

# I. Staatsgewalt, Staatsfunktionen und Gebietskörperschaften

---

## A. Staatsgewalt und Staatsfunktionen

Die **Staatsgewalt** besteht aus den Handlungsformen, die der Staat zur Erreichung seiner Aufgaben einsetzen kann (ein Gericht erlässt ein Urteil oder ein Erkenntnis, ein Polizist hält einen LKW an, der Nationalrat beschließt ein Gesetz). Die Staatsgewalt tritt in der Gesetzgebung (Legislative) und der Vollziehung in Erscheinung. Die Vollziehung wird in Verwaltung (Exekutive) und Gerichtsbarkeit (Judikative) gegliedert. Legislative, Exekutive und Judikative bilden die **Staatsfunktionen**. In einer Diktatur oder in einem Ein-Parteiensystem 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 Gliedstaaten (Bundesländer) aufgeteilt (**Bundesstaat**), die Anteil an allen drei Staatsfunktionen haben (Legislative durch Landtage; Exekutive durch Vollziehung in Landessachen; Judikative durch die Landesverwaltungsgerichte). Die Verteilung der Staatsaufgaben (der Staatsgewalt) soll dafür sorgen, dass staatliche Macht begrenzt und Missbrauch verhindert wird (**Gewaltenteilung**). Die unterschiedlichen Organe sollen einander kontrollieren. Dieses System von „checks and balances“, also von wechselseitiger Kontrolle und Abhängigkeit, sollen 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 daher auch als „Personengesamtheiten“ bezeichnet. Andere Körperschaften öffentlichen Rechts (zB Wirtschaftskammer, die Rechtsanwaltskammer) regeln lediglich die Angelegenheiten ihrer Mitglieder, nicht jedoch aller Personen, die einen örtlichen Bezug zu ihrem Sprengel haben (siehe LE 1 IV.A.3.). Die Gebietskörperschaften sind verfassungsrechtlich eingerichtet, verfügen über Hoheitsgewalt und sind Träger von Rechten und Pflichten. In Österreich sind Bund, Länder und Gemeinden

die Gebietskörperschaften. Bezirke, Stadteile, 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 (NR) und der Bundesrat (BR). Die Verwaltung besorgen die Bundesregierung (BReg), Bundesminister (BM) und Bundespräsident (BPräs) als oberste Verwaltungsorgane, ihnen sind zahlreiche Behörden nachgeordnet. Die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden die Gerichtsbarkeit (Judikative). Sie wird vom Verfassungsgerichtshof, 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 Novellierung der Gewerbeordnung (GewO). Der Nationalrat, der den Beschluss 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<sup>a</sup>Z<sup>34</sup>GewO) bringt Julia einen Antrag auf Erteilung einer Gewerbeberechtigung bei der zuständigen Behörde ein. Die Behörde erteilt mit Bescheid die Genehmigung. Die Behörde wird funktional als exekutives Organ (des Bundes) tätig, weil es 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 Verwaltungsorgane sind die Landesregierungen bzw, wenn die Landesverfassung dies vorsieht, einzelne Mitglieder der Landesregierung (siehe LE 1 III.B.). Durch die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten im Jahr 2014 haben die Länder auch Anteil an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit. Zudem wirken die Länder durch den Bundesrat, der als Bundesorgan von den Ländern beschiedt wird, an der Bundesgesetzgebung mit (siehe LE 1 III.A.). Im Vergleich zum Bund sind den Ländern nur wenige 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 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.). Oberste Organe sind der Bürgermeister, der Gemeinderat und der Gemeindevorstand.

#### Wiederholungsfragen

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

## II. Verfassung und Verfassungsrecht

„Verfassung“ oder „Verfassungsrecht“ ist die Summe der Rechtsvorschriften, die die Grundregeln des Staatswesens festlegen. Die Verfassung regelt den Gesetzgebungsprozess, schafft einen funktionierenden Staatsapparat (Organe in der Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit) und sichert dem Einzelnen individuelle Freiheit gegenüber unrechtmäßigen Eingriffen des Staates. Der Verfassungsbegriff ist mehrdeutig. **Formelles Verfassungsrecht** entsteht auf Grund bestimmter 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 Bestimmungen, die den Aufbau des Staates, den Gesetzgebungsprozess und die Grundrechte festlegen, Verfassungsrecht. Mit „**Verfassung**“ oder „**Verfassungsrecht**“ wird in Österreich lediglich auf eine besondere 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 Verfassung bzw eines Bundesverfassungsgesetzes, also zur Änderung des formellen Bundesverfassungsrechts, die Anwesenheit der Hälfte der Nationalratsabgeordneten (Präsenzquorum) und die Zustimmung von zwei Drittel der Nationalratsabgeordneten (Konsensquorum) notwendig. Darüber hinaus ist das Bundesverfassungsgesetz ausdrücklich als Verfassungsrecht zu bezeichnen. Unter bestimmten Umständen (siehe LE 1 III.A.) ist die Zustimmung des Bundesrates notwendig. Verfassungsrecht unterliegt also im Vergleich zum Gesetzesrecht ausschließlich erschweren formellen Erzeugungsbedingungen, auf den Inhalt kommt es nicht an.

Trotzdem ist vielfach formelles Verfassungsrecht auch materielles Verfassungsrecht. Es gibt aber Bestimmungen, die zwar formell, aber nicht materiell Verfassungsrecht sind (so ist etwa das Endbesteuerungsgesetz, das unter anderem die Kapitalertragsteuer regelt, im Verfassungsrang). Auch Regelungen, die zwar materielles, aber nicht formelles Verfassungsrecht sind, gibt es (zB das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats, das nähere Bestimmungen für das

Gesetzgebungsverfahren enthält).

Das Bundes-Verfassungsgesetz vom 1.10.1920 (B-VG) bildet den Kern der österreichischen Verfassung. Im Gegensatz zu den Verfassungen anderer Staaten stellt das B-VG keine Verfassungsurkunde dar, in der alle Verfassungsbestimmungen aufgenommen werden müssen (es besteht kein Inkorporationsgebot).

Neben dem B-VG 1920 zählen spezifische Bundesverfassungsgesetze (BVG, zB das Finanzverfassungsgesetz [F-VG] oder das Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder das Staatsgrundgesetz aus 1867 (StGG) zur Verfassung. Darüber hinaus finden sich häufig Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen (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 (siehe Grafik S.9) 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 Verordnungen, Bescheide und Urteile. Die Regeln für die Erlassung von einfachen Landesge-

setzen finden sich in der Bundes- und Landesverfassung.

Der Stufenbau nach der derogatorischen Kraft qualifiziert Recht als höherrangig, 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 Verfassungsgerichtshof kann ein Gesetz aufheben. Im ersten Beispiel stimmt der Stufenbau der derogatorischen Kraft mit dem Stufenbau der rechtlichen Bestimmtheit überein. Im zweiten Beispiel steht dieses eine Erkenntnis des VfGH über dem Gesetz, weil es ihm derogiert, auch wenn der VfGH darüber hinaus an die Gesetze und an die Verfassung 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 aber nur unzureichend die unterschiedlichen Phänomene in der Rechtsordnung einfangen. Verwiesen sei zB auf das Unionsrecht mit seinem Anwendungsvorrang (LE 2 VII.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.