

Bundesrecht und Landesrecht

Zugleich ein Beitrag zu Strukturproblemen
der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung
in Österreich und in Deutschland

Ewald Wiederin

Springer-Verlag

Wien · New York 1995



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	
Das Verhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht in der Bundesstaatstheorie	1
I. Das Bund-Länder-Verhältnis in der Dogmengeschichte des Bundesstaates	2
A. Die Staatenstaatstheorie von Waitz	3
1. Der Ausgangspunkt: Geteilte Souveränität	3
2. Die Durchführung: Der gespaltene Bundesstaat	4
3. Die Konsequenz: Verzicht auf Konfliktlösung	7
B. Das Bundesstaatsmodell des deutschen Kaiserreichs	8
1. Die Unteilbarkeit der Souveränität	9
2. Suprematie des Zentralstaates	10
3. Vorrang als Souveränitätsannex	11
C. Die Bundesstaatskonzeption Kelsens	12
1. Vorarbeiten	12
2. Die sogenannte Drei-Kreise-Theorie und ihre verschiedenen Gestalten	17
a) Das theorieleitende Anliegen	17
b) Die territoriale Annäherung	18
c) Der funktionelle Ansatz	19
d) Die formale Abgrenzung	22
3. Das Verhältnis von Bundes- und Landesrechtskreis	26
D. Materielle Bundesstaatslehren	27
II. Bundesstaat und Einheit der Rechtsordnung	30
A. Die Utopie dualer Koordination	30
B. Die Eingliederung der Landes- in die Bundesrechtsordnung	36
C. Ein formales Bundesstaatsmodell: Drei Rechtskreise, zwei Staaten, eine Rechtsordnung	40
D. Der dritte Kreis – eine Chimäre?	43
E. Vorverständnis und Theoriedesign	47
III. Begriffliche Klärungen	51
A. Derogation	51
B. Invalidation	54
C. Suspension	54
Erster Abschnitt	
Das Verhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht in Österreich	57
I. Reichsgesetzgebung und Landesgesetzgebung unter der Dezemberverfassung 1867	57
A. Kompetenzverteilung und Kompetenzkonflikte	57
1. Die Verfassungsentwicklung von 1848 bis 1867	57

	Seite
2. Der Abschied vom Prinzip der subsidiären Allzuständigkeit des Reiches in der Dezemberverfassung 1867	59
3. Die Bewältigung von Kompetenzkonflikten	61
a) Die Entstehung des StGG über die Reichsvertretung	61
b) Die Reaktionen in der Literatur	63
B. Das Verhältnis zwischen Reichs- und Landesgesetzen	63
1. Der unteilbare kaiserliche Wille	65
2. Gleichwertigkeit infolge Fehlens einer Vorrangregel	66
3. Der Ausschluß des richterlichen Prüfungsrechts	66
4. Wechsel der Gesetzgebungskompetenz	67
5. Abweichende Auffassungen	68
II. Das Verhältnis zwischen Bundesgesetzen und Landesgesetzen im B-VG: Eine Bestandsaufnahme	70
A. Der Meinungsstand	70
1. Lehre	71
2. Rechtsprechung	74
a) Die ältere Judikatur	74
b) Das Erkenntnis VfSlg 3153/1957 und die Folgejudikate	76
c) Das Erkenntnis VfSlg 10292/1984 („Jagdrecht–Forstrecht“)	79
B. Die Bestimmungen des B-VG	83
1. Die Geltung verfassungswidriger Gesetze (Art 89, 140 B-VG)	84
2. Die Einheit des Rechtssystems	87
3. Art 140 Abs 6 B-VG	87
4. Zwischenergebnis und weiterer Gang der Untersuchung	88
III. Bundesstaatliche Kompetenzverteilung und wechselseitige Derogierbarkeit zwischen Bundes- und Landesrecht	89
A. Materielle Kompetenzverteilung	90
1. Die Kompetenz zur einheitlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens (Art 11 Abs 2 B-VG)	90
a) Die Notwendigkeit einer Vorrangregel	91
b) Derogation oder Suspension?	92
c) Historische Interpretation	94
d) Beispiele	98
aa) Zurückdrängung der Freiheitsstrafen durch die VStG-Novelle 1987	98
bb) Die Zuständigkeit des UVS zur Entscheidung über Berufungen gegen Strafbescheide	100
2. Bundesstraßen (Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG)	101
3. Abfallwirtschaft (Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG)	102
a) Die herrschende Meinung: Ablehnung der Derogation von Landesrecht	103
b) Kritik der Übersattungstheorie	105
c) Konsequenzen der Invalidationslösung	107
d) Systematische Aspekte	110
4. Emissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe (Art 11 Abs 5 B-VG)	111
5. Kriegsfolgen (Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG)	111
a) Meinungsstand	111
b) Konsequenzen der Übersattungstheorie	114
c) Der Text der Verfassung	115
d) Die Entstehungsgeschichte	117
e) Teleologische Erwägungen	120

	Seite
f) Ergebnis	123
g) Konsequenzen für die Anwendung des Kriegsfolgentatbestandes	124
h) Implikationen für die Derogationsproblematik	127
6. Lex Starzyński (Art 15 Abs 9 B-VG)	127
a) Meinungsstand	128
b) Text und Systematik der Verfassung	130
c) Historische Interpretation	134
aa) Der Streit um das Zivil- und Strafrecht in der Dezemberverfassung 1867	134
bb) Die Entstehung der „lex Starzyński“	137
cc) Die Übernahme der lex Starzyński in das B-VG 1920	140
d) Ergebnis	143
B. Devolution der Kompetenz	145
1. Zuständigkeitsübergang zur Ausführungsgesetzgebung	146
a) Die derogatorische Kraft verspäteter Ausführungsgesetze des Landes	146
b) Devolutionskompetenz und Aufhebung von Landesgesetzen	147
aa) Meinungsstand	147
bb) Der Analogieschluß des VfGH und die B-VG-Novelle 1974	151
cc) Die grundlegenden Thesen Auckenthalers	153
dd) Das Verhältnis der einzelnen Sätze des Art 15 Abs 6 B-VG	154
ee) Die Entstehungsgeschichte des Art 15 Abs 6 B-VG	159
ff) Ergänzende teleologische Überlegungen	161
c) Ergebnis	163
2. Durchführung von Staatsverträgen und von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration	163
a) Folgen der Verletzung der Durchführungsverpflichtung durch die Länder	164
aa) Konsequenzen der Differenzierung nach der Reihenfolge von Landesgesetz und durchzuführendem Rechtsakt	165
bb) Die Funktion des Kompetenzübergangs	167
cc) Bundesstaatliche Parität	169
dd) Art 145 B-VG	172
ee) Ergebnis	173
b) Die Anordnung des Außerkrafttretens der vom Bund getroffenen Maßnahmen in Art 16 Abs 4 und Art 23d Abs 5 B-VG	173
C. Änderungen der Kompetenzverteilung	176
1. Meinungsstand	176
2. Kritik rechtstheoretischer Ansätze	178
3. Entstehungszeitliche Kompetenzprüfung und wechselseitige Derogierbarkeit	179
4. Argumente gegen eine entstehungszeitliche Kompetenzprüfung	181
a) Die Sanierung von Kompetenzverstößen	182
b) Die zeitliche Abfolge von Schaffung neuer Kompetenztatbestände und Ausübung dieser Kompetenzen	184
c) Die Argumentation Brandes; Kritik	185
aa) Das Inkrafttretensdatum der 1. Novelle zum ÜG 1920	186
bb) Versteinierungstheorie und maßgeblicher Zeitpunkt	188
cc) Das Übergangsgesetz 1920	189
dd) Teleologische Überlegungen	194
5. Analoge Anwendung der §§ 2 bis 6 ÜG 1920?	197
6. Maßgeblichkeit des Prüfungszeitpunkts und wechselseitige Derogierbarkeit	200

	Seite
D. Zwischenbilanz	203
E. Spezielle verbandsübergreifende Aufhebungsermächtigungen und derogatorische Kraft	205
1. Das verfassungsgerichtliche Normenkontrollmonopol	205
2. Die derogatorische Kraft von Staatsverträgen	206
IV. Genese und Funktion des Art 140 Abs 6 B-VG	209
A. Historische Interpretation	210
1. Die Entstehungsgeschichte des B-VG 1920	210
a) Die Verfassungsentwürfe	210
b) Die Auffassungen im Unterausschuß	211
c) Der Bericht des Verfassungsausschusses	213
2. Die Reaktionen der Lehre zwischen 1920 und 1929	213
3. Die Einfügung des Art 140 Abs 4 B-VG durch die B-VG-Novelle 1929 ...	216
a) Die Kritik an der lex-posterior-Regel	216
b) Die Antwort des Verfassungsgesetzgebers	217
4. Ergebnis	220
B. Teleologische Überlegungen	221
1. Sinn und Zweck des Art 140 Abs 6 B-VG	221
2. Derogatorische Kraft und verfassungsgerichtliche Aufhebung kompetenzwidriger Gesetze	224
3. Kohärenz und Konsistenz der Rechtsordnung	225
V. Das Verfassungsrecht von Bund und Ländern	226
A. Der Meinungsstand	227
B. Derogation der Landesverfassungen durch Bundesverfassungsrecht?	229
1. Die derogatorische Kraft einfacher Bundesverfassungsgesetze	230
2. Impermeabilität der Rechtskreise und verfassungsrechtliche Grundordnung	238
C. Derogation von Bundesverfassungsgesetzen durch Landesverfas- sungsrecht?	243
D. Ergebnis	245
VI. Zum Inhalt der lex-posterior-Regel	245
A. Das Schicksal inhaltsgleichen Rechts bei materieller Derogation	245
1. Die Auffassungen der Lehre	246
2. Kriterien und Funktion der materiellen Derogation	247
a) Das Konkurrenzmodell	248
b) Das Konfliktmodell	249
3. Die Lösung des B-VG	252
a) Kritik vermittelnder Auffassungen	252
b) Die Aufhebung von Notverordnungen	253
c) Der Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung	257
d) Der Bericht des Verfassungsausschusses zur Urfassung des B-VG	261
e) Die Genese des Konkurrenzmodells	262
B. Derogation und räumliche Geltungsbereiche der Bundes- und Landesgesetze	266
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	268
 Zweiter Abschnitt	
Das Verhältnis zwischen Bundesrecht und Landesrecht in Deutschland	271
I. Das historische Vorbild: Reichsrecht und Landesrecht in der Weimarer Reichsverfassung	272

	Seite
A. Dogmatische Einzelfragen	272
1. „Brechen“ als Rechtsfolge	272
2. „Reichsrecht“ und „Landrecht“	273
a) Das brechende Reichsrecht	274
b) Das zu brechende Landesrecht	275
aa) Übereinstimmendes Landesrecht	275
bb) Regelung desselben Gegenstandes	276
3. Das Verhältnis zwischen Art 13 Abs 1 und Art 13 Abs 2 WRV	278
B. Die Funktion des Art 13 Abs 1 WRV	281
1. Überordnung des Reichs über die Länder	281
2. Art 13 WRV als Kollisionsregel	282
3. Vermittelnde Auffassungen	284
a) Wirkkrafterstreckung der Kompetenznormen	284
b) Art 13 WRV als Satz der Kompetenzkonkurrenz	284
c) Art 13 WRV als Staatensukzessionsnorm	285
d) Art 13 WRV als „Umschaltnorm“	286
4. Résumé	286
II. Die Entstehungsgeschichte des Art 31 GG	287
III. Die Judikatur des BVerfG zu Art 31 GG	293
A. Die ältere Judikatur	293
B. Der Beschluss BVerfGE 36, 342	296
C. Die jüngere Judikatur	304
IV. Die Funktion des Art 31 im Bundesstaat des Grundgesetzes	305
A. Der Ausgangspunkt	306
1. Kollisionsentscheidungsnormen und Kollisionsvermeidungs- strategien	307
2. Auswirkungen der rechtlichen Qualifikation verfassungswidriger Gesetze	309
B. Art 31 als Kompetenzverteilungsannex?	310
1. Ausschließliche Gesetzgebung	312
2. Konkurrierende Gesetzgebung	314
3. Rahmengesetzgebung	320
4. Grundsatzgesetzgebung	328
5. Strukturelle Doppelkompetenzen	334
6. Wirkkrafterstreckung der Kompetenznormen	342
C. Normenkollisionsvorschrift im Verfassungsrechtsbereich?	342
1. Einfaches Bundesrecht und Landesverfassungsrecht	343
a) Landesverfassungsrecht und bundesstaatliche Kompetenz- verteilung	344
b) Besonderheiten der Landesgrundrechte?	348
c) Folgen	351
2. Bundesverfassungsrecht und Landesverfassungsrecht	352
a) Homogenitätsgebote	352
b) Landesgrundrechte	354
D. Art 31 GG als Ausprägung des bundesstaatlichen Homogenitätsgebots? ...	357
E. Art 31 GG als Deklarationsnorm?	358
F. Zwischenbilanz	358
G. Alternativen	361
V. Rechtsfolgen und Anwendungsbereich des Art 31 GG	363
A. Art 31 GG als Derogationsnorm	363

	Seite
1. Derogation von Landesverfassungsrecht	364
2. Formelle Derogation	366
3. Zeitliche Aspekte	368
B. Das gebrochene Landesrecht	368
1. Inhaltsgleiches Landesrecht	368
a) Art 142 GG	370
b) Die Entstehungsgeschichte	372
c) Funktionelle Aspekte	374
aa) Einfaches Landesrecht	375
bb) Landesverfassungsrecht	377
2. Gegenstandsidentität	381
a) Das Inkompatibilitätsmodell	382
b) Das Konkurrenzmodell	382
c) Meinungsstand	383
d) Diskussion	385
e) Der Kollisionsfall	386
f) Folgen	388
C. Das brechende Bundesrecht	389
1. Bundesgesetze	389
2. Rechtsverordnungen und Satzungen	393
D. Die Abgrenzung von Bundesrecht und Landesrecht	393
E. Verfahrensrechtliche Konsequenzen	394
 Schluß	
Vergleichendes Résumé	397
I. Der erste Eindruck: Grundsätzlich verschiedene Systeme	397
II. Konvergenzen in Theorie und Praxis	398
III. Die Kompetenzverteilungssysteme	399
IV. Die Derogationsregeln: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	403
V. Entwicklungsperspektiven	406
 Literaturverzeichnis	411