

I. Staat und Verfassung

A. Staatselemente

Der Allgemeinen Staatslehre zufolge setzt die Existenz eines Staates das Vorliegen der Elemente **Staatsvolk**, **Staatsgebiet** und **Staatsgewalt** voraus.

1. Staatsvolk

Das Staatsvolk verkörpert eine Personengemeinschaft in ihrer politischen Organisation mit dem grundsätzlichen Anspruch auf Unabhängigkeit und Selbstständigkeit gegenüber anderen Staaten oder sonstigen Gemeinschaften. Im Hinblick auf die Staatszugehörigkeit unterscheidet man zwischen **Staatsbürgern** und **Fremden**. Letztere können Bürger eines fremden Staates sein (Ausländer) oder Staatenlose (Apolide, Personen ohne Staatszugehörigkeit).

Die Staatszugehörigkeit kann entweder nach der Abstammung (sog ius sanguinis; so zB in Österreich) oder nach dem Geburtsort (sog ius soli; so regelmäßig in den Einwandererstaaten wie in den USA) bestimmt werden.

2. Staatsgebiet

Das Staatsgebiet umschreibt die räumliche Ausdehnung der Hoheit des Staates.

Es umfasst auch von einem fremden Staat umschlossene Gebietsteile (Enklaven), ebenso den Luftraum über dem betreffenden Gebiet der Erdoberfläche, den Raum unter der Erdoberfläche sowie Seeschiffe und Luftfahrzeuge unter der Flagge des betreffenden Staates. Grenzt das Staatsgebiet an die offene See, so wird im Allgemeinen ein Küstenstreifen von zwölf Seemeilen zum Hoheitsgebiet des Staates gerechnet.

3. Staatsgewalt

a) Wesen

Die Staatsgewalt ist die mit physischem Zwang sanktionierte Herrschaftsmacht des Staates über sein Gebiet und die auf ihm befindlichen Personen. Sie

ist **Gebietshoheit** und **Personalhoheit**. Von allen konstitutiven Elementen des Staates ist die Staatsgewalt das bedeutsamste. Als Befehls- und Zwangsgewalt (imperium) ist sie unabdingbare Voraussetzung dafür, dass der Staat seine Zwecke erreichen kann. Die Staatsgewalt ist **originär** (ursprünglich, dh nicht von einer anderen Gewalt abgeleitet) und allumfassend im Sinn einer **Allzuständigkeit**.

Damit beansprucht der Staat Unabhängigkeit sowohl nach innen als auch nach außen („Souveränität“) als höchste Entscheidungsgewalt auf seinem Hoheitsgebiet und nimmt für sich das Monopol der Rechtserzeugung und Rechtsdurchsetzung in Anspruch.

b) Formen der Ausübung

Mehrere Staaten können ihre Hoheit auch gemeinsam oder aufeinander abgestimmt ausüben. Dies ist der Fall bei den **Staatenverbindungen** („Integratio-
nen“); je nach dem Grad der Integration kann es sich dabei um eine **Verwaltungsunion**, um einen **Staatenbund** oder um einen **Bundesstaat** handeln.

Verwaltungsunionen sind völkerrechtliche Zusammenschlüsse zweier oder mehrerer Staaten zum Zweck der gemeinsamen oder aufeinander abgestimmten Ausübung von Teilen ihrer Staatshoheit. In diesen Fällen spricht man von „Internationalen Organisationen“ (zB die Vereinten Nationen = UNO) oder, wenn der Integrationsgrad auf den betreffenden Gebieten der Zusammenarbeit noch höher ist (Bindung der MS an die Entscheidungen internationaler Organe), von sog „supranationalen Organisationen“ (zB die Europäische Union = EU).

Der **Staatenbund** stellt ebenfalls einen völkerrechtlichen Zusammenschluss mindestens zweier Staaten dar, wobei aber Teile der Staatsgewalt (zB für Fragen der Außen- oder Verteidigungspolitik) einem **gemeinsamen Staatsorgan** übertragen werden (zB der „Deutsche Bund“, 1815–1866).

Der höchste Integrationsgrad wird im **Bundesstaat** erreicht. Dieser ist der **staatsrechtliche** Zusammenschluss mindestens zweier Staaten (Gliedstaaten), durch den ein gemeinsamer (Ober-)Staat mit eigener Staatsgewalt gegründet wird. Die Ausübung der Staatsgewalt wird auf den Zentralstaat (Bund) und die Gliedstaaten (Bundesländer, Länder) aufgeteilt. Beispiele: Österreich, Deutschland, Schweiz.

Der Gegenbegriff zum Bundesstaat ist der Zentralstaat = **Einheitsstaat**. Dessen Untergliederungen (zB Provinzen) bilden nur Verwaltungseinheiten, sind jedoch keine Gliedstaaten. Alle Staatsgewalt liegt bei der (einen) zentralen Autorität. Beispiele: Italien, Frankreich.

B. Staatsfunktionen und Staatszwecke

1. Staatsfunktionen

Staatsfunktionen (= Staatsgewalten) sind **Gesetzgebung** (Legislative), **Verwaltung** (Exekutive) und **Gerichtsbarkeit** (Rechtsprechung, Judikative). Letztere beide Staatsfunktionen werden auch unter dem Oberbegriff der „Vollziehung“ zusammengefasst.

Nach der österreichischen BV sind die Staatsgewalten auf Bund und Länder aufgeteilt – die (ordentliche) Gerichtsbarkeit allerdings ist allein dem Bund zugewiesen – und verschiedenen grundsätzlich voneinander getrennten Organen (Gesetzgebungsorganen, Verwaltungsorganen, Organen der Gerichtsbarkeit) zugeteilt.

Weiters lassen sich die Staatsfunktionen sowohl unter funktionellen (= materiellen) als auch unter organisatorischen (= formellen) Gesichtspunkten unterscheiden:

Die Gesetzgebung **im funktionellen Sinn** erlässt alle allgemeinverbindlichen Rechtsvorschriften (generell-abstrakte Normen, also G im materiellen Sinn). Die Vollziehung (Vw und Gerichtsbarkeit) im funktionellen Sinn ist danach jene Staatsgewalt, welche die allgemeinverbindlichen Rechtsvorschriften der Gesetzgebungsorgane anwendet und durchsetzt. Dabei handelt es sich im Falle der Vw um eine potentiell unbegrenzte Vielfalt von Erscheinungsformen bzw Tätigkeiten des Staates im Interesse des Gemeinwohles, im Falle der Gerichtsbarkeit schwerpunktmäßig um die Entscheidung von Streitfällen durch Fällung von Urteilen im zivil- und strafgerichtlichen Verfahren sowie deren Vollstreckung.

Im organisatorischen Sinn hingegen ist Gesetzgebung jene Teilgewalt des Staates, die von Gesetzgebungsorganen ausgeübt wird (gleichgültig, ob es sich inhaltlich um Gesetzgebung oder Vollziehung handelt), und Vollziehung (Vw und Gerichtsbarkeit) jene Staatsgewalt, die von Vollzugsorganen ausgeübt wird (gleichgültig, ob diese Tätigkeit inhaltlich Vollziehung oder Gesetzgebung darstellt).

Die österreichische BV versteht die Staatsfunktionen vorwiegend im formell-organisatorischen Sinn. Dies zeigt sich zB daran, dass den Verwaltungsorganen die Kompetenz zur Erlassung von VO (Art 18 Abs 2 B-VG), dh von allgemeinverbindlichen Rechtsvorschriften (= G im materiellen Sinn), eingeräumt ist.

Zur Staatsfunktion „**Gesetzgebung**“ zählen demnach Akte von solchen Organen, die als Gesetzgebungsorgane eingerichtet sind; namentlich NR, BR, LT sowie deren Hilfsorgane (wie RH und VA). Beispiele: Beschlussfassung über ein BG oder LG, die Prüfungstätigkeit des RH.

Zur Staatsfunktion „**Gerichtsbarkeit**“ sind Tätigkeiten der richterlichen Organe und deren Hilfsorgane zu rechnen. Beispiel: die Fällung, Ausfertigung und Vollstreckung eines Urteils.

„**Verwaltung**“ ist im formell-organisatorischen Sinn die Tätigkeit der weisungsgebundenen bzw weisungsberechtigten Organe (vgl Art 20 Abs 1 B-VG); dass die obersten Organe nur mehr weisungsberechtigt und die untersten nur mehr weisungsgebunden sind, ergibt sich aus der Natur der Hierarchie.

„Verwaltung“ **im materiellen Sinn** ließe sich entweder positiv nach dem Inhalt (den Verwaltungstätigkeiten, entweder als deren Summe zu einem gegebenen Zeitpunkt oder typologisch verstanden) oder negativ (Subtraktionsmethode) umschreiben, indem „Verwaltung“ als jene Staatstätigkeit bestimmt wird, die nicht Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit ist.

2. Staatszwecke

Allgemein lassen sich die Staatszwecke bzw -ziele als **Rechtsw Zweck** (Gewährleistung der Rechtsordnung nach innen und außen) sowie als **Kultur- und Wohlfahrtszweck** (Gewährleistung der materiellen Daseinsvoraussetzungen seiner Bürger, Förderung des Wohlstands und der verschiedenen Bereiche der Kultur) verstehen.

Die Aufgaben und Zwecke des Staates haben sich unter dem Einfluss der neuzeitlichen Entwicklung erheblich geändert: Aus dem Staat als Bewahrer und Garant der bestehenden Ordnung (nach innen und nach außen) ist der Staat als Gestalter des menschlichen Zusammenlebens mit stetig wachsendem Aufgabenbereich geworden. Diese Wandlung ist an allen Staatsfunktionen abzulesen, besonders deutlich an der Gesetzgebung, in der immer mehr G immer mehr Lebensbereiche regeln (Gesetzesflut), und an der Vw, die in teilweise ganz neue Bereiche vorgedrungen ist, wie etwa Wirtschaftslenkung (besonders ab dem Ersten Weltkrieg), Daseinsvorsorge, PrivatwirtschaftsVw. Der bloße „**Ordnungsstaat**“ wurde zum „**Sozialstaat**“ (Leistungsstaat, sozialer Leistungsstaat).

Das Konzept des Ordnungsstaates entstammt dem Gedankengut der Aufklärung und des Liberalismus. Danach sollte die unumschränkte, weder an den Willen anderer Staatsorgane noch an die eigenen G gebundene Herrschaftsgewalt des Monarchen an Rechtsnormen, insb an eine geschriebene Vf (Konstitution) gebunden werden (**Konstitutionalismus**, 19. Jh), ferner an GR und an die allgemein kundgemachten G; auch die staatliche Vw sollte der gesetzlichen Bindung und der rechtlichen Kontrolle zugänglich gemacht werden (Forderung nach Rechtsstaatlichkeit).

Soziale Interventionen des Staates erwiesen sich – entgegen den Annahmen des Wirtschaftsliberalismus von der Selbstregulierungskraft von Gesellschaft und Wirt-

schaft – im Interesse der Lohnabhängigen angesichts der Folgen der Industrialisierung als unumgänglich. Die Akzentuierung des Staates als (sozialer) Leistungsstaat ist nicht zuletzt im Gefolge der beiden Weltkriege besonders stark in Erscheinung getreten und hat tendenziell bis zum heutigen Tag zugenommen.

Das Sozialstaatsprinzip ist in der österreichischen BV nicht verankert, uzw weder in Form einer Sozialstaatsklausel (ähnlich dem Art 20 Abs 1 GG) noch in Gestalt sozialer GR. Dessen ungeachtet ist Österreich auf der Ebene der **einfachen G** weitgehend zu einem **Sozialstaat** ausgebaut worden. Beispiele hierfür bietet die in der zweiten Hälfte des 19. Jh einsetzende Sozialgesetzgebung, wie etwa die gesetzliche Sozialversicherung beginnend mit dem Jahr 1887 (Unfallversicherung der Arbeiter).

Im demokratischen Verfassungsstaat steht der Verfassungsgesetzgeber immer vor der verfassungspolitischen Alternative, ob er das Verfassungsrecht mit inhaltlich (materiell) bestimmten **Staatszielbestimmungen** ausstattet oder ob er das Verfassungsrecht als **wertneutrale Organisations- und Verfahrensregel** ausgestaltet. Die erste Alternative bietet den Vorteil verbindlich vorgegebener inhaltlicher Ordnungsvorstellungen; zB Art 20 Abs 1 GG: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ – das ist die Vorgabe des Sozialstaatsprinzips. Andererseits ist damit aber der Nachteil verbunden, dass diese Zielvorgaben, weil werthaltig, relativ unbestimmt sind. Die zweite Alternative besitzt den Vorteil größerer Exaktheit, bietet aber keinen Schutz vor inhaltlichen Fehlentwicklungen.

Das österreichische Verfassungsrecht besaß ursprünglich sehr stark den Charakter einer wertneutralen Organisations- und Verfahrensregel. In den letzten Jahrzehnten wurde es allerdings durch eine Reihe von Vorschriften (Staatszielbestimmungen) angereichert, die inhaltlich relativ bestimmte Ziele für die Gestaltung des politischen Lebens vorgeben. Zu nennen sind zB: die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität (BGBl 1955/211), die Verankerung der umfassenden Landesverteidigung (Art 9a B-VG), das Bekenntnis zu gesellschafts- und umweltbezogenen Staatszielen (BGBl I 2013/111), der Schutz der Volksgruppen (Art 8 Abs 2 B-VG), die Grundwerte und Ziele der Schule (Art 14 Abs 5a B-VG) oder die Ziele der öffentlichen Haushaltsführung (Art 13 Abs 2 und 3 B-VG).

C. Die „Verfasstheit“ des Staates

1. Verfassung als Grundordnung

Damit der Staat seine Aufgaben zu erfüllen und seine Zwecke zu erreichen vermag, muss das Staatsgebilde organisatorisch eine **Einheit** darstellen. Da es auf seinem Gebiet grundsätzlich unterschiedliche Ordnungsvorstellungen für das politische Gemeinwesen und verschiedene politische Gruppen und Kräfte geben kann und regelmäßig gibt, bedarf es um des Gemeinwohles willen einer

verbindlichen, durchsetzbaren (dh sanktionierten) rechtlichen Grundordnung (= **Verfassung**). Kein Staat kann ohne Vf bestehen. Dabei ist nicht wesentlich, ob die Vf geschrieben (kodifiziert, allenfalls in einer eigenen Verfassungsurkunde) ist oder nur gewohnheitsrechtlich besteht.

Die Vf hat sicherzustellen, dass die Einheit und Identität des Staatsgebildes im politischen Prozess kontinuierlich gewährleistet bleibt. Dies bewerkstelligt die Staatsgewalt kraft ihres **Rechtserzeugungs- und Rechtsdurchsetzungsmonopols**. Sie ist deshalb als rechtliche Größe das die Einheit und Identität des Staates schaffende Organisationsmoment schlechthin. Insofern kann mit der Reinen Rechtslehre (Hans **Kelsen**) der Staat als „Recht“ oder als „Summe seiner Rechtsnormen“ definiert werden. Die Vf als verbindliche Grundordnung des Staates ist somit jedenfalls auch eine rechtliche Größe.

Zugleich darf nicht übersehen werden, dass die „Verfasstheit“ (= Grundordnung) eines Staates nicht nur von **rechtlich-normativen Gegebenheiten (Rechtsnormen)**, sondern auch von **faktischen Verhältnissen** (sonstigen Regeln, Gepflogenheiten, Zuständen) geprägt ist. MaW: Die Vf im juristischen Sinn ist von der Vf im politischen Sinn, der sog Verfassungswirklichkeit zu unterscheiden.

So ist in Österreich zB die Mitwirkung der Sozialpartner (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und Industriellenvereinigung für die Arbeitgeberseite, Bundesarbeitskammer als Zentralorganisation der Arbeiterkammern und ÖGB für die Arbeitnehmerseite) am Gesetzgebungsverfahren verfassungsrechtlich nicht geregelt. Dennoch herrscht zwischen den Interessenvereinigungen die Gepflogenheit, dass über Gesetzesvorlagen auf sozial- und wirtschaftspolitischem Gebiet ihr Einvernehmen hergestellt wird. Die Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft gehört diesbezüglich (vgl aber nunmehr Art 120a Abs 2 B-VG) „nur“ der Verfassungswirklichkeit an, dennoch ist ihr politisches Gewicht und damit ihr Stellenwert in der Vf als Grundordnung erheblich und oft entscheidend.

Die Verfassungswirklichkeit kann in der Weise vom Verfassungsrecht divergieren, dass sie solche Gebiete abdeckt, die von der juristischen Vf nicht geregelt sind, oder sie kann Verfassungsrechtsnormen als überholt bzw den tatsächlichen Verhältnissen und Bedürfnissen nicht (mehr) entsprechend erscheinen lassen. So ist in Österreich zB das Recht der Anklage von Regierungsmitgliedern durch den NR gem Art 142 Abs 2 lit b B-VG als Recht der parlamentarischen Mehrheit wegen der parteipolitischen Identität von Regierung und Parlamentsmehrheit ineffektiv.

In der neuzeitlichen Entwicklung der Staaten (**Konstitutionalismus**) hat der Begriff der Vf (Konstitution) eine spezifisch **politische** Zielsetzung angenommen: die Beschränkung der Herrscherwillkür des absoluten Monarchen, die Bindung auch der Staatsgewalt an G, die Verteilung der Machtbefugnisse zwischen Monarchen und Volksvertretung, die urkundliche Verbürgung von GR. Der entscheidende Durchbruch in diesem Prozess gelang im Jahr 1787 mit der Vf der USA. Für Europa schlos-

sen sich dann die französischen Vf aus den Jahren 1791, 1793 und 1795 und weiters die französische Charte constitutionelle von 1814 sowie die belgische Vf von 1831 an, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung im deutschen Sprachraum nahmen. Hier trat mit der Revolution von 1848 der entscheidende Wendepunkt zum **Verfassungsstaat** ein. Von erheblicher Bedeutung war in dieser Entwicklung das Ringen um den Träger der **verfassungsgebenden Gewalt**: So gab es einseitig vom Monarchen gewährte Vf (sog „oktroiierte“ Vf) und solche, die dem Volk zugeschrieben wurden.

2. Regierungssysteme

Die Regierungssysteme kann man unter dem Gesichtspunkt der Organisationsstruktur und der Art der Legitimation in **demokratische** (liberal-rechtsstaatliche, konstitutionelle) und in **autokratische** unterteilen.

a) Demokratische Regierungssysteme

Der Anspruch, eine Demokratie („Volksherrschaft“) zu sein, wird heute von Staaten mit unterschiedlichsten Herrschaftssystemen erhoben. Dabei kann man drei Gruppen unterscheiden:

- die in den westlichen Ländern und nunmehr auch in großen Teilen Osteuropas vertretene liberal-rechtsstaatliche (konstitutionelle) Demokratie;
- die sozialistische „Demokratie“ („Volksdemokratie“), dh kommunistische Einparteidiktaturen (heute nur mehr vereinzelt, zB China oder Nordkorea); und
- die „Demokratien“ der Dritten Welt (oft Militärdiktaturen).

Das westliche, **liberal-rechtsstaatliche Demokratieverständnis** ist insb durch zwei Errungenschaften gekennzeichnet: einerseits durch die Anerkennung und den Schutz von **GR** der menschlichen Person nicht nur in der privaten und religiösen Sphäre (liberale GR), sondern auch, was die Teilnahme an der Staatswillensbildung (demokratische GR) anlangt; andererseits durch den **Pluralismus** der politischen Parteien und der sonstigen Gruppen und Verbände sowie die Offenheit für die freie Bildung der öffentlichen Meinung und der politischen Anschauungen.

Der tragende Gedanke dieses Demokratieverständnisses liegt im Postulat der **Freiheit** und **Selbstbestimmung** des Einzelnen in Bezug auf die im jeweiligen Gesellschaftssystem bestehende Herrschaft. Solche Herrschaft als Fremdbestimmung soll dadurch überwunden werden, dass die Beherrschten selbst die Träger der Herrschaft sind: sog „**Identität von Herrschenden und Beherrschten**“. Das Staatsvolk soll im Besitz der Staatsgewalt sein und diese nicht nur ausüben, sondern auch kontrollieren („Volkssouveränität“). In einer – nur im Ideal existierenden – vollkommenen Demokratie würde der Unter-

schied zwischen Herrschen und Beherrschten wegfallen, sodass niemand Fremdbestimmung, sondern nur Selbstbestimmung (Autonomie) erfahren würde.

Am Verständnis der Demokratie als liberal-rechtsstaatlich geprägtem Regierungssystem lassen sich mehrere Aspekte unterscheiden, die, jeweils nach dem politischen Entwicklungsgrad des Staates, in verschiedener Gewichtung auftreten:

(1) **Freiheit – Gleichheit.** Das demokratische Grundpostulat der **Gleichheit** aller Bürger kann in einem rein **formalen** Sinn als Ausstattung aller mit gleichen politischen Rechten (Stimm- bzw Wahlrecht) verstanden werden; es kann aber auch im **materiellen** Sinn als gleiche Verteilung der Güter (materielle und immaterielle, individuelle und gesellschaftliche; zB Privateigentum, Bildung, Chancengleichheit, Freizeit, soziale und medizinische Vorsorge) begriffen werden.

In der österreichischen Verfassungsrechtslage dominiert – von der Verfassungsentwicklung her verständlich – die Gleichheit im formellen Sinn, besonders die formale Gleichwertigkeit des Stimmrechts aller Bürger. Gleichheit im materiellen Sinn ist verstärkt im 20. Jh auf einfachgesetzlicher Ebene Wirklichkeit geworden.

Freiheit wiederum kann im **liberalen** Sinn als Freiheit **vom** Staat (die Konzeption der klassischen GR) oder aber auch im **politischen** Sinn als Recht **auf** Teilhabe an der Staatswillensbildung verstanden werden.

Gleichheit und Freiheit stehen – schon theoretisch – in einem Spannungsverhältnis, sie verhalten sich zueinander negativ-reziprok.

(2) **Repräsentation – Identität.** Nach der Art und Weise der Verwirklichung der Demokratie kann man zwischen jenen Formen unterscheiden, die das Schwergewicht auf die Identität von Herrschern und Beherrschten legen (identitäre Formen, **unmittelbare** oder **direkte** Demokratie, dh Willensbildung durch die Bürger selbst, zB in Form von Volksabstimmungen), und solchen Formen, die das Schwergewicht auf das Moment der Willensbildung durch gewählte Volksvertreter (Repräsentanten des Volkes) legen (= **mittelbare** oder **indirekte** Demokratie).

Die indirekte Demokratie kann nach dem Gedanken der **Parlamentsdemokratie** oder der **Parteiendemokratie** ausgestaltet sein.

Die **Parlamentsdemokratie** gründet in der Idee der **Repräsentation der Nation** (Gedankengut der französischen Aufklärung und Revolution), die in einem besonders hohen Ausmaß als Einheit verstanden wird, was zu Lasten der Anerkennung von Parteien und Verbänden als sog intermediärer Gruppen zwischen dem Einzelnen und dem Staat geht. Die Vertretung obliegt dem von den Bürgern gewählten Parlament und