

Zeitschrift: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur
Herausgeber: Genossenschaft zur Herausgabe der Schweizerischen Monatshefte
Band: 9 (1929-1930)
Heft: 12

Artikel: Die bundesstaatliche Gestalt Österreichs
Autor: Kier, Herbert
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-157044>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Die bundesstaatliche Gestalt Österreichs.

Von Herbert Rier, Wien.

Die Darstellung der staatsrechtlichen Gestaltung Österreichs ist zugleich eine dankbare wie undankbare Aufgabe. Dankbar deshalb, weil Österreich in vieler Hinsicht ganz eigene Wege bei seiner Staatsformung ging und so Regelungen getroffen hat, die sonst kein anderer Bundesstaat aufweist, undankbar, weil sein Aufbau vielfach so kompliziert ist, daß es schwer fällt, ihn den mit den Verhältnissen Unvertrauten übersichtlich und klar darzustellen. Soll aber ein richtiges Verständnis für den österreichischen Verfassungsbau vermittelt werden, so wird es nicht zu umgehen sein, auch auf die Triebkräfte hinzuweisen, die an der Gestaltung der österreichischen Verfassung in hervorragendem Maße mitwirkten, denn keine Verfassung kann allein aus ihrem Text heraus richtig verstanden werden, sondern man muß auch die politischen Strömungen mit in Betracht ziehen, aus denen sie hervorgegangen ist und die sie weiterhin zu formen versuchen. Aus diesem Grunde ist es unvermeidlich, einige geschichtliche Vorbemerkungen zu machen, wenn wir uns auch nur auf das Notwendigste beschränken wollen.

Das heutige Österreich verdankt sein Dasein dem Zusammenbruch der früheren österreichisch-ungarischen Monarchie. Es ist neben Ungarn der einzige „Nachfolgestaat“, dessen Staatsgebiet nur solche Ländereien umfaßt, die schon zum ehemaligen Österreich-Ungarn gehört hatten und dessen Bevölkerung national einheitlich ist, abgesehen von zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallenden Minderheiten. Schon Österreich-Ungarn war eine staatsrechtliche Merkwürdigkeit und seine Einordnung in eine der üblichen Schemen wollte nur schwer gelingen. Uns berührt aber hier nur der Aufbau der österreichischen Reichshälfte dieser konstitutionellen Doppelmonarchie oder wie ihr offizieller Titel lautete: „Die im österreichischen Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder“. Ein wahrhaft seltsamer Name für ein Reich. Dieser Name ließe nun den Schluß zu, daß das alte Österreich, — wie wir die ehemalige österreichische Reichshälfte einfachheitshalber nennen wollen, — ein bundesstaatliches Gepräge aufgewiesen hätte. Dem war aber nicht so. Das alte Österreich war ein dezentralisierter Einheitsstaat und die einzelnen Länder hatten lediglich die Eigenschaft von Selbstverwaltungskörpern mit sehr beschränkter Gesetzgebungsvollmacht. Die Unterzeichnung der Landesgesetze erfolgte durch den Kaiser, der ja auch Landesherr der einzelnen Länder war. An der zentralen Gesetzgebung waren die Länder nicht durch eigene Organe beteiligt.

Als nun in den Oktobertagen des Jahres 1918 der Auflösungsprozeß der österreichisch-ungarischen Monarchie offenkundig wurde, da

traten sämtliche, für den ehemaligen Reichsrat gewählte deutsche Abgeordnete in Wien zusammen, um zunächst die Interessen der deutschen Bevölkerung des alten Österreich zu wahren. Die Entwicklung der Verhältnisse brachte es aber mit sich, daß von der Gesamtheit dieser Abgeordneten schließlich durch den Beschluß vom 21. Oktober 1918 eine staatliche Neukonstituierung vorgenommen wurde und zwar wurden die von Deutschen bewohnten Gebiete der österreichisch-ungarischen Monarchie als Staatsgebiet eines neuen Staates, der Republik „Deutsch-Österreich“, erklärt und die Versammlung der Abgeordneten setzte sich selbst zum alleinigen Gesetzgebungsorgan ein. Gleichzeitig damit aber waren in den einzelnen Ländern die Landtage zusammengetreten, hatten die kaiserlichen Statthalter durch ihre Vertrauensleute ersetzt, nahmen für sich ein Gesetzgebungsrecht zum mindesten in dem nach der Verfassung des alten Österreich zustehenden Maße in Anspruch und übten es auch aus. Die sich provisorische Nationalversammlung bezeichnende Versammlung der deutschen ehemaligen Reichsratsabgeordneten wurde aber anderseits in den Ländern widerspruchslös als oberstes staatliches Organ anerkannt, in allen Ländern, mit einer vorübergehenden Ausnahme, war auch der Wille zum gemeinsamen Staate vorhanden und darüber hinaus der Wille, Aufnahme in den Verband des Deutschen Reiches zu finden. Es war also nicht nur die staatsrechtliche Form eine verworrene, sondern auch die politischen Bestrebungen waren durchaus ungeklärt, obwohl in ihrem Endziel eindeutig. Auf diese Ungeklärtheit ist es auch zurückzuführen, daß die zentrale Regierung in Wien, obwohl sie unbestritten und allgemein anerkannt war, von den einzelnen Ländern „Beitrittserklärungen“ wünschte und damit den Schluß zuließ, als ob die einzelnen Länder selbständige staatliche Einheiten wären, die sich zu einem Gesamtstaat zusammenschließen wollen. Dies entsprach aber nicht den Tatsachen, denn nur wenige Länder, — und diese meist in Gemeinschaft mit anderen, — waren vor vielen Jahrhunderten selbständige staatliche Einheiten gewesen, waren zur Zeit des Absolutismus jedoch gänzlich ihrer staatlichen Sonderheit entkleidet worden und hatten erst im Jahre 1861 eine dürftige Selbstverwaltung zugeteilt bekommen. Da aber eine starke politische Strömung, die des politischen Katholizismus, Träger einer „Verländerung“ im neuen Staate war, so bildet Österreich das einzigartige Beispiel eines Bundesstaates, der nicht durch den Zusammenschluß selbständiger Staaten entstanden ist, sondern sich allmählich aus einem Einheitsstaate zu einer immerhin als bundesstaatlich zu bezeichnenden Staatsform hinentwickelte. Unter Übergehung aller Einzelheiten der Entwicklung in der Zeit von der Konstituierung Deutschösterreichs bis zu seiner endgültigen staatsrechtlichen Gestaltung im Jahre 1920 bezw. 1925 sei hier nur so viel gesagt, daß die Verländerungsbestrebungen insofern Erfolg hatten, als die provisorische Nationalversammlung in Wien ihr Gesetzgebungsmonopol nicht aufrecht erhielt, sondern den Ländern eine Gesetzgebung in dem Maße zugestand, als sie ihnen auf Grund der altösterreichischen Verfassung zukam. Ja man ging noch weiter. Die staatliche Verwaltung in den Ländern, die bis dahin so gut wie keine eigene

Verwaltung hatten, wurde dem Einfluß der Länder unterworfen, ja neben ihr entstand eine ziemlich ansehnliche eigene Landesverwaltung. Noch eines Umstandes wollen wir Erwähnung tun, der einiger Beachtung wert ist. Durch die Macht der Tatsachen, die durch den aufgezwungenen Friedens-„Vertrag“ von St. Germain ihre Bestätigung erhielten, schmolz das Staatsgebiet Deutschösterreichs auf das der Alpen- und Donau-Kernländer zusammen und umfaßte schließlich nur sieben ehemalige Kronländer, von denen vier starke Einbußen in ihren Landesgebieten erlitten. Die sudetendeutschen Gebiete gingen zur Gänze verloren, hingegen kam das Burgenland als neues Land hinzu. Somit umfaßte der Bundesstaat „Österreich“, — der Name Deutschösterreich wurde ihm im Friedensvertrag verboten, was auch eine einzigartige Bestimmung eines „Vertrages“ ist, — acht Länder. Zur Unterbindung der starken Bestrebungen Österreichs, sich in den Verband des Deutschen Reiches einzugliedern, wurde es überdies durch Art. 88 des Friedensvertrages genötigt, die von ihm gar nicht gewünschte staatliche Selbständigkeit nur dann aufzugeben, wenn der Völkerbund ihm dies gestatte.

Bei der staatsrechtlichen Organisation dieses geopolitisch und wirtschaftlich als Rumpfgebiet zu bezeichnenden Landbereiches hatten nun zwei politische Hauptströmungen um die Durchsetzung ihrer Grundsätze miteinander gerungen: die zentralistisch stark links eingestellte sozialdemokratische Partei und die bürgerlich-föderalistische christlichsoziale (= ultramontane) Partei. Bei letzterer ist aber in Betracht zu ziehen, daß sie eine Sammelpartei eines Großteiles des Bürgertums darstellte, daher stark der innerlichen Einheitlichkeit entbehrte, da die widerspruchsvollsten Gruppen (z. B. Bauern und Großindustrie) in ihrem Schoße um den maßgeblichen Einfluß rangen. Unter Beiseiteschiebung der dritten noch vorhandenen nationalen Partei, waren die vorerwähnten beiden eine Koalition eingegangen und die Bundesverfassung von 1920 war nun das Kind dieser sehr ungleichen Ehe. Es ist daher verständlich, wenn diese Verfassung der Ausgeglichenheit entbehrte, voll staatsrechtlicher Selbstamkeiten war und in ihrer Anwendung oft Ergebnisse recht widerspruchsvoller Natur zeitigte.

Wir wollen nunmehr eine Schilderung der Grundzüge der im Jahre 1920 beschlossenen Bundesverfassung geben, die allerdings erst 1925 in allen ihren Teilen in Kraft trat. Um der größeren Klarheit willen wollen wir die Übergangszeit von 1920 bis 1925 nur gelegentlich streifen.

Da fällt nun zunächst auf, daß zu den acht Ländern noch ein neuntes getreten ist und zwar die Bundeshauptstadt Wien. Wie heute von keiner Seite mehr bestritten wird, entsprang die Loslösung Wiens aus dem Verbande Niederösterreichs und seine Erhebung zu einem eigenen Lande, rein parteipolitischen Erwägungen. Solange Wien zu Niederösterreich gehörte, war es wahrscheinlich, daß im niederösterreichischen Landtag die sozialdemokratische Partei die absolute Mehrheit besitzen würde, seine Loslösung verschaffte aber einerseits der christlichsozialen Partei eine Mehrheit in dessen Landtag, anderseits den Sozialdemokraten eine $\frac{2}{3}$ Mehrheit im Wiener Landtag und damit die unum-

beschränkte Herrschaft über dieses weitaus wichtigste und größte Wirtschaftszentrum Österreichs. Die Auswirkung dieser Maßnahme wäre zwar auch vom verfassungspolitischen Gesichtspunkt aus sehr schildernswert, aber der Raum gestattet es uns nicht. Auf eine Seltsamkeit sei jedoch bei dieser Gelegenheit noch aufmerksam gemacht: Niederösterreich besitzt seit der Lostrennung Wiens keine eigene Hauptstadt. Der Sitz seiner obersten Behörden ist Wien geblieben. Ein Land, dessen Hauptstadt in einem anderen Land liegt! Gibt es so etwas sonst noch?

Die Bundesverfassung von 1920/25 stellt nun an die Spitze die Leitsätze: Österreich sei eine demokratische Republik, deren Recht vom Volke ausgeht, und ein Bundesstaat. Dem ersten dieser Leitsätze wurde im weitgehendsten Maße Rechnung getragen, allerdings im Sinne einer extrem parlamentarischen Demokratie. Es wurde im Gesamtstaat formal ein Zweikammer-System eingeführt und zwar ein Volkshaus (= Nationalrat) und ein Staatenhaus (= Bundesrat). Die beiden Kammern waren jedoch nicht gleichberechtigt, sondern das Schwergewicht ruhte sowohl in rechtlicher als in politischer Hinsicht beim Nationalrat. Er allein hatte eine unmittelbare Gesetzesinitiative, die Regierung wurde von ihm allein über Vorschlag des sogenannten Hauptausschusses gewählt. Dieser Hauptausschuß wieder war ein verkleinerter Nationalrat, denn er wurde auf Grund des Verhältniswahlrechtes aus dem Nationalrat heraus bestellt. Die Regierung war vom Vertrauen des Nationalrates abhängig, ja bei manchen Akten der Verwaltung war sie an die Zustimmung des Hauptausschusses gebunden. Der Nationalrat wurde auf Grund des gleichen unmittelbaren geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller Bürger ohne Unterschied des Geschlechtes gewählt, die vor dem 1. Jänner des Wahljahres das zwanzigste Lebensjahr überschritten hatten. Lediglich gewisse gerichtliche Verfügungen oder Verurteilungen schlossen vom Wahlrechte aus. Die Wählbarkeit hatte nur zur Voraussetzung, daß der Betreffende wahlberechtigt war und das 24. Lebensjahr überschritten hatte. Die Gesetzgebungsperiode des Nationalrates währte vier Jahre und zwar unbedingt bis zum Tage des Zusammentrittes des neuen Nationalrats. Vor Ablauf der vier Jahre konnte der Nationalrat nur selbst seine Auflösung beschließen.

Der Bundesrat stellt nun im Vergleich zum Nationalrat lediglich eine verkümmerte 2. Kammer dar. Er kam auf dem Wege der mittelbaren Wahl zustande und zwar nicht nach dem Grundsatz der arithmetischen Gleichheit der Länder, wie in den meisten sonstigen Bundesstaaten, sondern nach dem Grundsatz der geometrischen Gleichheit und zwar entsandte Wien als das an Bürgerzahl stärkste Land 12 Mitglieder und jedes andere Land so viele, als dem Verhältnis zu seiner Bürgerzahl im Vergleiche zu Wien entsprachen. Modifiziert war dieser Grundsatz nur zu Gunsten der bevölkerungsarmen Länder dahin, daß auf jedes Land mindestens drei Mitglieder zu entfallen haben. Hingegen wurde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in einer anderen Hinsicht Rechnung getragen, die wohl einzig dastehend ist. Die Bundesverfassung bestimmt nämlich, daß die Landtage die Wahl der Bundesratsmitglieder

nach dem Grundsatz der Verhältnißwahl vorzunehmen haben und zwar so, daß mindestens ein Mandat der Partei zufallen müsse, die die zweitstärkste Anzahl von Sitzen im Landtage habe, bezw. die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweise. Die peinliche Sorgfalt, mit der diese Bestimmungen darauf ausgehen, bei der Zusammensetzung des Bundesrates der doktrinärsten Auffassung einer theoretischen Demokratie nachzukommen, sollte eigentlich zu dem Schluß berechtigen, daß diese so sorgfältig ausgeklügelte Kammer auch höchst wichtige Aufgaben zu erfüllen habe. Dies ist aber keineswegs der Fall. Vom praktisch-politischen Standpunkt aus ist der Bundesrat eine vollkommen überflüssige Institution. Auf die Wahl der Regierung hat er keinen Einfluß, diese ist auch von seinem Vertrauen unabhängig. Unmittelbare Gesetzesinitiative besitzt er keine, sondern er kann nur auf dem Umweg über die Regierung einen Gesetzesantrag im Nationalrat einbringen. Beim Zustandekommen der Gesetze spielt er eine höchst untergeordnete Rolle, denn ihm steht lediglich ein Hemmungsrecht zu, das nicht einmal ein suspensives Veto im vollen Sinne ist. Der Bundesrat kann nämlich nur einen Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluß des Nationalrates erheben und dieser braucht nun keine neuerliche Beratung vorzunehmen, sondern eine bloße Wiederholung des Beschlusses durch den Nationalrat bei einem etwas erhöhten Quorum (die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder ist notwendig), macht den Einspruch wirkungslos. Zu allem Überfluß besitzt der Bundesrat aber in den wichtigen Fragen des Bundesvoranschlages (Budget) und einigen anderen Materien nicht einmal dieses Hemmungsrecht. Lediglich seine eigene Abschaffung und eine Änderung der Art seiner Zusammensetzung bedarf — es mutet fast ironisch an — seiner ausdrücklichen Zustimmung. Um aber doch den Schein einer Dasensberechtigung zu wahren, besitzt er ein Mitwirkungsrecht an einzelnen Akten. Wenn z. B. der Bundespräsident, — auf den wir noch später zurückkommen — über Antrag der Bundesregierung einen Landtag auflösen will, so kann dies nur mit Zustimmung des Bundesrates geschehen. Bei einer Änderung der Verfassung muß über Beschluß des Bundesrates eine Volksbefragung stattfinden. Schließlich wählt der Bundesrat noch zusammen mit dem Nationalrat, — und die so gebildete neue Körperschaft führt den Namen Bundesversammlung — den Bundespräsidenten. Die Bundesversammlung (B.=V.) nimmt auch dessen Angelobung entgegen und er ist ihr auch verantwortlich. Allerdings judiziert sie nicht selbst, sondern erhebt nur Anklage vor dem Verfassungsgerichtshofe. Der B.=V. obliegt auch die Beschlußfassung über eine allfällige Kriegserklärung. Zieht man aber in Betracht, daß der Nationalrat mehr als dreimal so viele Mitglieder als der Bundesrat hat, so ist es wohl klar, daß er, selbst wenn er geschlossen auftritt, innerhalb der B.=V. eine höchst untergeordnete Rolle spielt. An dieser Stelle aber sei gleich folgenden Erwägungen Raum gegeben. Seit ihrer Konstituierung weisen Nationalrat und Bundesrat parteimäßig ein überraschend ähnlich geartetes Bild auf. Trotz der weitgehenden Verhältnißwahl gibt es in Österreich nur vier Parteien, die es dauernd zu Mandaten in den gesetzgebenden Körper-

schaften des Bundes gebracht haben, und diese Parteien sind durchwegs über ganz Österreich verbreitet. Die Parteien weisen wohl in den einzelnen Ländern verschiedene Eigentümlichkeiten auf, aber selbst bei der stark föderalistischen christlichsozialen Partei ist innerhalb der Partei, in Bezug auf sie selbst, die zentralistische Tendenz unzweifelhaft die ausschlaggebende. Diese Tendenz erfährt natürlich durch die überragende Stellung des Nationalrates, — der ebenfalls wieder in sich selbst den Zug zur Zentralisierung trägt, — eine wesentliche Stärkung, denn nur auf dem Wege über den Nationalrat kann man politisch zu einem starken Einfluß im Gesamtstaat kommen. Dies umso mehr, als die Bundesregierung eigentlich nur einen Vollzugsausschuß der Mehrheit des Nationalrates darstellt, — in Österreich bisher immer eine Parteienkoalition — die nach der Verfassung von 1920/25 keinen wie immer gearteten Gegenspieler hatte. Praktisch bildete nur die Beamten-Hierarchie der Ministerien ein gewisses Gegengewicht gegen den extremen Parlamentarismus.

Oberste Regierungsbehörde Österreichs ist die Bundesregierung und nicht der Bundespräsident. Dieser stellt nämlich nach der Verfassung von 1920/25 nur einen reinen Repräsentanten vor (Gesandtenbeglaubigung u. s. w.), hat jeder ins Gewicht fallenden Zuständigkeit. Auf die Regierungsbildung hatte er keinerlei Einfluß. Aus eigener Initiative konnte er überhaupt keinerlei Akte setzen, sondern mußte hierzu stets die Vorschläge der Regierung abwarten, bezw. anderer hierzu vorgesehener Organe. Eine derart schwache Stellung nahm bisher überhaupt noch kein Staatsoberhaupt irgend eines Staates ein. Der Bundespräsident war nicht Chef der Verwaltung, auch nicht Vorsitzender eines obersten Kollegiums, sondern er hatte nur wenige in der Verfassung ausdrücklich aufgezählte Kompetenzen. Wie schon erwähnt, ist er auch nicht unverantwortlich.

Wie aus dem bisher Dargelegten zu ersehen ist, ist der österreichische Gesamtstaat eine ausgesprochen parlamentarische Demokratie. Auf die verfassungsrechtliche Organisation der Länder wollen wir später eingehen und zunächst die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern betrachten.

Als hervorstechendste Besonderheit sei da zunächst angeführt, daß die gesamte Gerichtsbarkeit Bundessache ist. Dies ist in keinem anderen Bundesstaate sonst der Fall. Im übrigen ist die Aufteilung der Zuständigkeiten eine höchst verwickelte und keineswegs folgerichtige. Der leitende Grundsatz ist der sämtlicher Bundesstaaten, daß alle nicht ausdrücklich dem Bunde zustehenden Angelegenheiten unbedingt Landesache sind. Die praktische Bedeutung dieses Grundsatzes ist aber gering; denn wenn man die in der Verfassung oft bis in die kleinsten Einzelheiten aufgezählten Zuständigkeiten durchgeht, dann ist es bitter wenig, was den Ländern verbleibt. Immerhin der Schein ist gewahrt. Die Verfassung unterscheidet vier Gattungen von Angelegenheiten. Erstens solche, die der Gesetzgebung und Vollziehung nach Bundessache sind. Zweitens solche,

die der Gesetzgebung nach Bundes-, der Vollziehung nach Landesache, drittens solche, bei denen dem Bund die Gesetzgebung über die Grundzüge zusteht, den Ländern aber die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung, und viertens schließlich solche Angelegenheiten, bei denen Gesetzgebung und Vollziehung Landesache sind. Die im zweiten Punkte angeführte Aufteilungsart ist eine österreichische Besonderheit, deren Zweckmäßigkeit wohl mehr als zweifelhaft ist. Sie ist das kennzeichnende Ergebnis der Parteienkoalition, die die Verfassung geschaffen hat. Wenn wir uns nun ansehen, welche Angelegenheiten in diese vier verschiedenen Gruppen fallen, so können wir feststellen, daß den Löwenanteil sozusagen der Bund für sich allein hat. Für eine Einzelaufzählung steht hier nicht Platz zur Verfügung, deshalb sei beispielsweise angeführt, daß ausschließliche Bundesache ist: die Bundesverfassung, äußere Angelegenheiten, Zoll-, Post-, Bank- und Kreditwesen, Vereins- und Versammlungsrecht, Militär, Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie, Verkehrs-, Berg- und Forstwesen, Arbeiterrecht u. s. w. u. s. w. In die zweite Gruppe fallen Staatsbürgerrecht, Heimatrecht und einiges andere. In die dritte Gruppe einige landwirtschaftliche Angelegenheiten, die Organisation der Verwaltung der Länder und einige sonstige Angelegenheiten. Der dürftige Rest verblieb den Ländern. Über einige Angelegenheiten aber konnte man sich im Jahre 1920 nicht einig werden, so die Schulsachen, die Abgaben- (Steuer-) Aufteilung und die Organisation der bundesstaatlichen Verwaltung in den Ländern. So kam es, daß diese Zuständigkeitsaufteilung nicht mit der übrigen Bundesverfassung im Jahre 1920 mit in Kraft trat, sondern vorläufig suspendiert wurde und an ihrer Stelle die des alten Österreichs in Kraft blieb. Bis zum Jahre 1925 konnte man sich dann wenigstens über die Abgabenteilung einigen und setzte in diesem Jahre die in der Verfassung vorgesehene Zuständigkeitsaufteilung in Kraft. In den Schulsachen allerdings kam keine Einigung zustande und so griff ein ganz verwickeltes Verfahren Platz, wollte man hier irgend etwas ändern. Zu diesem Zwecke sind nämlich zwischen Bund und Ländern paktierte Gesetze oder Verfassungsgesetze des Bundes notwendig. Bei der Regelung des Abgabewesens beschritt Österreich auch einen ganz eigenen Weg. Es kennt folgende Arten von Abgaben: ausschließliche Bundesabgaben (z. B. Warenumsatzsteuer, Einkommen-, Renten-, Erwerbs- und die meisten Getränkesteuern, Erbgebühren), ausschließliche Landesabgaben (z. B. Grund-, Gebäude-Steuer u. a. m.) und zwischen Bund und Ländern geteilte Abgaben. Bei diesen geteilten Abgaben gibt es wieder verschiedene Arten. Auch bei der Abgabenteilung ist als leitender Grundsatz aufgestellt, daß alle Abgaben, die nicht ausdrücklich als Bundes- oder geteilte Abgaben angeführt sind, Landesabgaben seien. Auch hier ist die praktische Bedeutung dieses Leitsatzes aus zweierlei Gründen gering. Erstens sind die erträgnisreichsten Steuern schon den Ländern weggenommen, zweitens ist der Bund verfassungsmäßig in der Lage, mittels einfachen Gesetzes (!) jede Abgabe als ausschließliche Bundesabgabe oder geteilte Abgabe zu erklären und die Art der Aufteilung zu bestimmen.

Nach dem bisher Ausgeführten erscheint es daher verständlich, wenn einzelne Staatsrechtler die Ansicht vertreten, Österreich sei kein Bundesstaat im Sinne der Staatslehre, obwohl es sich selbst so bezeichnet, sondern die Länder wären nur Selbstverwaltungskörper, entbehrten aber gänzlich des staatlichen Charakters. Wir wollen zu dieser Frage noch nicht Stellung nehmen, sondern zunächst den Aufbau der Länder und Behörden betrachten. Die Länder sind in sehr weitgehendem Maße gleichartig gestaltet, da die Bundesverfassung zwingende Vorschriften über ihren Aufbau enthält. Alle besitzen nur eine Kammer (Landtag), zu der alle im Lande wohnhaften Bundesbürger wahlberechtigt sind und deren Wahlrecht darf nicht enger gezogen werden als das Wahlrecht zum Nationalrecht. Den Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht“ kennt Österreich nicht. Gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages hat die Bundesregierung nur ein Hemmungsrecht, das dem des Bundesrates gegenüber dem Nationalrat gleichartig ist. Lediglich bei Steuergesetzen ist das Einspruchsrecht der Bundesregierung ein stärkeres. Die Landtage wählen die Landesregierungen, die in einigen Ländern auf Grund des Verhältniswahlrechtes bestellt werden, sodaß sie eigentlich Vollzugsausschüsse des Gesamtlandtages darstellen, in einigen Ländern wird die Regierung auf Grund des Mehrheitswahlrechtes bestellt und sie ist dort ein Vollzugsausschuß der Mehrheitspartei bzw. der Mehrheitsparteien. Die Landesregierung ist die oberste Behörde des Landes.

Bevor wir nun die Stellung der Landesregierungen näher umschreiben, ist es notwendig, den österreichischen Verwaltungsapparat kurz zu schildern. Das alte Österreich war, wie auch alle deutschen Monarchien ein ausgesprochener Beamtenstaat. Die Behörden waren zum weitaus überwiegenden Teil bureaukratisch organisiert, — das Kollegialsystem trat nur vereinzelt auf — und der hierarchische Aufbau der Behörden war bis in seine obersten Spitzen hinauf durchwegs durch Berufsbeamte gebildet. Der Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung war streng durchgeführt. Man unterschied im allgemeinen drei Instanzen. Der Sitz aller Zentralbehörden war Wien. Die obersten Verwaltungsbehörden gliederten sich in die einzelnen Fachministerien. Deren Chefs allerdings waren verantwortliche Minister. Die Mittelinstanzen aber bildeten die Statthaltereien (bzw. Landesregierungen), denen der Statthalter vorstand, der für die gesamte Staatsverwaltung im Lande dem Kaiser verantwortlich war. Er war Berufsbeamter. Neben den staatlichen Behörden bestand noch die autonome Landesverwaltung, die aber nur einige Gebiete von geringer Bedeutung umfaßte. Die Unterinstanzen wurden durch die ebenfalls rein bureaukratisch organisierten Bezirkshauptmannschaften gebildet, an deren Spitze der Bezirkshauptmann, ein Berufsbeamter, stand. Ebenso waren die Spezialbehörden (Finanz-, Zoll- u. s. w.) bureaukratisch organisiert. Auch die Richterschaft wurde überwiegend durch Berufsbeamte gebildet, lediglich im Strafverfahren wirkten Geschworene, bzw. Schöffen mit. Auch die Handels- und Gewerbegerichte besaßen Laien als Beisitzer. Seit der Konstituierung der Republik wurde nun der Ruf nach einer Demokratisierung der Verwaltung

und Gerichtsbarkeit laut und diese Bestrebungen fanden ihren Niederschlag in den Bestimmungen der Verfassung: die Leitung der Bundes- und Landesverwaltung habe durch Volksbeauftragte zu erfolgen und das Volk an der Rechtsprechung mitzuwirken. Dem wurde dadurch Rechnung getragen, daß die Geschworenen und die Schöffengerichtsbarkeit in der Verfassung verankert wurde. Stärker wirkte sich die Demokratisierung in der Verwaltung aus. Durch den Wegfall des Kaisers waren die Minister reine Exponenten des Parlamentes geworden und somit mittelbar „Volksbeauftragte“. In den Ländern aber traten an Stelle der Statthalter die Landeshauptleute. Die gesamte staatliche Verwaltung der Mittelinanz wurde verändert, das heißt, die bisherigen Statthaltereien wurden 1925 mit der autonomen Verwaltung zusammengelegt und besorgten als Landesregierungen nun im übertragenen Wirkungskreis auch die bundesstaatliche Verwaltung. Der Landeshauptmann ist als solcher zugleich Chef der mittelbaren Bundesverwaltung. Er kann von der Bundesregierung vor dem Verfassungsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden.

Die Bundesverfassung gestattet, daß die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung auch ressortmäßig auf die einzelnen Mitglieder des Landesregierungskollegiums aufgeteilt werden, sodaß diese einerseits in Landesangelegenheiten die Stellung von Landesministern haben und dem Landtag verantwortlich sind, andererseits vom Landtage gewählte Beamte sind, die der Bundesregierung bzw. den einzelnen Bundesministern in Sachen des übertragenen Wirkungskreises unterstehen und verantwortlich sind. Diese Doppelstellung verleiht der Verwaltungsorganisation Österreichs ein stark föderalistisches Gepräge. Insbesondere die Machtstellung des Landeshauptmannes — der in manchen Ländern bezeichnenderweise im Volksmunde „der ungekrönte Herzog“ heißt — ist eine große. Praktisch-politisch hat sich das zum Beispiel dahin ausgewirkt, daß bei Fragen, die die Interessen der Länder stark berühren, eine verfassungsmäßig gar nicht vorgesehene Konferenz der Landeshauptleute einberufen wird. Deren Meinungsäußerung hat sich auch als eine nicht zu übergehende herausgestellt, während hingegen die verfassungsmäßige Interessenvertretung der Länder, der Bundesrat, obwohl er ein Hemmungsrecht besitzt, sich als ungeeignetes Organ zur Wahrung der Landesinteressen erwiesen hat. Vielleicht liegt ein Grund hiefür auch darin, daß bis auf wenige Ausnahmen, die Mitglieder des Bundesrates keineswegs die prominenten Führer der einzelnen Parteien sind. —

In der Verfassung von 1920/25 ist ferner vorgesehen, daß auch bei den Unterinstanzen eine Demokratisierung durchgeführt wird, jedoch sind diese Bestimmungen, mangels eines Ausführungsgesetzes, bis heute noch nicht in Kraft getreten, sodaß noch die alte bureaukratische Organisation der Bezirkshauptmannschaften weiter beibehalten ist. Der Grund hiefür dürfte wohl darin zu suchen sein, daß in weiten Bevölkerungskreisen Österreichs die Meinung vorherrschend wurde, Demokratisierung bedeute so viel wie Politisierung im parteipolitischen Sinne. Die Bevölkerung aber legt vor allem Wert darauf, daß die Behörden objektiv sind. Den

Berufsbeamten nun billigt man in Österreich gemeinhin eine größere Objektivität zu, als dem aus einem Wahlkampfe hervorgegangenen Bewerber um eine leitende Verwaltungsstelle. Man dürfte nicht fehl gehen, wenn man annimmt, daß die bisherigen Erfahrungen mit der demokratisierten Verwaltung mit Ursache zu diesen Ansichten sind.

Die österreichische Behördenorganisation weist ferner noch eine besondere Merkwürdigkeit auf. Sie besteht darin, daß der Bund keineswegs für alle jene Angelegenheiten, die sowohl der Gesetzgebung als Vollziehung nach in seine Zuständigkeit fallen, eigene Behörden errichten kann, sondern auf Grund der Verfassung besitzt er dieses Recht nur bei einem Teil. Ansonsten kann er dies nur mit Zustimmung der Länder tun. Dies ist wieder, — ganz im Gegensatz zu anderen Bestimmungen — ein so stark föderalistischer Zug, wie ihn kaum ein anderer Bundesstaat aufweisen dürfte.

Zur Abrundung des Bildes von der Verfassung von 1920/25 wollen wir uns noch mit dem Verfassungsgerichtshof beschäftigen. Außer bei den schon im Laufe der Ausführungen erwähnten Angelegenheiten war er noch zuständig: bei Kompetenzkonflikten aller Art, bei Verletzung von verfassungsgemäß gewährleisteten Rechten, zur Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit und von Verordnungen auf ihre Gesetzmäßigkeit bei Wahlanfechtungen und außerdem noch in einigen verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten. Er wies einen starken politischen Einschlag auf, da die eine Hälfte seiner Mitglieder vom Nationalrat, die andere vom Bundesrat gewählt wurde. Da ihm auch einige bekannte Parteipolitiker als Mitglieder angehörten, so setzte sich in weiten Kreisen der Bevölkerung die Anschauung fest, er ließe sich in seiner Rechtsprechung nicht von objektiven Überlegungen leiten. Die Spruchpraxis dieses Gerichtshofes rechtfertigt jedoch diese übelwollende Meinung nicht in dem Sinne, daß man ihm Parteilichkeit ernstlich vorwerfen konnte, denn zwischen politischen Erwägungen, von denen er sich zweifelsohne manchmal leiten ließ, und Parteilichkeit ist ein großer Unterschied.

Betrachten wir nun den in groben Umrissen dargestellten Verfassungsbau Österreichs, so erscheint es verständlich, daß er alsbald Mängel aufzuweisen begann, die Abhilfe erforderten. Im Dezemberheft dieser Zeitschrift wurden bereits in meist sehr zutreffender Weise jene Bestrebungen dargelegt, die im Spätherbste 1929 schließlich zu einer Reform der Verfassung führten. Auf folgende Beweggründe sei aber auch hier nochmals ausdrücklich aufmerksam gemacht. Die auf gesetzlichem Wege eingeführte Demokratie fand eine hierfür politisch nicht genügend geschulte Bevölkerung vor. Diese wurde so ein Spielball der sich rasch ausbildenden Oligarchien der einzelnen großen Parteien. Die sogenannte Demokratisierung der Verwaltung und die Geschworenen-Gerichte nahmen immer stärker den Zug einer Verpartei politisierung an. Dies ist einer der Hauptgründe, aus dem heraus die Forderung nach einer Verfassungsreform geradezu Triebfeder einer Volksbewegung wurde. Zweitens war die Lösung des bundesstaatlichen Problems keine glückliche. Die einzelnen Länder waren unstreitig politische Machtzentren, was auch in der starken

Stellung der Landeshauptleute ihren Ausdruck fand. Andererseits war der Bundesrat ungeeignet, den Ländern eine entsprechende Mitwirkung im Gesamtstaate zu verschaffen. Der parlamentarische Absolutismus des Nationalrats, verstärkt durch die offenkundige oligarchische Entwicklung innerhalb der großen Parteien, erregte das steigende Mißfallen in breiten Bevölkerungskreisen. Es ist nun andererseits einzusehen, daß die großen Parteien ihre Machtstellung und die damit für sie verbundenen Vorteile keineswegs preisgeben wollten, sondern bestrebt waren, gelegentlich der Verfassungsreform, die sich ja gegen sie richtete, zu retten, was zu retten war, ja wenn es ginge, sogar neue, für ihre Partei auswertbare Positionen zu gewinnen. Da die Reform auf parlamentarischem Wege durchgeführt wurde, so waren diese Bestrebungen auch keineswegs erfolglos.

Der Versuch, die Machtstellung der großen Parteien zu erschüttern, in dem man die parlamentarische Demokratie durch eine ständestaatliche Gliederung ersetzte, scheiterte schon infolge der unzulänglichen Vorschläge, die hiefür zur Beratung vorlagen. Nur ein leerer Name fand Aufnahme in die abgeänderte Verfassung: der bisherige Bundesrat erhielt den Namen Länder- und Ständerat. Da man sich aber über dessen Zustandekommen nicht einigen konnte, so bleibt bis auf weiteres der frühere Bundesrat in seiner bisherigen Stellung in Funktion. Hingegen wurde die Stellung des Bundespräsidenten der des deutschen Reichspräsidenten angeglichen, wodurch sich Österreich stark dem Typus einer Präsidialstaatsrepublik nähert. Er wird nunmehr unmittelbar vom Volke mittels absoluter Stimmenmehrheit für sechs Jahre — bisher vier Jahre — gewählt. Ist ein zweiter Wahlgang notwendig, so greift ein sehr merkwürdiges Verfahren Platz. Es findet nämlich eine Art Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben, statt, und nur für diese können gültige Stimmen abgegeben werden, aber seltsamerweise können die beiden Kandidaten von ihren Wählergruppen durch andere ersetzt werden. Mit einem Worte, es findet eine Stichwahl zwischen zwei Parteien und nicht zwischen zwei Personen, wie man erwarten sollte, statt.

Die Befugnisse des Bundespräsidenten wurden bedeutend erweitert. Zwar ist die Regierung auch künftighin vom Vertrauen des Nationalrates abhängig, der Bundespräsident ernennt aber die Regierung und kann sie entlassen, ja er kann den Nationalrat auflösen. Ferner wurde ein gewisses Notverordnungsrecht eingeführt, jedoch ist der Bundespräsident hierbei an die Vorschläge der Regierung gebunden. Er führt ferner jetzt den Oberbefehl über das Heer, den bisher der Nationalrat innehatte. Bedenkt man nun, wie der Bundespräsident gewählt wird, besonders wenn dies im zweiten Wahlgange erfolgt, so erscheint es als sehr fraglich, ob durch diese Neuregelung eine Schwächung der Machtstellung der großen Parteien eingetreten ist.

Auch der Versuch, Wien seiner Eigenschaft als eigenes Bundesland wieder zu entkleiden, scheiterte im Großen und Ganzen.

Inwieweit es gelungen ist, eine Entpolitisierung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes durchzuführen, vor allem des hier näher geschilderten Verfassungsgerichtshofes, wird erst die Spruchpraxis dieses völlig neu zusammengesetzten Gerichtshofes erweisen. Eine besondere Gewähr dafür, daß er von parteipolitischen Strebungen künftighin frei wäre, bieten die neuen Bestimmungen für die Bestellung seiner Mitglieder nicht in besonderem Maße. Je ein Viertel der Mitglieder wird über Vorschlag des Nationalrates bzw. Bundesrates, die Hälfte über Vorschlag der Regierung vom Bundespräsidenten ernannt. Es wurden zwar weitgehende Unvereinbarkeitsbestimmungen für tätige Politiker getroffen, und eine umfassende juristische Vorbildung als Voraussetzung zur Mitgliedschaft festgelegt, aber die schon erfolgte Neuzusammensetzung läßt zum mindesten nicht unberechtigte Zweifel zu, ob nicht statt einer Entpolitisierung eine Umpolitisierung erfolgte.

In der Kompetenzverteilung traten Änderungen in der Richtung ein, daß die Zuständigkeit des Bundes, insbesondere in Polizeiangelegenheiten, eine bedeutende Erweiterung fand. Jene Gruppe von Zuständigkeiten, wo der Bund die Gesetzgebung und die Länder die Vollziehung haben, schmolz auf ganz wenige Angelegenheiten zusammen. Dies hat seinen Grund in der Unzweckmäßigkeit dieser Aufteilungsart.

Schließlich wurden mittels neuer Verfassungsbestimmungen für die Mitgliederzahl der Landtage, abgestuft nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder, Höchstgrenzen eingeführt, da die Größe der meisten Länderparlamente in keinem Verhältnis zu ihrer Bürgerzahl gestanden war.

Zweifelsohne aber erfuhr die Staatsautorität durch die Verfassungsreform eine Stärkung und der reine Parlamentarismus eine gewisse Einschränkung. Noch aber scheint Österreich nicht jene staatsrechtliche Gestaltung gefunden zu haben, die auf längere Zeit den Ruf nach neuen Änderungen verstummen machen würde. Dies umso mehr, als seine Bewohner in ihrer überwältigenden Mehrheit von dem Wunsche beseelt sind, sich in ein kommendes drittes deutsches Reich einzugliedern. Welchen Gang aber die Entwicklung immer nehmen wird, so möge man auch eines nicht vergessen: Bei der Neu- oder Umgestaltung eines Staates kommt es nicht so sehr auf die formalen Regelungen an, als auf den Geist, mit dem sie erfüllt werden und in dem sie zur Durchführung gelangen. Auch hier ist es der Geist, der sich den Körper baut.