

# 1 Bundesverfassungsrecht und Landesrecht

*Erich Pürgy*

## Rechtliche Grundlagen

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1/1930 idF BGBl I 43/2011:

Art 2	(Österreich als Bundesstaat),
Art 3	(Bundesgebiet und Landesgebiete),
Art 4	(Einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet),
Art 10 bis 15	(Allgemeine Kompetenzverteilung),
Art 15 a	(Staatsrechtliche Vereinbarungen),
Art 16	(Staatsverträge und Länder),
Art 23 a bis 23 k	(Europäische Union),
Art 95 bis 100	(Gesetzgebung der Länder),
Art 101 bis 106	(Vollziehung der Länder),
Art 5 und 108 bis 112	(Bundeshauptstadt Wien),
Art 115 bis 120	(Gemeinden),
Art 120 a bis 120 c	(Sonstige Selbstverwaltung),
Art 121 bis 128	(Rechungs- und Gebarungskontrolle),
Art 129 a bis 129 b	(Unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern),
Art 130 bis 136	(Verwaltungsgerichtshof),
Art 137 bis 148	(Verfassungsgerichtshof),
Art 148 a bis 148 j	(Volksanwaltschaft);

Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948), BGBl 45/1948 idF BGBl I 103/2007;

Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl 289/1925 idF BGBl I 2/2008;

Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des B. G. Bl. Nr. 368 vom Jahre 1925, BGBl 368/1925 idF BGBl I 2/2008.

## Judikatur

VfSlg 2455/1952 (bundesstaatliche Prinzip); VfSlg 11.403/1987 (mittelbare Bundesverwaltung als Wesenselement des Bundesstaates); VfSlg 1281/1929, 12.035/1989, 17.777/2006 (Einheit des Wirtschaftsgebietes); VfSlg 12.229/1989, 16.241/2001, 16.593/2002 (Verfassungsautonomie der Länder); VfSlg 9581/1982, 13.780/1994, 15.972/2000 (Bindungswirkung von Vereinbarungen gemäß Art 15 a B-VG); VfSlg 10.292/1984 (Vereinbarungen gemäß Art 15 a B-VG)

und Kompetenzverteilung); VfSlg 14.945/1997 (Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG und Privatwirtschaftsverwaltung); VfSlg 14.322/1995, 16.058/2000, 17.232/2004 (Grundsatzgesetz und Ausführungsgesetz); VfSlg 8989/1980, 13.322/1992, 16.699/2002 (Art 15 Abs 9 B-VG, »lex Starzynski«); VfSlg 13.019/1992, 15.351/1998, 16.285/2001 (Bedarfskompetenz des Bundes); VfSlg 13.299/1992, 17.000/2003 (Versteinerungstheorie); VfSlg 2721/1954, 12.996/1992 (intra-systematische Fortentwicklung); VfSlg 13.326/1993, 15.567/2002 (Berücksichtigungsbefugnis); VfSlg 10.292/1984, 15.552/1999, 18.096/2007 (Berücksichtigungsgebot); VfSlg 2977/1956, 14.266/1995 (föderalistische Auslegungsmaxime); VfSlg 16.241/2001 (Volksgesetzgebung und Gesetzgebungsmonopol der Landtage); VfSlg 11.653/1988, 13.568/1993 (Bezeichnungspflicht des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde); VfSlg 14.940/1997 (verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht der Gemeinde auf Selbstverwaltung); VfSlg 8215/1977 (Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern, »Salzburger Jägerschaft«); VfSlg 18.731/2009 (eigener Wirkungsbereich der nicht territorialen Selbstverwaltung).

### Literatur (allgemein)

*Adamovich*, Österreichisches Staatsrecht (1935); *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht<sup>3</sup> (1985); *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht<sup>2</sup>, Bd 1 (2011); *Berka*, Verfassungsrecht<sup>3</sup> (2010); *Gamper*, Staat und Verfassung (2010); *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (Nachdruck 1966); *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup> (1988); *Mayer*, B-VG<sup>4</sup> (2007); *Öhlinger*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009); *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004); *Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972); *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht<sup>10</sup> (2007).

### Gliederung

I.	Allgemeines .....	3
II.	Österreich als Bundesstaat .....	4
	A. Art 2 Abs 1 und 2 B-VG .....	5
	B. Bundesstaatstheorien .....	5
	C. Wesenselemente des bundesstaatlichen Prinzips .....	7
III.	Bundesgebiet und Landesgebiete .....	9
	A. Allgemeine Aspekte .....	9
	B. Grenzänderungen im Bundesstaat .....	11
IV.	Einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet .....	13
V.	Staatsbürgerschaft und Landesbürgerschaft .....	15
VI.	Relative Verfassungsautonomie der Länder .....	17
VII.	Die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzverteilung .....	19
	A. Grundsätze der Kompetenzverteilung .....	20
	B. Allgemeine Kompetenzverteilung .....	21
	1. Die Systematik der allgemeinen Kompetenzverteilung .....	21
	2. Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und zur Vollziehung (Art 10 B-VG) .....	22
	3. Die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung und der Länder zur Vollziehung (Art 11 B-VG) .....	23

4. Die Zuständigkeit des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung und der Länder zur Ausführungsgesetzgebung und zur Vollziehung (Art 12 B-VG) .....	23
5. Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung und zur Vollziehung (Art 15 B-VG) .....	24
C. Sonderfälle der Kompetenzverteilung .....	25
1. Paktierte Gesetzgebung .....	25
2. Bedarfsgesetzgebung und Adhäsionsprinzip .....	26
3. Delegation und Devolution .....	27
4. Konkurrierende Gesetzgebung .....	27
5. Gesetzgebung Landessache und Vollziehung Bundessache .....	28
D. Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Finanzen .....	28
E. Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Schulwesens .....	31
F. Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Vergaberechts .....	32
G. Die Auslegung von Kompetenznormen .....	34
1. Allgemeines .....	34
2. Versteinerungstheorie und intrasystematische Fortentwicklung .....	34
3. Gesichtspunktetheorie und Kumulationsprinzip .....	35
4. Berücksichtigungsprinzip .....	36
5. Föderalistische Auslegungsmaxime .....	37
H. Kompetenzfeststellung .....	37
VIII. Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG .....	38
IX. Staatsverträge und Länder .....	40
X. Landesrecht und Europäische Union .....	43
XI. Gesetzgebung und Vollziehung der Länder .....	46
A. Die Gesetzgebung der Länder .....	47
B. Die Vollziehung der Länder .....	49
C. Die Bundeshauptstadt Wien .....	52
XII. Selbstverwaltung .....	53
A. Die Gemeinde .....	53
B. Die Sonstige Selbstverwaltung .....	56
XIII. Gemeinsame Organe .....	58

## I. Allgemeines

Im vorliegenden ersten Beitrag wird ein Überblick über jene bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen gegeben, die für das Landesrecht von Bedeutung sind. Beginnend mit allgemeinen Ausführungen zum bundesstaatlichen Prinzip sollen die für die Landesgesetzgebung und –vollziehung maßgeblichen bundesverfassungsrechtlichen Bezüge hergestellt werden. Dazu zählen nicht nur die kompetenzrechtlichen Bestimmungen, sondern beispielsweise auch jene Artikel im B-VG, die die Gesetzgebung und Vollziehung der Länder determinieren, die Staats-

1

verträge, die Selbstverwaltung und die gemeinsamen Organe näher regeln, oder die Bezüge zur Europäischen Union herstellen. Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich um keine umfassende Darstellung der einzelnen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen; vielmehr soll der Fokus auf der Perspektive des Landesrechts liegen.

- 2 Der erste Beitrag gibt einen Überblick über die einschlägigen bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben. Die näheren Details zu einzelnen Themengebieten, wie etwa die Gesetzgebung und Vollziehung der Länder, die unionsrechtlichen Bezüge, die Instrumente des kooperativen Bundesstaats oder die Gemeinden, werden in den nachfolgenden Beiträgen behandelt. Zur besseren Orientierung sollen die zahlreichen Querverweise in den Fußnoten beitragen.

## II. Österreich als Bundesstaat

### Literatur

*Adamovich*, Über das bundesstaatliche Prinzip, in: FS Kojan (1998) 213; *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976); *Funk*, Strukturreform des Bundesstaates, JBl 1994, 531; *Gamper*, Staat und Verfassung (2010) 80 ff; *Holzinger*, Der Bundesstaat in der Verfassungswirklichkeit, in: Schambeck (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 235; *Koja*, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Hellbling (Hrsg), Föderative Ordnung, Bd 3: Theorie und Praxis des Bundesstaates (1974) 61; *Koja*, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus (1975); *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup> (1988); *Melichar*, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, ÖZÖR 1967, 220; *Öhlinger*, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaats in Österreich, in: Bußjäger/Larch (Hrsg), Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents (2004) 25; *Pernthaler*, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsverhältnis von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361; *Pernthaler*, Landesbericht Österreich, in: Starck (Hrsg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat (1988) 77; *Pernthaler*, Zum Begriff von Föderalismus und Bundesstaat in Österreich, in: Schambeck (Hrsg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 35; *Pernthaler*, Der differenzierte Bundesstaat (1992); *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004); *Rill*, Die österreichische Bundesstaatlichkeit und die Gesamtänderungsschwelle des Art 44 Abs 3 B-VG, in: FS Schäffer (2006) 717; *Schäffer*, Der österreichische Föderalismus – Zustand und Entwicklung, in: FS Stern (1997) 227; *Schambeck* (Hrsg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992); *Schambeck* (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997); *Thienel*, Ein »komplexer« oder ein normativer Bundesstaatsbegriff?, ZÖR 1991, 215; *Usteri*, Theorie des Bundesstaats (1954); *Weber*, Kriterien des Bundesstaates (1980); *Weber*, Die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates, in: Schambeck (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 37; *Weber*, Art 2 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2009); *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht (1995).

## A. Art 2 Abs 1 und 2 B-VG

Die Bundesverfassung trifft in Art 2 B-VG eine verfassungsgestaltende Grundentscheidung und richtet Österreich als einen Bundesstaat ein.<sup>1</sup> Art 2 leg cit bestimmt, dass Österreich ein Bundesstaat ist (Abs 1) und dass der Bundesstaat aus den selbstständigen Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien gebildet wird (Abs 2).

Die bundesstaatliche Organisationsform eines Staatswesens ist gekennzeichnet durch die Aufteilung der staatlichen Funktionen auf verschiedene, verbandmäßig organisierte Funktionsträger mit relativer Selbständigkeit.<sup>2</sup> Konkreter formuliert: für den Bundesstaat ist es essentiell, dass die staatlichen Funktionen zwischen einem Oberstaat (Bund) und Gliedstaaten (Ländern) aufgeteilt sind und die Gliedstaaten die ihnen zugewiesenen Aufgaben autonom ausüben können.<sup>3</sup> Die österreichische Bundesverfassung geht von einer prinzipiellen Gleichwertigkeit von Bund und Ländern aus. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass im Verhältnis zwischen einfachen Bundesgesetzen und einfachen Landesgesetzen nicht der Grundsatz »Bundesrecht bricht Landesrecht« gilt.<sup>4</sup>

## B. Bundesstaatstheorien

Art 2 B-VG setzt den Begriff »Bundesstaat« voraus. Nach allgemein anerkannter Auffassung ist der Bundesstaat die staatsrechtliche Form des Föderalismus. Dadurch unterscheidet er sich von der völkerrechtlichen Ausprägung des Föderalismus, dem Staatenbund.<sup>5</sup> Über das Wesen des Bundesstaates und seine Abgrenzung gegenüber anderen Formen der Dezentralisation und Integration gibt es allerdings verschiedene Auffassungen.<sup>6</sup> Das Begriffsverständnis ist abhängig von der jeweiligen Bundesstaatstheorie.<sup>7</sup> Diese Theorien dienen der Darstellung und Analyse rechtlicher und faktischer Zusammenhänge. Die verschiedenen Modelle sind zumeist auch Ausdruck differenter Vorstellungen über die wesentlichen Elemente des Bundesstaates und damit Teil eines ideologisch geprägten Diskurses.<sup>8</sup> Stellt man auf das Kriterium der Staatlichkeit (und, davon abhängig, das Kriterium der Souveränität)

1 *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 300.

2 *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht<sup>3</sup> (1985) 114.

3 *Öhlinger*, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009) Rz 218.

4 Eine Ausnahme vom Prinzip der formellen Parität von Bundes- und Landesrecht bildet die Überordnung des Bundesverfassungsrechts über das Landesverfassungsrecht und die damit verbundene Begrenzung der Verfassungsautonomie der Länder (*Adamovich/Funk* [FN 2] 162).

5 *Weber*, Art 2 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht Rz 4 mWN (2009).

6 Vgl zB *Weber* (FN 5) Rz 11 ff und *Adamovich/Funk* (FN 2) 123 f.

7 *Weber* (FN 5) Rz 4.

8 *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht<sup>3</sup>, Bd 1 (2011) Rz 13.002.

ab, so lassen sich die **Bundesstaatstheorien** in **monistische, dualistische und trialistische** unterscheiden.<sup>9</sup>

- 5 Die Diskussion über Begriff und positivrechtliche Ausprägung des Bundesstaates wird in Österreich vom Gegensatz zweier unvereinbarer Denksysteme geprägt.<sup>10</sup> So wird auf der einen Seite von der in der Tradition der Reinen Rechtslehre stehenden »Wiener Schule« die sogenannte »**Dezentralisationstheorie**« vertreten; sie wird als monistische Bundesstaatstheorie bezeichnet.<sup>11</sup> Es handelt sich dabei um eine traditionelle – normative – staatsrechtliche Theorie, die den Bundesstaat als rechtliches Phänomen erfassen will.<sup>12</sup> Diesem Ansatz nach ist der Bundesstaat eine staatsrechtliche Dezentralisationsform eines einheitlichen Staates.<sup>13</sup> Aus der rein normativen Deutung des Staates als Rechtsordnung leitet sich eine Über- und Unterordnung der Bundes- und Landesverfassung ab. Ungeachtet der den Ländern kraft positiv-verfassungsrechtlich zukommenden »relativen Verfassungsautonomie«<sup>14</sup> werden die Landesverfassungen als sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht durch die Bundesverfassung delegierte Teilrechtsordnungen aufgefasst.<sup>15</sup>
- 6 Eine Spielart der Dezentralisationstheorie bildet die von *Kelsen*<sup>16</sup> entwickelte »**Drei-Kreise-Theorie**«<sup>17</sup>; sie wird den trialistischen Bundesstaatstheorien zugerechnet.<sup>18</sup> *Kelsen* unterscheidet dabei zwischen einer Gesamtrechtsordnung (Gesamtverfassung) und zwei Arten von Teilrechtsordnungen. Auf Grund der Gesamtverfassung und von ihr delegiert, stehen somit zwei weitere Normenkreise, die – der delegierenden Gesamtverfassung gegenüber – als delegierte Teilordnungen erscheinen. Zwischen den Teilordnungen besteht kein Delegationszusammenhang.
- 7 Auf der anderen Seite geht die »Innsbrucker Schule« von einer nicht normativen Sichtweise des Bundesstaates aus. Im Gegensatz zur Dezentralisationstheorie bezieht sie die Aussagen der Bundesverfassung und ihre bundesstaatlichen Institutionen vor dem Hintergrund der historischen Entstehung und des damaligen Begriffsverständnisses in ihre Bundesstaatstheorie mit ein.<sup>19</sup> Der kritische Ausgangspunkt dieser Position besteht darin, dass eine rein normative Betrachtung alle histori-

9 *Gamper*, Staat und Verfassung (2010) 86.

10 *Thienel*, Ein »komplexer« oder ein normativer Bundesstaatsbegriff?, ZÖR 1991, 215 (215).

11 *Gamper* (FN 9) 86.

12 *Thienel* (FN 10) 215.

13 Vgl zB *Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 108 und *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht<sup>10</sup> (2007) Rz 161.

14 Siehe dazu die Ausführungen unter Pkt VI.

15 Vgl *Thienel* (FN 10) 215 mwN.

16 *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre (Nachdruck 1966) 198 ff.

17 *Pernthaler* (FN 1) 295.

18 *Gamper* (FN 9) 87.

19 Vgl zB *Pernthaler* (FN 1) 296, *ders*, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsverhältnis von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ÖZÖR 1969, 361 und *Weber*, Kriterien des Bundesstaates (1980) 78 ff.

schen, politischen und sonst werthafter Bezüge aus der Bundesstaatsbetrachtung ausklammere. Die Vertreter der »Innsbrucker Schule« fordern vielmehr eine Einbeziehung dieser Aspekte im Wege eines »Methodenpluralismus«. *Weber*<sup>20</sup> bezeichnet diese Form einer vielschichtigen Untersuchung als »komplexe Bundesstaatstheorie«. Sie gelangt zur Auffassung, dass die Bundesverfassung den Bundesstaat als Staatenstaat einrichtet. Diese Theorie geht von einer Teilung der Staatlichkeit (Souveränität) zwischen Zentralstaat (Bund) und Gliedstaaten (Ländern) aus (»**dualistische Staatenstaatstheorie**«).<sup>21</sup> Die Länder werden demnach als Träger originärer Staatlichkeit gesehen, die unmittelbar in der Volkssouveränität der Landesvölker wurzelt.

Was das B-VG unter »Bundesstaat« versteht, kann nur durch seine Auslegung ermittelt werden und nicht durch einen (begriffsjuristischen) Rekurs auf einen theoretischen Bundesstaatsbegriff der Allgemeinen Staatslehre.<sup>22</sup> Auch *Koja*<sup>23</sup> weist darauf hin, dass zwischen einer theoretisch erkannten Auffassung vom Bundesstaat, der Rechtsnatur seiner Glieder und deren Verfassungen einerseits, und jener Bundesstaatsidee, die einer konkreten Bundesverfassung zugrunde liegt, andererseits, unterschieden werden muss.

Wie bereits erwähnt, wird in der österreichischen Bundesverfassung das Bundesstaatsprinzip in Art 2 Abs 1 B-VG programmatisch festgelegt. Das bundesstaatliche Prinzip zählt zu den **Baugesetzen** (Grundprinzipien)<sup>24</sup> der Bundesverfassung und bildet somit einen Teil der verfassungsrechtlichen Grundordnung. Die normative Relevanz der Proklamation als Bundesstaat liegt zum einen darin, dass Veränderungen eines Grundprinzips als **Gesamtänderung der Bundesverfassung** im Sinne des Art 44 Abs 3 B-VG zu verstehen sind und somit einer Volksabstimmung bedürfen.<sup>25</sup> Zum anderen sind die Grundprinzipien bei der Auslegung nutzbar zu machen (Gebot der prinzipienkonformen Auslegung).<sup>26</sup>

### C. Wesenselemente des bundesstaatlichen Prinzips

Der Inhalt der einzelnen Grundprinzipien – und somit auch des bundesstaatlichen Prinzips – ergibt sich jedoch nicht aus einer abschließenden Beschreibung des Baugesetzes im Sinne einer Aufzählung aller seiner Wesenselemente.<sup>27</sup> Der Sinn-

20 *Weber* (FN 19) 79 ff.

21 *Pernthaler* (FN 1) 296 und *Gamper* (FN 9) 86 f.

22 *Thienel* (FN 10) 251.

23 *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer<sup>2</sup> (1988) 20.

24 *Adamovich*, Über das bundesstaatliche Prinzip, in: FS *Koja* (1998) 213 (213).

25 *Öhlinger* (FN 3) Rz 62.

26 *Rill*, Die österreichische Bundesstaatlichkeit und die Gesamtänderungsschwelle des Art 44 Abs 3 B-VG, in: FS *Schäffer* (2006) 717 (725).

27 *Pernthaler* (FN 1) 305.

gehalt des Grundprinzips ist vielmehr aus den die Einzelbestimmungen prägenden Grundzügen zu ermitteln, wobei die in der Staatslehre und die in der politischen Ideenwelt vorgegebenen Ordnungsvorstellungen und begrifflichen Abgrenzungen als Orientierungshilfe heranzuziehen sind. Die Anwendung dieser Empfehlung erweist sich jedoch insbesondere für das Bundesstaatsprinzip als schwierig.<sup>28</sup>

- 11 In Bezug auf das bundesstaatliche Prinzip lassen sich aus den konkreten Einzelbestimmungen, die die Organisation unseres Bundesstaates bestimmen, zunächst nur die **Verteilung der Kompetenzen** zur Gesetzgebung und Vollziehung auf Bund und Länder und die **Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes** als prägende Wesenszüge erkennen.<sup>29</sup> Gerade in Bezug auf diese beiden Elemente zeigt sich jedoch, dass Österreich ein relativ schwach ausgebildeter Bundesstaat ist. So hat der Bund ein Übergewicht an Kompetenzen und ist der Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung gering.<sup>30</sup> Ungeachtet der schwachen Position des Bundesrates wäre seine ersatzlose Abschaffung eine Preisgabe des Bundesstaatsprinzips und somit eine Gesamtänderung der Bundesverfassung.<sup>31</sup> Der einfache Bundesverfassungsgesetzgeber könnte den Bundesrat also nur dann abschaffen, wenn er dafür einen äquivalenten Ersatz vorsieht und so die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes sicherstellt. In Bezug auf die Kompetenzverteilung wirft der kontinuierliche Abbau der Kompetenzen der Länder (insbesondere zwischen 1920 und 1933 sowie nach 1945) die Frage auf, ob es sich bei dieser Entwicklung nicht um eine »schleichende Gesamtänderung der Bundesverfassung« handelt.<sup>32</sup>

Nach der Judikatur des VfGH zählt auch die **Verfassungsautonomie der Länder** zu den Wesenselementen des bundesstaatlichen Prinzips.<sup>33</sup> Eine Beseitigung der Möglichkeit der Länder, sich eine Verfassung zu geben, würde eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeuten.<sup>34</sup>

Ebenso stellt die in Art 102 Abs 1 B-VG verankerte **mittelbare Bundesverwaltung** ein praktisch sehr bedeutsames Element des österreichischen Bundesstaates dar. Ihre Konstruktion gilt als spezifische Ausprägung des österreichischen Modells der Bundesstaatlichkeit.<sup>35</sup> Die relative Stärke der Länder im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung wird als Ausdruck des im B-VG verwirklichten

28 *Rill/Schäffer*, Art 1 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), *Rill/Schäffer-Kommentar Rz 2* (2001).

29 Vgl *Rill* (FN 26) 726 sowie VfSlg 2455/1952.

30 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 13) Rz 161.

31 *Rill* (FN 26) 733.

32 Vgl zB *Öhlinger* (FN 3) Rz 72 und *Rill* (FN 26) 734.

33 VfSlg 11.669/1988, 12.229/1989, 16.241/2001; vgl dazu auch *Novak*, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: Rack (Hrsg), *Landesverfassungsreform (1982)* 35 (42).

34 *Öhlinger* (FN 3) Rz 72; vgl zur relativen Verfassungsautonomie der Länder die weiterführenden Ausführungen unter Pkt VI.

35 *B. Raschauer*, Art 102 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), *Bundesverfassungsrecht Rz 31* (2001).

verfassungspolitischen Konzepts angesehen. Die vom VfGH<sup>36</sup> vorgenommene Qualifikation der mittelbaren Bundesverwaltung als Wesenselement des bundesstaatlichen Prinzips ist in der Lehre allerdings umstritten.<sup>37</sup>

Zur Frage, welche Institutionen darüber hinaus dem Kern des bundesstaatlichen Prinzips zugehören, gibt es ebenfalls unterschiedliche Auffassungen.<sup>38</sup> Für den VfGH<sup>39</sup> bildet jedenfalls eine auf einer Landesbürgerschaft aufbauende Regelung kein wesentliches Element des Bundesstaates.<sup>40</sup>

### III. Bundesgebiet und Landesgebiete

#### Literatur

*Berchtold*, Die Hoheitsverhältnisse am Bodensee, JBl 1965, 401; *Bußjäger*, Grenzänderung und Bundesstaat, ZÖR 2009, 115; *Rein*, Der räumliche Geltungsbereich einer Landesrechtsordnung, JBl 1988, 157; *Rill*, Zur Bedeutung der bundesverfassungsrechtlichen Festlegung des Bundesgebietes (Art 3 Abs 1 B-VG), in: FS Hellbling (1981) 343; *Walter*, Das österreichische Staatsgebiet, in: FS Merkl (1970) 453; *Weber*, Art 3 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht (2009); *Weiler*, Zur rechtlichen Problematik der Ländergrenzen, JBl 1957, 493; *Zankl*, Die staatlichen Grenzen am Bodensee, JBl 1969, 377 und 425.

#### A. Allgemeine Aspekte

Art 3 B-VG enthält die zentralen verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das österreichische Staatsgebiet; er bestimmt das Verhältnis zwischen dem Bundesgebiet und den Gebieten der Bundesländer und legt die Regeln der Gebietsänderung fest.<sup>41</sup> Grundsätzlich lassen sich die bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften über das Gebiet der einzelnen Bundesländer in zwei Gruppen unterteilen, nämlich in solche, durch die der bestehende Zustand, der Verlauf der Grenzen festgelegt wird, und in solche, die Zuständigkeit und Rechtsform der Grenzänderung regeln.<sup>42</sup>

12

36 VfSlg 11.403/1987.

37 Kritisch dazu zB *Öhlinger* (FN 3) Rz 303 und *Rill* (FN 26) 736.

38 Vgl zB *Rill* (FN 26) 726 und *Pernthaler* (FN 1) 306.

39 VfSlg 2455/1952; siehe dazu auch die Ausführungen unter Pkt V.

40 Kritisch dazu *Pernthaler* (FN 1) 306; vgl zur Landesbürgerschaft die Ausführungen unter Pkt V.

41 *Weber*, Art 3 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht Rz 5 (2009).

42 *Koja* (FN 23) 54.

Der Begriff des Staatsgebiets betrifft in juristischer Sicht die Frage des **territorialen Geltungs- und Anwendungsbereiches**.<sup>43</sup> Das Staatsgebiet bildet den Raum, auf den Geltung der staatlichen Ordnung eingeschränkt wird.<sup>44</sup> Der normative Gehalt dieser Festlegung liegt somit in der Begrenzung des staatlichen Sanktionsbereichs. Zudem ist der Bereich »Bundesgebiet« auch für die Begrenzung des staatlichen Gebotsbereichs relevant.<sup>45</sup> Im Bundesstaat kommt hinzu, dass die Gebiets-hoheit zwischen Bund und Ländern geteilt ist – sie wird auf demselben Territorium wirksam.<sup>46</sup>

13 Art 3 Abs 1 B-VG normiert, dass das Bundesgebiet die Gebiete der Bundesländer umfasst. Damit wird nicht nur das Gebiet des Bundes, sondern auch jenes der Länder festgelegt und zudem ein »bundesunmittelbares« Territorium ausgeschlossen<sup>47</sup>. Über den Umfang bzw die Begrenzung der Gebiete der einzelnen Bundesländer enthält das B-VG keine ausdrückliche Regelung;<sup>48</sup> es stellt vielmehr auf den **historischen Bestand** ab.<sup>49</sup> Demnach bestimmen sich die Grenzen zwischen den Bundesländern weitgehend nach den historisch überlieferten Grenzen der ehemaligen Kronländer.<sup>50</sup> Die Außengrenzen der Bundesländer, die zugleich die völkerrechtlich relevanten Bundesgrenzen sind, werden vor allem im Staatsvertrag von St. Germain und gegenüber Ungarn auch im Venediger Protokoll von 1921 (BGBl 138/1922) geregelt. Nach Art 5 des Staatsvertrags von Wien sind die Grenzen Österreichs jene, die am 1. Jänner 1938 bestanden haben.<sup>51</sup>

14 Das Landesgebiet begrenzt regelmäßig den **räumlichen Sanktionsbereich** des Landes; dies freilich unbeschadet der Befugnisse von Bundesbehörden und der allfälligen Verpflichtung von Landesbehörden zur Vollziehung von Bundesgesetzen, die auch eine Vollstreckung von Akten anderer Länder vorsehen können.<sup>52</sup> Darüber hinaus begrenzt das Landesgebiet regelmäßig den **Gebotsbereich**, der nur ausnahmsweise ausgedehnt werden darf.<sup>53</sup>

43 *Walter* (FN 13) 115 f.

44 *Kelsen* (FN 16) 138.

45 Vgl dazu weiterführend *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 13) Rz 175 f.

46 *Weber* (FN 41) Rz 6.

47 *Öhlinger* (FN 3) Rz 221; da das Bundesgebiet nur aus Bundesländern besteht, ist die Möglichkeit eines Staatsgebietes, das nicht die Stellung eines Bundeslandes hat, verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

48 *Weiler*, Zur rechtlichen Problematik der Ländergrenzen, JBl 1957, 493 (493 f).

49 *Koja* (FN 23) 55.

50 *Walter* (FN 13) 126.

51 *Öhlinger* (FN 3) Rz 221.

52 *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 13) Rz 177 unter Hinweis auf § 29a VStG und § 1 Abs 1 Z 2 lit a VVG.

53 Vgl dazu weiterführend *Rein*, Der räumliche Geltungsbereich einer Landesrechtsordnung, JBl 1988, 157.

## B. Grenzänderungen im Bundesstaat

Da es – wie bereits ausgeführt – **kein bundesunmittelbares Gebiet** gibt, ist jede Änderung des Bundesgebiets zugleich eine Änderung (zumindest) eines Landesgebiets. Für eine solche Grenz- und Gebietsänderung ist seit der B-VG-Novelle BGBl I 2/2008 ein gegenüber der früheren Rechtslage<sup>54</sup> **vereinfachtes Verfahren** vorgesehen.<sup>55</sup>

15

Mit der genannten Novelle wurden die Art 2 und 3 B-VG geändert und dabei die Regelungen über die Mitwirkung des Nationalrates und der Länder bei Änderungen von Bundes- und Landesgrenzen neu gestaltet. Der dem Art 2 angefügte Abs 3 ordnet an, dass Änderungen im Bestand der Länder oder eine Einschränkung der in diesem Absatz und in Art 3 vorgesehene Mitwirkung der Länder auch verfassungsgesetzlicher Regelungen der Länder bedürfen. Gemäß dem neu formulierten Art 3 Abs 2 dürfen Staatsverträge, mit denen die Bundesgrenzen geändert werden, nur mit Zustimmung der betroffenen Länder abgeschlossen werden. Der neu angefügte Art 3 Abs 3 bestimmt, dass Grenzänderungen innerhalb des Bundesgebietes übereinstimmender Gesetze des Bundes und der betroffenen Länder bedürfen. Für Grenzbereinigungen innerhalb des Bundesgebietes genügen allerdings übereinstimmende Gesetze der betroffenen Länder. Schließlich verlangt der ebenfalls neue Art 3 Abs 4 für Beschlüsse des Nationalrates über Grenzänderungen gemäß Art 3 Abs 2 und 3<sup>56</sup> die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Die Novellierung der Art 2 und 3 sollte primär dem Ziel der **Verfassungsbereinigung** dienen. Nach Art 3 B-VG in der alten Fassung bedurften nämlich Änderungen des Bundesgebietes, die zugleich Änderungen eines Landesgebietes darstellten sowie die Änderung von Landesgrenzen innerhalb des Bundesgebietes **übereinstimmender Verfassungsgesetze** des Bundes und der Ländern. Dies führte notwendigerweise zu Verfassungsgesetzen außerhalb der Verfassungsurkunde, was die Zersplitterung des Bundesverfassungsrechts förderte.<sup>57</sup> Mit der beschriebenen Änderung der Art 2 und 3 wurde die Notwendigkeit verfassungsgesetzlicher Regelungen bzw verfassungsrangiger Bestimmungen in Staatsverträgen in Zusammenhang mit der Änderung von Bundes- und Landesgrenzen beseitigt.

16

Änderungen der Grenzen des Bundes bedürfen der Zustimmung der betroffenen Länder. Welches Organ die Zustimmung erteilt, hat der Landesverfassungsgeber im Rahmen der Verfassungsautonomie zu bestimmen.<sup>58</sup> Hinsichtlich der

17

54 Vgl zB *Koja* (FN 23) 65 und *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* (FN 13) Rz 182 ff.

55 *Weber* (FN 41) Rz 6.

56 Ausdrücklich ausgenommen sind hier Grenzbereinigungen.

57 *Bußjäger*, Grenzänderung und Bundesstaat, ZÖR 2009, 115 (117).

58 *Weber* (FN 41) Rz 10.