlich nur die Verwaltung in bestimmten Bereichen übertragen, sie nehmen weder an der Legislative noch an der Judikative teil. Einige wichtige Verwaltungsaufgaben besorgen sie autonom im eigenen Wirkungsbereich (Art 118 B-VG). Sie sind dabei aber an die Gesetze und Verordnungen gebunden. Darüber hinaus können ihnen durch Bundes- oder Landesgesetz Aufgaben übertragen werden, die sie im Auftrag und gebunden an die Weisungen der staatlichen Behörden im übertragenen Wirkungsbereich besorgen (siehe LE 1 IV.A.3.c.). Oberstes Organ der Gemeinde ist der Gemeinderat. Ihm sind im eigenen Wirkungsbereich der Bürgermeister und der Gemeindevorstand verantwortlich und weisungsgebunden.

Wiederholungsfragen

- Welche Staatsgewalten kennt die österreichische Verfassung?
- Erläutern Sie den Begriff der Gewaltenteilung!
- Was ist eine Gebietskörperschaft?
- Welche Gebietskörperschaften gibt es in Österreich?
- Wodurch unterscheiden sich die Gebietskörperschaften?
- Durch wen handeln die Gebietskörperschaften?
- Wer kann für den Bund verbindlich handeln?
- Können alle Gebietskörperschaften Gesetze erlassen?
- Welche Gesetzgebungsorgane gibt es in Österreich?
- Welches ist das oberste Verwaltungsorgan in den Gemeinden?

II. Verfassung und Verfassungsrecht

„Verfassung“ oder „Verfassungsrecht“ ist die Summe der Rechtsvorschriften, die die Grundregeln und Funktionsbedingungen eines Staates festlegen. Die Verfassung regelt den Gesetzgebungsprozess, schafft einen funktionierenden Staatsapparat (Organe in der Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit) und sichert dem Einzelnen individuelle Freiheit gegenüber dem Staat vor unrechtmäßigen Eingriffen. Der Verfassungsbegriff ist mehrdeutig. **Formelles Verfassungsrecht** entsteht auf Grund bestimmter in der Verfassung vorgesehener Erzeugungsregeln, ohne dass es dabei auf den Inhalt ankommt (die Verpflichtung zur Ablegung einer Prüfung an der Universität kann Verfassungsrecht sein, wenn diese Verpflichtung formell als Verfassungsbestimmung beschlossen wird). **Materielles Verfassungsrecht** bestimmt sich nach dem Inhalt der Regelungen. Danach bilden Vorschriften, die den Aufbau des Staates, seine Organe und Handlungsformen, den Gesetzgebungsprozess, die Grundrechte und die grundlegenden Rechtsvorschriften für Vollziehung in der Verwaltung und in der Gerichtsbarkeit festlegen, Verfassungsrecht. Mit „**Verfassung**“ oder „**Verfassungsrecht**“ wird in Österreich lediglich auf eine besondere (formale) Rechtsqualität, nicht aber auf den Inhalt abgestellt. Verfassungsrecht entsteht in Österreich ausschließlich nur dann, wenn die dafür vorgesehenen Erzeugungsbedingungen eingehalten werden, gleichgültig, welchen Inhalt die so erzeugten verfassungsrechtlichen Bestimmungen haben. Im Vergleich zu einfachen Gesetzen sind für die Änderung der Bundesverfassung bzw eines Bundesverfassungsgesetzes, also zur Änderung des formellen Bundesverfassungsrechts, die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Nationalratsabgeordneten (Präsenzquorum) und die Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (Konsensquorum) notwendig. Darüber hinaus ist das Bundesverfassungsgesetz ausdrücklich als „Verfassungsgesetz“ zu bezeichnen. Unter bestimmten Umständen (siehe LE 1 III.A.) ist die Zustimmung des Bundesrates notwendig. Verfassungsrecht unterliegt im Vergleich zum Gesetzesrecht ausschließlich erschwerten formellen Erzeugungsbedingungen, auf den Inhalt kommt es nicht an.

Trotzdem ist vielfach formelles Verfassungsrecht auch materielles Verfassungsrecht. Es gibt aber Vorschriften, die zwar formell, aber nicht materiell

Verfassungsrecht sind (dass der Landesamtsdirektor gemäß Art 106 B-VG ein Jurist sein muss, ist keine grundlegende Rechtsvorschrift, die für den Aufbau des Staates maßgeblich ist). Auch Regelungen, die zwar materielles, aber nicht formelles Verfassungsrecht sind, gibt es (zB das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, das nähere Regelungen für das Verfahren im Nationalrat enthält).

Das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 (B-VG) bildet den Kern der österreichischen Bundesverfassung. Im Gegensatz zu den Verfassungen anderer Staaten ist das B-VG keine Verfassungsurkunde, in die alle Verfassungsbestimmungen aufgenommen werden müssen; es besteht kein Inkorporationsgebot.

Neben dem B-VG 1920 zählen spezifische Bundesverfassungsgesetze (BVG, zB das Finanzverfassungsgesetz 1948 [F-VG 1948] oder das BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder das Staatsgrundgesetz aus 1867 (StGG) zur Bundesverfassung. Darüber hinaus finden sich häufig Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen (zB § 1 DSG 2000 – Jedermann hat Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht, oder § 5 Abs 6 StVO – Fahrzeuglenker sind gegebenenfalls dazu verpflichtet, im Zuge einer polizeilichen Alkoholkontrolle eine Blutabnahme durch einen Arzt zuzulassen).

Die Verfassung legt die wesentlichen Regeln für das Funktionieren des österreichischen Staates fest und wird daher auch als „**Spielregelverfassung**“ bezeichnet. Sie bestimmt, welche Kompetenzen dem Bund und den Ländern zukommen, wie Wahlen abgehalten werden müssen oder auf welche Grundrechte sich die Bürgerinnen und Bürger berufen können.

A. Stufenbau der Rechtsordnung

Das theoretische Konzept eines Stufenbaus der Rechtsordnung geht insb auf theoretische Überlegungen von *Adolf Merkl* zurück. Es wird der Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit und der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft unterschieden.

Der Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit charakterisiert höherrangiges Recht dadurch, dass es die Erzeugungsregelungen für das niederrangigere Recht enthält. Ob und in welchem Ausmaß eine solche Stufung besteht, bestimmt sich ausschließlich nach dem positiven Recht. So enthält die österreichische Bundesverfassung Erzeugungsbedingungen für einfache Bundesgesetze, einfache Bundesgesetze enthalten Vorgaben für die Erzeugung von

Verordnungen, Bescheiden und Urteilen. Die Regeln für die Erlassung von einfachen Landesgesetzen finden sich in der Bundesverfassung und in der jeweiligen Landesverfassung.

Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft qualifiziert Recht als höher-rangig, wenn es anderes Recht aufheben oder abändern kann, von diesem aber selbst nicht aufgehoben oder abgeändert werden kann. Die derogatorische Kraft lässt sich zwar idR aus der Schwere der Erzeugungsbedingungen ableiten, der Stufenbau nach der rechtlichen Bedingtheit kann, muss aber nicht immer mit dem Stufenbau nach der derogatorischen Kraft übereinstimmen. Die Grundprinzipien der Bundesverfassung können Verfassungsrecht, Verfassungsrecht kann Gesetzesrecht außer Kraft setzen. Aber auch der VfGH kann ein Gesetz aufheben. Im ersten Beispiel stimmt der Stufenbau der derogatorischen Kraft mit dem Stufenbau der rechtlichen Bedingtheit überein. Im zweiten Beispiel steht ein Erkenntnis des VfGH über dem Gesetz, weil es ihm derogiert, auch wenn der VfGH darüber hinaus an die Verfassung und die Gesetze gebunden ist. Freilich kann der Verfassungsgesetzgeber ein solches aufhebendes Erkenntnis des VfGH wiederum „korrigieren“, indem er eine gegensätzliche Verfassungsbestimmung erlässt.

Dieses stark vereinfachte Erklärungsmuster kann nur unzureichend die unterschiedlichen Phänomene in der Rechtsordnung einfangen. Verwiesen sei zB auf das Unionsrecht mit seinem Anwendungsvorrang (LE 2 VI.C.), das innerstaatliche Rechtsvorschriften auf verschiedenen Ebenen verdrängt, aber nicht beseitigt.

Beispiel

Der Salzburger Gemeinderat erlässt eine Verordnung, welche ein Bettelverbot innerhalb gewisser Teile der Stadt Salzburg vorsieht. Die Verordnung verstößt gegen jenes Gesetz (Salzburger Landessicherheitsgesetz), auf Basis dessen die Verordnung beruht. Eine davon Betroffene wendet sich an den VfGH. Dieser hebt die gesetzwidrigen Bestimmungen dieser Verordnung auf. Das Erkenntnis des VfGH eliminiert die gesetzwidrigen Teile der Verordnung aus dem Rechtsbestand.