

I. Die Staatsgewalt

Unter Staatsgewalt sind jene Einrichtungen und Handlungsformen zu verstehen, die dem Staat zur Erreichung seiner Aufgaben zur Verfügung stehen. Die Bestimmungen über die Staatsgewalt regeln, wer im Staat auf welche Weise allgemein verbindliche Vorgaben erlassen und durchsetzen darf und muss. Die Staatsgewalt zerfällt in die Gesetzgebung (Legislative) und die Vollziehung. Die Vollziehung ihrerseits unterteilt sich wiederum in die Verwaltung (Exekutive) und in die Gerichtsbarkeit (Judikative). Diese drei Gewalten lassen sich in jedem Staatswesen finden. Je nachdem, auf wen die Ausübung der Staatsgewalt zurückzuführen ist, werden die Staatsformen unterschieden. Von Diktatur spricht man etwa, wenn die gesamte Staatsgewalt in der Hand einer Person monopolisiert wird, von einer Demokratie, wenn alle Staatsgewalt letztlich vom Volk ausgeht.

In einem demokratischen Bundesstaat wie Österreich geht die Staatsgewalt zwar letztlich vermittelt über die parlamentarische Willensbildung vom Volk aus, sie ist aber zunächst auf die Gebietskörperschaften Bund und Länder aufgeteilt. Wesentlich in einer bundesstaatlichen Struktur ist, dass sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten (Bundesländer) Anteil an allen drei Staatsgewalten haben. Darüber hinaus haben auch andere juristische Personen öffentlichen Rechts, wie etwa Selbstverwaltungskörper (vgl die als Gebietskörperschaften eingerichteten Gemeinden oder die Kammern und die Sozialversicherungsträger), beschränkten Anteil an der Staatsgewalt Verwaltung. Ihnen kommen aber keine Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit zu. Österreich besteht aus neun Bundesländern, die sich in Bezirke und in Gemeinden gliedern.

Auf der Ebene der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit werden der Bund und die Länder, auf Ebene der Verwaltung der Bund, die Länder, die Gemeinden und andere Selbstverwaltungskörper tätig.

II. Die drei Gebietskörperschaften

Eine Gebietskörperschaft ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Gebietskörperschaften werden als „Personengesamtheiten“ bezeichnet, weil sie alle Personen erfassen, die in einer örtlichen Beziehung (zB Wohnsitz, Aufenthalt) zu einem bestimmten geografischen Gebiet stehen. Diese Körperschaften werden durch Verfassungsgesetz eingerichtet, sie haben Hoheitsgewalt und sind Träger von Rechten und Pflichten. Als Gebietskörperschaften sind der Bund, die Länder und die Gemeinden zu qualifizieren. Bezirke sind keine Gebietskörperschaften, sondern nur Verwaltungssprengel, also organisatorische Einteilungen des Staatsgebiets ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

A. Bund

Der Bund als größte Gebietskörperschaft umfasst das gesamte Gebiet der Republik Österreich. Die Gesetzgebungsorgane des Bundes sind der Nationalrat (NR) und der Bundesrat (BR). Bundesregierung (BReg), Bundesminister (BM) und Bundespräsident (BPräs) sind die obersten Verwaltungsorgane. Die Höchstgerichte [Verfassungsgerichtshof (VfGH), Verwaltungsgerichtshof (VwGH), Oberster Gerichtshof (OGH)] sind als nebeneinanderstehende, gleichberechtigte Höchstgerichte Kontrollinstanzen für Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit.

B. Länder

Nach der Kompetenzverteilung der Art 10 bis 15 B-VG (und weiterer Kompetenzbestimmungen, die in der Rechtsordnung verstreut sind) ist die Staatsgewalt, also Gesetzgebung und Vollziehung, zwischen Bund und Ländern geteilt. Die Gesetzgebungsorgane der Länder sind die Landtage, die höchsten Verwaltungsorgane sind die LReg bestehend aus den Landesräten unter dem Vorsitz des LH bzw die einzelnen Mitglieder der LReg. Durch die Landesverwaltungsgerichte haben die Länder auch Anteil an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit.

C. Gemeinden

Die Gemeinden nehmen nur Aufgaben der Verwaltung wahr. Organe der Gemeinde sind der Bgm, der Gemeindevorstand und der Gemeinderat.

Den Gemeinden sind nur bestimmte Angelegenheiten der Verwaltung als Teil der Staatsgewalt übertragen. Ihnen kommt keine Gesetzgebungskompetenz und auch keine Kompetenz in der Gerichtsbarkeit zu.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

A. Die österreichische Bundesverfassung

1. Allgemeines

Das Stammgesetz der österreichischen Bundesverfassung ist das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG vom 1.10.1920 idF BGBl I 138/2017). Verfassungsrecht bezeichnet in Österreich jedoch nicht eine Verfassungsurkunde, in der alle Verfassungsbestimmungen enthalten sind und in die neue Verfassungsbestimmungen aufgenommen werden müssten (es besteht kein sogenanntes Inkorporationsgebot), sondern meint vielmehr die besondere Qualität, die einer Regelung aufgrund der erschwerten Bedingungen, die zu ihrer Erzeugung erforderlich sind, zukommt. Der Grund für diese – im Vergleich zu sonstigen Gesetzen – erhöhten Erzeugungsanforderungen liegt darin, dass Verfassungsrecht (jedenfalls seiner konzeptionellen Ausrichtung nach) die Rechtserzeugungsregeln und damit die Grundlagen und Grundsätze des staatlichen Handelns festlegt, die gleichsam auch als Handlungsanleitung für das gesellschaftliche Zusammenleben verstanden werden können. Verfassungsbestimmungen finden sich nicht nur im B-VG. Unter diesen „sonstigen Bestimmungen“ des Bundesverfassungsrechts sind zahlreiche einzelne spezifische Bundesverfassungsgesetze (BVG) wie etwa die Grundrechtskataloge der österreichischen Rechtsordnung – das Staatsgrundgesetz aus dem Jahr 1867 (StGG) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder zB das BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit – ebenso zu verstehen, wie die vielen Verfassungsbestimmungen in „einfachen“ Gesetzen (vgl zB § 103 Abs 2 Kraftfahrzeuggesetz, in dem lediglich der letzte Satz als Verfassungsbestimmung bezeichnet ist).

Die Bundesverfassung enthält die Grundregeln für das Funktionieren des (österreichischen) Staates, man spricht auch von „Spielregeln“ und von der Bundesverfassung als „Spielregelverfassung“. Freilich gibt es auch einzelne Verfassungsbestimmungen, die die Durchbrechung von verfassungsrechtlichen Grundregeln absichern. In der Bundesverfassung ist bspw geregelt: Österreich ist eine demokratische Republik. Sie besteht aus neun Bundesländern. Der NR, der BR und die Landtage sind die gesetzgebenden Organe. Weiters ist bestimmt, wie Recht zu erzeugen ist (Normerzeugungs-

regeln), wer die obersten Staatsorgane sind und wie diese eingerichtet werden, welche Grundrechte gewährt werden etc.

Aufgrund dieser Leitfunktion und ihrer erschwerten Abänderbarkeit kommt den Verfassungsbestimmungen innerhalb der Rechtsordnung ein besonderer Rang zu. Für eine Änderung der Bundesverfassung oder die Erlassung neuen Bundesverfassungsrechts bedarf es der Anwesenheit mindestens der Hälfte der Abgeordneten zum NR (Präsenzquorum) und der Zustimmung von zwei Dritteln dieser anwesenden Abgeordneten (Konsensquorum). Weiters sind Verfassungsbestimmungen ausdrücklich als solche zu bezeichnen. Auch wenn Verfassungsbestimmungen idR Grundsätzliches über das Funktionieren des Staates enthalten, kommt es in Österreich für den Verfassungsrang einer Bestimmung nicht auf deren Inhalt an. Maßgeblich ist einzig und allein, dass sie als Verfassungsbestimmung (erhöhte Präsenz- und Konsensquoren und Bezeichnung als Verfassungsgesetz) erzeugt wurde, unabhängig davon, welchen Inhalt diese Verfassungsbestimmung hat.

Gegenüberstellung Erzeugungsregeln von Gesetzen im NR	
<ul style="list-style-type: none">• einfaches Gesetz<ul style="list-style-type: none">– Anwesenheit von mind. einem Drittel der Abgeordneten– Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Abgeordneten	<ul style="list-style-type: none">• Verfassungsgesetz<ul style="list-style-type: none">– Anwesenheit von mind. der Hälfte der Abgeordneten– Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten– ausdrückliche Bezeichnung als Verfassungsgesetz

2. Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung

Aus der Gesamtheit der Verfassungsrechtsordnung werden sog Grundprinzipien (Baugesetze) der Bundesverfassung abgeleitet, die nur im Wege einer Gesamtänderung der Bundesverfassung mit einem erschwerten Verfahren nach Art 44 Abs 3 B-VG abgeändert werden können. Neben dem herkömmlichen Verfahren für die Erzeugung von Verfassungsrecht bedarf es zusätzlich einer obligatorischen Volksabstimmung, die nach dem Abschluss des Verfahrens in NR und BR und vor der Beurkundung durch den BPräs durchzuführen ist. Als Grundprinzipien (Baugesetze) der Bundesverfassung gelten das demokratische, das republikanische, das bun-

desstaatliche, und das rechtsstaatliche Prinzip, das verschiedentlich auch noch in ein gewaltenteilendes und liberales Prinzip unterteilt wird. Diese Grundprinzipien (Baugesetze) sind als solche nicht ausdrücklich formuliert oder gekennzeichnet, sondern ergeben sich aus dem Gesamtzusammenhang der Bundesverfassung. Sie sind als tragende Grundsätze der österreichischen Rechts- und Wertegemeinschaft und aufgrund der erschwerten Erzeugungsbedingungen die höchsten Normen innerhalb der österreichischen Rechtsordnung. Alle anderen Bestimmungen, also auch „normales“ Verfassungsrecht, müssen ihnen entsprechen. Widersprechende Bestimmungen kann der Verfassungsgerichtshof im Wege der bei ihm monopolisierten Gesetzesprüfung aufheben. Die österreichische Bundesverfassung kennt keine „Ewigkeitsgarantien“, dh unabänderliches Verfassungsrecht, wie es zB in Art 79 des deutschen Grundgesetzes festgelegt ist. Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung war der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Dieser wurde durch das Beitritts-Bundesverfassungsgesetz bewerkstelligt, das im Verfahren für die Gesamtänderung, also mit obligatorischer Volksabstimmung, beschlossen wurde. Dieses Bundesverfassungsgesetz hat im Zusammenhang mit dem EU-Beitrittsvertrag mehrere Grundprinzipien der Bundesverfassung wesentlich abgeändert und ist bislang die einzige Gesamtänderung, die das Bundesverfassungsrecht in Österreich seit 1920 erfahren hat.

a. Demokratisches Prinzip

Art 1 B-VG bestimmt programmatisch: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Die konkrete verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Demokratie ergibt sich insb aus den Bestimmungen des B-VG über die Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene (zB Art 26 – Wahl des NR, Art 41 ff – Weg der Bundesgesetzgebung, Art 95 B-VG – Wahl der Landtage).

Die österreichische Verfassungsordnung sieht eine parlamentarische Demokratie (Gesetzgebung durch gewählte Organe), dh ein System mittelbarer (repräsentativer) Demokratie vor. Ein Übergang zu einem System der unmittelbaren (direkten) Demokratie oder die Einführung von einzelnen Rechtserzeugungsprozessen auf direktem Wege (unmittelbar durch das Volk, wie zB die verpflichtende Durchführung einer Volksabstimmung nach einem entsprechend unterstützten Volksbegehren und eine damit verbundene Rechtssetzung ohne parlamentarische Mitbestimmung) ist als Gesamtänderung der Bundesverfassung anzusehen. Die Einführung solcher

Rechtserzeugungsformen bzw die Schaffung der dafür notwendigen verfassungsrechtlichen Grundlagen ist daher nur im Wege der Gesamtänderung der Bundesverfassung möglich.

Die Bundesverfassung enthält aber auch Elemente der unmittelbaren oder direkten Demokratie. Diese sind das Volksbegehren, die Volksabstimmung und die Volksbefragung.

Ein **Volksbegehren** führt, wenn es von mehr als 100.000 Personen unterstützt wird, zur verpflichtenden Behandlung des Gegenstandes im NR. Das „Bildungsvolksbegehren“ Ende 2011 etwa fand 383.820 Unterstützerinnen und Unterstützer, das (bislang erfolgreichste) Volksbegehren gegen den Bau des Wiener Konferenzentrums 1,361.562.

Bei einer **Volksabstimmung** wird dem Volk eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung zur Entscheidung vorgelegt, wie dies bspw bei der Volksabstimmung über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf geschehen ist. Eine Volksabstimmung ist verpflichtend bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung durchzuführen, ansonsten kann sie durchgeführt werden, wenn der NR dies beschließt. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist bindend.

Im Gegensatz dazu wird bei der **Volksbefragung** den Staatsbürgern ebenfalls eine Frage zur Abstimmung vorgelegt, deren Ergebnis aber nicht bindend ist. Im Jahr 2013 wurde bspw eine bundesweite Volksbefragung über die Wehrpflicht durchgeführt.

Volksbegehren, Volksabstimmungen oder Volksbefragungen führen aber nie unmittelbar bzw alleine zur verbindlichen Rechtserzeugung. Diese bleibt ausschließlich den dafür durch Wahl legitimierten Gesetzgebungsorganen (NR, Landtage) vorbehalten. Direktdemokratische Instrumente sind auch in den Ländern und Gemeinden vorgesehen und haben dort in der Praxis mehr Bedeutung als auf Bundesebene.

Ausnahmsweise werden auch Organe der Vollziehung (Verwaltung) direkt-demokratisch gewählt (zB Direktwahl des BPräs und der Gemeinderäte oder zT der Bgm). IdR erfolgt die Einsetzung von Verwaltungsorganen jedoch losgelöst von einer unmittelbaren Mitwirkung durch das Volk durch andere Verwaltungsorgane auf Grundlage entsprechender (verfassungs-)gesetzlicher Vorschriften (zB ernennt der BPräs den Bundeskanzler).