

Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929¹⁾.

Dr. Ulrich Scheuner, Privatdozent an der Universität Berlin, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

Die Änderungen, die die zweite Bundes-Verfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929 für das österreichische Verfassungssystem gebracht hat, lassen die Fundamente unberührt, die die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 und die erste Bundes-Verfassungsnovelle vom 30. Juli 1925 gelegt haben. Sie nehmen aber eine Reihe wichtiger Umgestaltungen in der Staatsorganisation vor, die sich untereinander zu einem von einheitlichen politischen Richtlinien getragenen Reformwerk zusammenschließen. Die Novelle von 1929 ist nicht ein Ausbau der Verfassung, wie die Reform von 1925, sondern sie ist der Versuch, in das politische Gesamtsystem der Verfassung eine neue Richtung hereinzutragen, die durch Stärkung des Bundes gegenüber den Ländern und durch Hebung der Exekutive gegenüber dem Parlament der heute im österreichischen Staate herrschenden Mehrheit eine freiere Bahn für die Durchsetzung ihrer politischen Ziele eröffnen soll. Jede Verfassung ist der Ausdruck der den Staatskörper belebenden politischen Kräfte — in einer Demokratie also der Ausdruck der Parteikonstellation. Es spielen bei der jetzigen Reform gewiß auch sachliche Mängel des bisherigen Zustandes mit. Der eigentliche Antrieb kommt aber aus der tiefgreifenden Verschiebung des parteipolitischen Kräfteverhältnisses, die an der Stelle eines Gleichgewichts zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokraten, auf dem die Kompromisse der Verfassung von 1920 und der Novelle von 1925 beruhten, den ersteren durch die Heimwehrebewegung ein Übergewicht verschaffte. Hier liegt der Ausgangspunkt der Verfassungsreform. Um ihre Zielsetzung und ihre politische Tendenz zu verstehen,

¹⁾ In dieser Abhandlung sind folgende Abkürzungen gebraucht: BGBl. = Bundesgesetzblatt der Republik Österreich; BVerfG. = Bundesverfassungsgesetz; GZ. = Gerichtszeitung (Wien); J. Bl. = Juristische Blätter; ÖfRZ. = (Österreichische) Zeitschrift für öffentliches Recht; RV. = (Deutsche) Reichsverfassung; StGG. = Staatsgrundgesetz; ÜbgG. = Übergangsgesetz zum Bundes-Verfassungsgesetz in Fassung der Novelle vom 7. 12. 1929; ÜbgG. 1929 = Bundesverfassungsgesetz vom 7. 12. 1929 betr. Übergangsbestimmungen zur zweiten Bundes-Verfassungsnovelle; VGH. = Verwaltungsgerichtshof; VerfGH. = Verfassungsgerichtshof; Z. Bl. = Zentralblatt für die Juristische Praxis; Z. StaatsW. = Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften.

ist ein Überblick über die verfassungsrechtliche und politische Lage erforderlich, aus der sie hervorging.

Es sind drei große politische Fragenkreise, die seit der Entstehung der österreichischen Republik die maßgebende Rolle in ihrer verfassungsrechtlichen Entwicklung gespielt haben und mit denen sich auch die jetzige Reform der Verfassung auseinandersetzt. Das Verhältnis von Bund und Ländern, das parlamentarische Regierungssystem und die Verfassungsgerichtsbarkeit.

In dem dezentralisierten Einheitsstaate der alten österreichischen Monarchie bildeten die »im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder« der österreichischen Reichshälfte, die der Sprachgebrauch als »Kronländer« bezeichnete, Selbstverwaltungsverbände mit bedeutsamen Befugnissen und weitreichendem Schutze ihrer Autonomie. Ein politisches Gewicht besaßen sie als die Positionen, in denen das nationale Eigenleben der verschiedenen Völker des Reiches sich gegenüber der zentralistischen Staatsverwaltung auszuwirken vermochte. Organisatorisch stand die autonome Landesverwaltung neben dem vom Statthalter geleiteten Amtsapparat des Staates.

In der neuen Republik Österreich unternahm die Wiener Regierung zunächst Schritte in der Richtung auf den Einheitsstaat. Ihre Haltung war jedoch widerspruchsvoll, und je länger sich Einbringung und Erledigung der Verfassungsvorlage hinauszögerte, desto mehr erstarkten die föderalistischen Tendenzen. Sie haben ihren Ursprung weniger in der historischen Eigenständigkeit der Kronländer, als in dem wirtschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Gegensatz zwischen dem städtischen, industriellen und von einer sozialistischen Gemeindeverwaltung geleiteten Wien (und damals auch der unter starker sozialistischer Beteiligung gebildeten Bundesregierung) und den nur von einzelnen Industriezentren durchsetzten, überwiegend agrarischen und von einer stark religiösen Bevölkerung besiedelten Ländern, deren Mehrheit parteimäßig den bürgerlichen Parteien, in erster Linie den Christlichsozialen angehört²⁾.

Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 schuf aus Österreich einen Bundesstaat. Die von ihr vorgesehene Kompetenzverteilung und organisatorische Gliederung wurde allerdings erst im Zuge der

²⁾ Vgl. über die Entwicklung und Grundlagen der föderalistischen Strömungen im Laufe der Vorbereitung der Bundesverfassung: Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf des Bundesverfassungsgesetzes Nr. 991 der Beilagen zu den Sten. Prot. der konstit. Nat. Vers.; Kelsen-Froehlich-Merkl, Komm. zum Verfassungsgesetz der Republik Österreich 1922 S. 53 ff.; Kelsen, Österreichisches Staatsrecht 1923 S. 97 ff.; Derselbe, Die Entwicklung des Staatsrechts in Österreich seit dem Jahre 1918 im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, herausg. v. Anschütz u. Thoma, Bd. 1 (1929/30) S. 147 ff.; Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung (Sammlung von Reden und Aufsätzen aus den Jahren 1917/29) 1930 S. 74 ff., 87 ff., 156 ff.

durch das Genfer Protokoll von 1922 notwendig gewordenen Reformen durch die erste Verfassungsnovelle vom 30. Juli 1925 (BGBl. Nr. 268) in Wirksamkeit gesetzt. Danach gliedert sich die Gesetzgebung und Vollziehung in Bund und Ländern in vier Gruppen: Für die erste steht dem Bunde Gesetzgebung und Vollziehung zu (Art. 10 BVerfG.), für die zweite gehört dem Bund die Gesetzgebung, den Ländern die Vollziehung (Art. 11); in der dritten hat der Bund nur die Grundsatzgesetzgebung (Art. 12) und in der vierten endlich ist die Landesgesetzgebung und -vollziehung von jeder Einwirkung des Bundes frei (Art. 15). Die Novelle von 1925, die den Kreis der Bundeskompetenzen noch erweiterte, verstärkte in der (1920 noch offen gelassenen) organisatorischen Gliederung den Föderalismus durch Übertragung des Hauptteils der Bundesvollziehung als mittelbarer Bundesverwaltung an die Länder. Nur mit einem Teil der dem Bunde zustehenden Vollziehung (nämlich für Polizei, Militär, Justiz, Finanz, Verkehr) dürfen unmittelbare Bundesbehörden betraut werden (Art. 102 Abs. 2 BVerfG.). Alle übrigen Angelegenheiten — und auch für die ersterwähnten Materien darf der Bund die Vollziehung delegieren — müssen Landesbehörden zugewiesen werden. Damit ist die vom alten Staat überkommene, so lange mit viel Übertreibung als »Doppelgeleise« bekämpfte Trennung der politischen (Bundes-) und der autonomen (Landes-) Verwaltung beseitigt. In den Ländern gibt es nur eine einheitliche Verwaltung. An ihrer Spitze steht, soweit es sich um die Landesvollziehung handelt, die Landesregierung, deren Vorstand der Landeshauptmann ist. Für die Materien der mittelbaren Bundesverwaltung gebührt die Leitung dem Landeshauptmann, der die Anordnungen der Bundesregierung zu befolgen hat 3).

Die Novelle von 1925 hat in weitem Umfang eine »Verlängerung« der Bundesverwaltung gebracht, und bedeutet damit einen Schritt weiter auf dem Wege des Föderalismus. Allerdings zeichnen schon die wirtschaftliche Einheit des Landes und die gebotene äußerste Sparsamkeit die Notwendigkeit vor, die Steuerhoheit im wesentlichen einheitlich beim Bunde zusammenzufassen und legen auf diesem Wege der Bewegungsfreiheit der Länder starke Schranken auf 4).

3) Art. 101 BVerfG. und Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 (BGBl. Nr. 289) betr. die Grundsätze für die Errichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien. Vgl. über die Ordnung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auch Adamovich-Froehlich, Die Novelle zur Bundesverf. Nachtrag der Handausgabe der Verfassung (Nr. 212 a der Sammlung der Staatsdruckerei) 1926 S. XIII ff.; Wittmayer, Nachtrag 1926 zu seinem »Österreichischen Verfassungsrecht« (Enzyklopädie von Kohlrausch-Kaskel); Mannlicher-Pfaundler a. a. O.; Mokre, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder 1929 S. 21 ff.; Kelsen, Handbuch d. deutschen Staatsrechts I S. 155 ff.

4) Die Länder sind für ihre Einnahmen nach dem Finanzverfassungsgesetz in Fas-

Die Grundlinien dieser Zusammenordnung von Bund und Ländern werden voraussichtlich dauernde Gestalt behalten; auch die gegenwärtige Umgestaltung hat an ihnen nicht gerührt. In den Einzelheiten vermochte das Reformwerk von 1925 indes noch keine endgültige Lösung zu bringen. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zerriß oft eng zusammenhängende Materien und schuf in einer Reihe wichtiger Angelegenheiten (vor allem in Polizeiangelegenheiten) ein kompliziertes Ineinandergreifen von Bundes- und Landesorganen, das einen Nährboden für Kompetenzstreitigkeiten und Reibungen gebildet hat. Hier liegt einer der Ansatzpunkte für die Reform des Verhältnisses von Bund und Ländern. Der hauptsächlichste Grund für eine Änderung auf diesem Gebiete liegt aber in der Eigenart des österreichischen Föderalismus, zu maßgebendem Teile von parteipolitischen Strömungen beeinflußt zu sein. Zu einem bundesstaatlichen System gehört eine gewisse selbständige politische Stellung der Gliedstaaten. Das politische Eigenleben der österreichischen Länder erreicht indes in Anbetracht ihrer Kleinheit und der Enge der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse durchaus nicht das in anderen Bundesstaaten, wenigstens für die größeren Gliedstaaten, gegebene Maß. Ein starkes Heimatgefühl und regionale Interessen bieten den föderalistischen Tendenzen noch keinen genügenden Halt. Weitgehend steht der österreichische Föderalismus — ähnliche Erscheinungen sind auch im deutschen Reiche zu beobachten — im Zusammenhang mit dem tiefen parteipolitischen Gegensatz zwischen der sozialistischen Verwaltung der Gemeinde Wien zu den im Bunde und in den übrigen Ländern herrschenden (verbündeten) bürgerlichen Parteien, den Christlichsozialen, des Landbunds und der Großdeutschen. Diesem parteipolitischen Antagonismus entspringt die zentralistische Tendenz der Reform von 1929. Bisher rechnete jede Gruppe mit der Herrschaft des Gegners oder einer Koalition im Bunde, und neigte daher einer Begünstigung der überwiegend 5) in ihrer Hand befindlichen Landes-

sung vom 4. Sept. 1925 (BGBl. Nr. 347) zu großem Teil auf die Zuschläge zu Bundessteuern und Ertragsanteile an gemeinschaftlich für Bund und Länder erhobenen Abgaben angewiesen. Auch steht dem Bunde den Landessteuergesetzen gegenüber ein Einspruchsrecht zu, das nur durch wiederholten Beschluß des Landtags im Verein mit der Zustimmung eines aus beiden Kammern des Parlaments gebildeten Ausschusses überwunden werden kann, und er darf für die Landessteuern Rahmengesetze erlassen. Vgl. hierzu Pfandner, Der Finanzausgleich in Österreich 1927; Derselbe in Mannlicher-Pf. S. 49 ff.; Wittschieben, Die allgemeinen Rechtsgrundlagen der österreichischen Finanzverfassung 1926 S. 95 ff.; Derselbe, Das österreichische Besteuerungssystem 1928; Pembaur, Aufgaben und Abgaben der österreichischen Länder 1926, Mokre a. a. O. S. 58/67; Spitzmüller, Das Österreichische Steuersystem des Bundes, der Länder und Gemeinden und die Kapitalbildung 1929.

5) In den Landesverwaltungen (außer Wien) ist der christlichsoziale Einfluß vorherrschend. Dadurch, daß in den meisten Ländern indessen die vom Landtag zu wählende

verwaltungen zu. Die Verschiebung der innenpolitischen Lage, die den Christlichsozialen die dauernde Herrschaft im Bunde brachte, ließ immer wieder Spannungen zwischen dem Bunde und Wien entstehen. Der erste Entwurf zur Verfassungsreform zielte daher geradezu auf eine Beseitigung der selbständigen Stellung Wiens ab; auch in der zur Annahme gelangten Fassung ist die ihre Spitze gegen Wien kehrende zentralistische Tendenz noch deutlich ausgeprägt.

Was den zweiten Punkt, die Regierungsform, anlangt, so hatte das parlamentarische System in der Bundesverfassung von 1920, wie in den meisten Nachkriegsverfassungen, eine extreme Ausgestaltung erfahren. Die auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhende Kammer des Parlaments, der Nationalrat, war der beherrschende Faktor des politischen Lebens. Der aus den Vertretern der Länder gebildete ⁶⁾ Bundesrat besaß neben ihm weder wesentliche politische Befugnisse, noch infolge seiner übereinstimmenden parteipolitischen Zusammensetzung eine selbständige politische Note ⁷⁾. Eines der wichtigsten Organe der Herrschaft des Nationalrats namentlich für seine Einwirkung in Angelegenheiten der Verwaltung, bildete der nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestellte Hauptausschuß, der schon von Verfassungswegen an zahlreichen wichtigen Regierungsakten beteiligt ist. An Gegengewichten gegen das Parlament fehlte es ganz. Bei der Schaffung der Verfassung waren Christlichsoziale und Großdeutsche für die Volkswahl des Präsidenten eingetreten. Die Sozialdemokraten drangen indes mit ihrer Ablehnung dieses Vorschlages durch und nur die Bildung des Wahlkörpers aus dem zur Bundesversammlung zusammentretenden Nationalrat und Bundesrat war das Ergebnis eines Kompromisses. Jede Einwirkung in die Innenpolitik war dem Präsidenten versagt. In seinen Handlungen war er nicht nur an die Gegenzeichnung eines Mitgliedes der Bundesregierung, sondern sogar an den Vorschlag der Bundesregierung oder eines Mitgliedes derselben gebunden ⁸⁾. Dem Präsidenten stand weder das Recht zur Auflösung des Parlaments (nur Selbstauflösung des Nationalrats Art. 29 BVerfG.) noch ein Ver-

Regierung nach Vorschrift der Landesverfassungen proportionell aus den Parteien des Landtags zusammengesetzt wird (ebenso auch in Wien der Stadtssenat, der zugleich Gemeinde- und Landesbehörde ist) hat auch die Minderheit ihre Vertretung in den Landesregierungen.

⁶⁾ Die Wahl dieser Vertreter war von den Landtagen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl vorzunehmen (Art. 35 BVerfG.).

⁷⁾ Vgl. Lamp, Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung 1922 S. 33 ff.; Hugelmann in Ztschr. für öffentliches Recht 6 (1927) S. 267 f.

⁸⁾ BVerfG. Art. 67 vgl. Kelsen-Froehlich-Merkl, S. 162 ff.; Glaesemer, Bundespräsident und Bundeskanzler in Österreich, Diss. Leipzig 1927 S. 40; Mannlicher in M.-Pfaundler S. 16; Adamovich S. 195; René Trazit, La Constitution d'Autriche, Thèse Toulouse 1925 S. 221 ff.

ordnungsrecht zu 9). Nicht einmal die Einsetzung der Bundesregierung lag in seinen Händen, sondern erfolgte durch Wahl des Nationalrats auf Vorschlag des Hauptausschusses Art. 70 BVerfG.). So war die Stellung des Staatshauptes eine rein repräsentative; das zeigte sich auch in der Praxis in der Wahl ausgleichender Persönlichkeiten zu dieser viel Entsagung und Takt erheischenden Aufgabe.

Die reine Parlamentsherrschaft führte angesichts der österreichischen Parteiverhältnisse nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Koalitionen zwischen Christlichsozialen und Sozialisten wurden durch den tiefen Gegensatz der beiderseitigen Anschauungen gelähmt und seit langem überhaupt verhindert. Andererseits war die Regierung der bürgerlichen Parteien durch die Opposition der Sozialdemokraten, die über 40—45% der Sitze im Nationalrat verfügen, empfindlich gehemmt. Von Zeit zu Zeit wurden noch größere Gesetzesarbeiten erledigt. Doch blieb das politisch-parlamentarische Leben mehr und mehr in einem unfruchtbaren Gegeneinander der Parteien stecken. Das Bestreben der Mehrheit mußte demnach bei einer Reform auf Zurückdrängung des Nationalrats und Stärkung der Exekutive gerichtet sein.

Den Schlußstein des österreichischen Verfassungssystems bildet, nach der Idee des maßgebend am Zustandekommen der Verfassung und insbesondere dieses Abschnitts beteiligten Professors Kelsen, die Verfassungsgerichtsbarkeit. Ihr Träger ist der Verfassungsgerichtshof (VerfGH.), dessen Zuständigkeit alle Arten verfassungsrechtlicher Streitigkeiten umfaßt (Art. 137—145 BVerfG.). Er entscheidet über Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander, staatsrechtliche Anklagen gegen den Bundespräsidenten, die Mitglieder der Bundesregierung und die Mitglieder der Landesregierungen. Er ist Kompetenzkonfliktsgerichtshof zwischen allen Behörden und Gerichten, Wahlprüfungsgericht, und hatte in zwei Sonderfällen auch verwaltungsgerichtliche Zuständigkeiten¹⁰⁾, sowie endlich die Entscheidung über Beschwerden der einzelnen Bürger wegen Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte. Vor allem ist bei ihm die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der Gesetzmäßigkeit der Verordnungen zusammengefaßt. Erklärlich ist in der konsequenten Demokratie des österreichischen Staates die Übertragung einer so vieler wichtigster, zum Teil hochpolitischer Entscheidungen an ein Gericht nur aus den Anschauungen der von Kelsen geführten reinen Rechts-

9) Die Befugnis zum Erlaß der ausführenden Verordnungen ist durch Art. 18 Abs. 2 der Bundesregierung und den Verwaltungsbehörden im Rahmen der Gesetze gewährt.

¹⁰⁾ Im übrigen ist der verwaltungsgerichtliche Schutz des einzelnen dem Verwaltungsgerichtshof (VGH.) übertragen, der ihn dank der Umgrenzung seiner Zuständigkeit mittels Generalklausel in umfassender Weise verbürgt.

lehre. Nach ihnen entspricht die Abhängigkeit des Gesetzes von den Normen der Verfassung dem Verhältnis des Verwaltungsaktes zu den Vorschriften der Gesetze und Verordnungen. Das Gesetz ist nach dieser Theorie, wenn auch der freie Spielraum des Gesetzgebers als erheblich größer anerkannt wird als der des Exekutivorgans, gleichfalls nichts anderes als eine abgeleitete Stufe des mit der Verfassung beginnenden Rechtserzeugungsprozesses. Die Rechtskontrolle des VerfGH. über die Einhaltung der dem Gesetzgeber durch die Verfassung gezogenen Schranken erscheint daher als eine »rein juristische Arbeit der Verfassungsinterpretation«¹¹⁾. Mit voller Konsequenz geht diese Auffassung an der politischen Natur der Verfassungsstreitigkeiten vorbei. Von ihrer irrigen Ausgangsthese her, daß Recht und Politik einander ausschließende Gegensätze seien, berücksichtigt sie an der Verfassungsgerichtsbarkeit nur ihre rechtstechnische Funktion als Garantie der Rechtmäßigkeit der Staatsfunktionen. In Wirklichkeit hat es jede Verfassungsgerichtsbarkeit mit politischen Fragen zu tun, die auch durch rechtliche Regelung ihren politischen Charakter nicht verlieren. Unleugbar gibt es im Verfassungsrecht (z. B. über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung) überwiegend nach rechtlichen Gesichtspunkten lösbare Streitigkeiten. Aber daneben begegnen andere Fälle, in denen das Gericht allgemeine Grundsätze heranziehen, unbestimmte Begriffe auslegen, d. h. in gewissem Maße das eigene Werturteil — und das kann hier, wo es um politische Dinge geht, nur ein politisches sein — einsetzen muß; damit wird aber notwendig ein politisches Moment in die Verfassungsgerichtsbarkeit hineingetragen¹²⁾. Das gilt auch von dem österreichischen Verfassungsgerichtshof. Es sollen seine hohe Bedeutung und seine große Leistung für die Verwirklichung des Rechtsstaats nicht geschmälert werden. Doch muß mit vollem Nachdruck die wichtige und einflußreiche politische Rolle hervorgehoben werden, die ihm

¹¹⁾ Vgl. Kelsen, *Jahrb. d. öff. Rechts* XI (1922) S. 261 ff.; *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit* in *Veröffentl. der d. Staatsrechtslehrer* Heft 5 (1929) S. 30 ff., 117 ff.; *La garantie constitutionnelle de la Constitution* in *Revue du droit public* 45 (1928) S. 197 ff. Ferner in verwandtem Sinn Adamovich, *Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof* 1924 S. 104 ff.; Ch. Eisenmann, *La Justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche* 1928, und (ein kennzeichnendes Beispiel der einseitigen und schiefen Ergebnisse einer rein logisch-formalen Betrachtungsweise) Gisela Rohatyn *J. Bl.* 1930 S. 186 ff.

¹²⁾ Die Grenzen rein juristischer Tätigkeit in der Verfassungsgerichtsbarkeit und das in ihr liegende politische Moment haben entgegen der Verkennung des Problems in der rein rechtslogischen Denkweise in neuerer Zeit überzeugend dargelegt namentlich Triepel, *Berliner Festgabe für W. Kahl* 1923 Teil II S. 15 ff., 97 ff. und *Veröffentl. d. Vereinigung d. deutschen Staatsrechtslehrer* 5 S. 2 ff.; C. Schmitt, *Festgabe der Juristischen Fakultäten für das Reichsgericht Bd. 1* (1929) S. 154 ff.; Thoma, *dasselbst* S. 179 ff. Mit besonderer Rücksicht auf die österreichischen Verhältnisse Wittmayer, *Die Weimarer Reichsverfassung* 1922 S. 465 ff.; *ÖffRZ.* 6 (1926) S. 55 ff.

infolge seiner ausgedehnten Kompetenz zufällt¹³⁾. In der Verfassung von 1920 kam das der Stellung des VerfGH. innewohnende politische Moment deutlich in seiner politischen Besetzung zur Erscheinung. Die Wahl der auf Lebenszeit ernannten Richter des VerfGH. war ausschließlich den politischen Körperschaften (je zur Hälfte dem Nationalrat und dem Bundesrat) überwiesen, juristische Qualifikation wurde nicht verlangt, nur für zwei Drittel der Mitglieder war Inkompatibilität mit dem Amt eines Abgeordneten vorgeschrieben. Das Ergebnis dieser Vorschriften war eine Besetzung des VerfGH., in der neben einer Anzahl — nach internen Vereinbarungen von der Regierung in Vorschlag gebrachten¹⁴⁾ — juristischer Fachleute im übrigen Vertrauensmänner der politischen Parteien (nur teilweise Juristen) in dem der Zusammensetzung des Parlaments entsprechenden Verhältnis saßen. Es liegt in der Natur der Wirksamkeit eines Verfassungsgerichts begründet, daß seine Funktion zum Schutze der Verfassung und im Dienste des Ausgleichs von der regierenden Mehrheit gelegentlich als unerwünschte Hemmung ihres Willens empfunden wird, und jedenfalls in erster Linie der parlamentarischen Minderheit zugute kommt. Diese politische Wirkung hat in Österreich, besonders auf Grund mehrerer für die Regierung ungünstiger Entscheidungen, das Bestreben erweckt, den VerfGH. aus seiner politischen Rolle herauszulösen, zu entpolitisieren, wobei die Öffentlichkeit namentlich an die politische Zusammensetzung des Gerichts dachte. Hier liegt der Ansatzpunkt für die Ausdehnung der politischen Reform auf die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Notwendigkeit einer Verfassungsreform bildete schon seit langer Zeit Gegenstand der Erörterung. Bei der Bundespräsidentenwahl 1928 wurde durch die christlichsoziale Partei vorgeschlagen, die Volkswahl des Bundespräsidenten einzuführen und ihm die Bestellung der Regierung und die Auflösung des Nationalrats zu übertragen. Die Sozialdemokraten lehnten den Vorschlag ab¹⁵⁾. Zwingende Kraft erhielten die Reformbestrebungen erst durch den in den Jahren 1928 und 1929 sich vollziehenden innerpolitischen Umschwung zuungunsten der Sozialdemokratie. Unter dem Einflusse der Heimwehrbewegung, die sich für eine Verfassungsreform mit ständischer Orientierung und

¹³⁾ Das ist überzeugend dargelegt von Wittmayer, ÖffRZ. 6 S. 61 ff.; ZStaatsW. 38 (1930) S. 480 ff. und Kier, Der österreichische Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Verfassungspolitik 1928.

¹⁴⁾ Dazu die Äußerungen des Abg. Danneberg in der Sitzung des Nationalrats vom 13. Juli 1926 (Sten. Ber. II 372), die zugleich ein Beispiel der rein politischen Auffassung der Richterwahl zum Verfassungsgerichtshof bieten.

¹⁵⁾ Vgl. die Dartsellung bei Seipel S. 120 f. Schon im Jahre 1922 hatte der Abgeordnete (später Bundespräsident) Niklas dieselben Ziele zu einem Antrag auf Verfassungsänderung formuliert. Nr. 9643 der Beilagen zum Sten. Prot. des Nationalrats, abgedruckt bei Seipel S. 259 ff.

dem Ziel einer Stärkung der Exekutive einsetzte, brachte die Regierung Schober am 18. Oktober 1929 einen Entwurf der Verfassungsnovelle ein¹⁶⁾. Er nahm einige der Grundgedanken der Heimwehrebewegung auf und formte aus ihnen einen selbständigen Revisionsplan, dessen Tendenz ganz klar auf eine sehr erhebliche Stärkung der Exekutive gegenüber dem Parlament, auf eine einschneidende Beschränkung der Selbständigkeit der Wiener Verwaltung hinauslief.

Der Entwurf zielte unverkennbar darauf ab, die Stellung der Sozialdemokratie als Parlamentsopposition wie als Leiterin der Wiener Verwaltung auf das Härteste zu treffen. Volkswahl und Erweiterung der Rechte des Bundespräsidenten, dazu ein Verordnungsrecht des Präsidenten und die inhaltlich weit gespannte Befugnis der Polizeibehörden zum Erlaß von Maßnahmen zum Schutz der Ruhe und Ordnung und zur Abwehr der Gefährdung von Menschen und Eigentum sollten die Exekutive stärken. Der Bundesrat sollte durch einen Länder- und Ständerat ersetzt werden, der Nationalrat nur noch periodisch zusammentreten. Ferner führte der Entwurf für die Bestellung der Landesregierungen das Mehrheitsprinzip ein, entfernte also die sozialistischen Mitglieder aus ihnen, die dem Verhältnissystem ihren Sitz verdankten. Wien, das seit seiner Trennung vom Lande Niederösterreich im Jahre 1921 Gemeinde, politischer Bezirk und Land zugleich ist und dessen Verwaltung durch die Vereinigung sonst auf Gemeinde, Bezirkshauptmannschaft und Land verteilter Befugnisse eine gesteigerte Machtfülle bei sich konzentrierte, sollte zur bundesunmittelbaren Stadt herabgedrückt, die mittelbare Bundesverwaltung ihm entzogen werden¹⁷⁾. Begreiflicherweise lehnte die Sozialdemokratie es ab, diesem Entwurf ihre Zustimmung zu erteilen. Es ist der festen Führung der Regierung Schober, ihrem Willen zur verfassungsmäßigen Durchführung der Reform, und der Einsicht in die Notwendigkeit einer Verständigung auf allen Seiten zuzuschreiben, daß es gelang, die legale Erledigung der Reform zu sichern. Das Ergebnis der mühevollen aber erstaunlich raschen Arbeit war die Novelle vom 7. Dezember 1929. Sie trägt zwar in allen ihren Bestimmungen das Kennzeichen des Kompromisses, doch sind die Grundzüge des Reformplanes in ihr immer noch deutlich ausgeprägt. Die Stellung Wiens hat die Sozialdemokratie im großen und ganzen zu verteidigen vermocht; in der Frage der Erweiterung der Rechte der Exekutive, namentlich des Bundespräsidenten, hat sie weitergehende Zugeständnisse gemacht.

¹⁶⁾ Beilagen zu den Sten. Ber. des Nationalrats Nr. 382/383.

¹⁷⁾ Zu dem Entwurf haben sich geäußert: Merkl in J. Bl. 58 (1929) S. 445 ff., 469; Deutsche Juristenzeitung 1929 Sp. 1581 ff.; Kelsen, Die Justiz Bd. 5 (1929) S. 130 ff. vgl. auch die Begründung des Entwurfs in der Rede des Bundeskanzlers Schober im Nationalrat vom 18. Oktober 1929 (Sten. Ber. III, S. 2868 ff.).

Am deutlichsten ausgeprägt ist die Kompromißnatur in den Bestimmungen über das *Verhältnis von Bund und Ländern*. Im Gesamterfolg hat die Reform hier keine Vereinfachungen, sondern eher noch eine Komplizierung gebracht. Die Bundeskompetenzen sind in einer Reihe von Materien nicht unerheblich erweitert. Der wichtigste Punkt ist hierbei die Übernahme der Angelegenheiten der Sicherheitspolizei auf den Bund (Art. 10 Ziff. 7 u. 14)¹⁸⁾. Auf dem Gebiet des Polizeiwesens bestanden zwischen dem Bund und dem Lande Wien (im besonderen in der Frage der Straßenpolizei und der Aufstellung einer eigenen Gemeinde-Schutzwache zur Ausübung der Vollziehung in Wien) die größten Streitigkeiten. Die Novelle überträgt die Sicherheitspolizei (ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei) von den Ländern auf den Bund (Art. 10 Ziff. 7), sogar mit der Befugnis sie in *unmittelbarer* Bundesverwaltung wahrzunehmen (Art. 102 Abs. 2), und verleiht dem Bund in den Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei, die den Gemeinden bleibt, die Befugnis zur Aufsicht und zur Abstellung von Mängeln durch Weisungen an den Landeshauptmann (Art. 15 Abs. 2), während Weisungen sonst nur im Gebiet der mittelbaren Bundesverwaltung statthaft sind (Art. 103)¹⁹⁾. Ferner werden dem Bunde dort, wo Bundespolizeibehörden bestehen²⁰⁾, die Überwachung des Theater- und Schaustellungswesens (Art. 15 Abs. 3), die baupolizeilichen Befugnisse über Bundesgebäude (Art. 15 Abs. 5, vgl. auch Art. 10 Ziff. 13) gegeben und bezüglich der Straßenpolizei, die dem Bund auf Bundesstraßen nach Art. 10 Ziff. 9 auch zur Vollziehung²¹⁾, im übrigen nach Artikel 12 Ziff. 8 nur zur Grundsatzgesetzgebung zusteht, ist teilweise Übertragung der Vollziehung, auch soweit sie sich nicht auf Bundesstraßen bezieht, an Bundesorgane vorgesehen (Art. 15 Abs. 4)²²⁾.

¹⁸⁾ Die im Folgenden angeführten Artikel des Bundesverfassungsgesetzes beziehen sich auf die neue Textfassung nach Maßgabe der Novelle von 1929 (amtlich verlautbart durch Verordnung des Bundeskanzlers vom 1. Januar 1930, BGBl. Nr. 1).

¹⁹⁾ Die örtliche Sicherheitspolizei wird damit noch nicht geradezu zur Auftragsverwaltung; sie verbleibt vielmehr, wie auch Art. 120 Abs. 3 Ziff. 1 BVerfG. bestimmt, im kommunalen Wirkungsbereich, aber unter einer Aufsicht, wie sie dem Bunde sonst nur in Auftragsangelegenheiten zusteht. Vgl. auch Wittmayer ZStaatsW. 88 (1930) S. 468.

²⁰⁾ D. h. besondere Bundespolizeiverwaltungen eingerichtet sind: gegenwärtig Wien, Graz, Linz, Salzburg, Wiener Neustadt, Eisenstadt, Klagenfurt, Steyr. Die Einrichtung neuer Bundespolizeistellen steht dem Bund frei, nur die Übertragung von Aufgaben der Landes- oder Gemeindeverwaltung auf sie bedarf eines vorhergehenden Landesgesetzes (Art. 102 Abs. 6).

²¹⁾ Dazu Gesetz vom 4. April 1930 (BGBl. Nr. 111) über die Berufung der Bundespolizeibehörden auf dem Gebiet der Straßenpolizei auf Bundesstraßen und Verordnung vom 28. April 1930 (BGBl. Nr. 131).

²²⁾ Sie ist für den Hauptteil des Verkehrs erfolgt; durch übereinstimmendes Bundesgesetz vom 20. Dez. 1929 (RGBl. Nr. 439) und Landesgesetz vom 15. April 1930 (Wien. LGBl. Nr. 36). Hier ergibt sich also der Fall mittelbarer Landesverwaltung, in

Die Aufstellung eigener bewaffneter Formationen (Wachkörper) aller Art ist den Ländern und Gemeinden untersagt²³⁾. Es sind also alle wichtigeren sicherheitspolizeilichen Befugnisse in die Hand des Bundes gelegt. Auf einem anderen Konfliktgebiet zwischen dem Bund und Wien, dem Schul- und Bildungswesen, wird das Aufsichts-, Anweisungs- und Inspektionsrecht des Bundes eindeutig klargestellt und gegenüber den Landesschulräten erweitert (Art. 102 a). Grundsätzlich bleibt es freilich bei dem hergebrachten Zustand, der Land und Gemeinden weite Freiheit läßt, bis zur Neuregelung durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und der Länder (§ 42 ÜbgG.), weil eine Einigung der Parteien über die Grundsätze der Erziehung auch jetzt nicht zu erzielen war²⁴⁾.

Die ursprüngliche Absicht, Wien in seiner Stellung als Land zurückzudrängen, ist nicht durchgesetzt worden. Von diesem Plan ist nur übriggeblieben die Bestimmung des Artikels 109 BVerfG., wonach der Instanzenzug in den Fällen der mittelbaren Bundesverwaltung in Wien stets, auch wo er in den übrigen Ländern nach dem Bundesgesetz beim Landeshauptmann endet, an die Bundesministerien geht, und die Zuweisung der oberstinstanzlichen Entscheidung in Bau- und Abgabensachen an besondere Kollegialbehörden, deren Zusammensetzung aber der landesgesetzlichen Regelung übertragen ist (Art. III)²⁵⁾.

Tief in die Selbständigkeit der Länder greift die Beschränkung der Zahl der Mitglieder der Landtage (je nach der Größe höchstens 26—56) ein, die im Absatz 4 des Artikels 95 den Ländern auferlegt wird. Die Einführung einer so weitgehenden Normativbestimmung für Landesorgane zeigt deutlich, wie gering die eigentliche politische Rolle der Länder ist.

Erweitert werden ferner die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden mit deutlicher Spitze gegen Wien. Während bisher Wien von dieser Kontrolle ausgenommen

dem in unterster Instanz Bundesexekutivorgane nach Weisungen der Landesstellen die Vollziehung ausüben.

²³⁾ Art. 102 Abs. 5 und die Definition des Begriffes «Wachkörper» in Art. II § 5 ÜbgG. 1929. Über die unhaltbaren Zustände des Nebeneinanderbestehens einer städtischen und staatlichen Polizeimacht in Wien (die Ursache dieser neuen Vorschrift) vgl. Novák, *Zahraniční Politika* 9 (1930) S. 152 f.

²⁴⁾ Auch in der deutschen Reichsverfassung ist bekanntlich gerade dieser Punkt nur durch einen aufschiebenden Formelkompromiß, der im Grunde kaum eine wirkliche Stellungnahme enthält, behandelt, (Art. 145/46). Auch hier ist die Aufrechterhaltung des Bestehenden (Art. 174 RV.) die maßgebende Bestimmung.

²⁵⁾ Sie ist enthalten in dem Gesetz betr. die Abgabenberufungskommission vom 20. Dezember 1929 LGBl. Wien 1930 Nr. 9 und dem § 138 der Bauordnung für Wien vom 25. November 1929, LGBl. Wien 1930 Nr. 11. — Das Bauwesen hatte ursprünglich (Art. 12 Ziff. 9 BVerfG. 1920) zur Grundsatzgesetzgebung des Bundes gehört; die Novelle von 1925 (Art. 1 § 6) hat es ganz an die Kompetenz der Länder überwiesen.

war (Art. 127 Abs. 7 bisheriger Fassung) und auch die anderen Länder eigene Kontrollenrichtungen unterhalten durften, wird nun für alle die Prüfung auf Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durch den Rechnungshof vorgeschrieben und auf die monopolistischen Wirtschaftsbetriebe der Länder ausgedehnt (Art. 127 a); in gleichem Umfang wird die Rechnungskontrolle für die Gebarung der Städte über 20 000 Einwohner eingeführt.

Nicht minder wichtig und interessant wie die Änderung im Verhältnis von Bund und Ländern ist die Umgestaltung, die die Novelle für das *Regierungssystem der österreichischen Demokratie* bringt. Mit der reinen Parlamentsherrschaft wird gebrochen. Die Exekutive wird durch den erfolgten Ausbau der Stellung des Bundespräsidenten erheblich gestärkt. In der Umgestaltung des Bundesrats in einen Länder- und Ständerat machen sich ständische Gedanken geltend.

Für die Stellung des Bundespräsidenten hat die Weimarer Reichsverfassung das Vorbild gegeben. Die österreichische Verfassung führt dieselbe Verbindung eines plebiszitären Präsidenten mit dem parlamentarischen Regierungssystem ein, wie sie die deutsche Verfassung kennzeichnet. Sie bekennt sich damit zu einer Regierungsform, die durch den Einbau aus der Idee des Gewaltenausgleichs stammender konstitutioneller Hemmungen in Gestalt eines in gewissem Umfange selbständigen Staatshauptes gekennzeichnet ist. Es mag zweifelhaft sein, ob in einem gut funktionierenden parlamentarischen System mit festen Regierungsmehrheiten diese Erhöhung des Präsidentenamts viel Bedeutung erlangen kann. Dort, wo schwierige parlamentarische Verhältnisse bestehen, bietet die Stärkung des Staatshauptes für die Exekutive eine wichtige Stütze ihrer Regierungsfähigkeit. Von der gewaltentrennenden amerikanischen Verfassung ist das parlamentarisch-präsidentielle System durchaus verschieden²⁶⁾. Es hat zwar auch den Grundgedanken der Gewaltenteilung angenommen, aber nicht als beherrschendes, sondern nur als ergänzendes, korrigierendes Prinzip. Es bleibt noch innerhalb des Rahmens der parlamentarischen Demokratie²⁷⁾. Bei dem plebiszitären Präsidentenamts handelt es sich nicht anders wie bei den sonstigen

²⁶⁾ Der Bericht des Verfassungsausschusses (Beilage Nr. 405) nennt durcheinander Österreich eine parlamentarisch-präsidentielle Republik und eine Präsidentschafts-Demokratie oder gewaltentrennende Demokratie. Nur ersteres ist haltbar. Unter gewaltentrennender oder präsidentieller Demokratie versteht die Staatsrechtslehre dagegen das amerikanische Verfassungssystem, vgl. Joseph-Barthélemy, *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, 1926 S. 156; Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* S. 363.

²⁷⁾ Carl Schmitt rechnet das präsidentielle System noch zur parlamentarischen Demokratie (Verfassungslehre S. 341/42) und nicht minder geht allgemein die Auffassung über das System der Weimarer RV. in der gleichen Richtung. Statt aller Anschütz, *Kommentar zur RV.*, 10. Auflage, 1929 S. 221 f.; Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts* Band I S. 196.

Gegengewichten des Parlamentarismus, die die moderne Verfassungslehre kennt, (rechtsstaatlich-grundrechtliche Satzung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Zweikammer-System) um Kautelen und Sicherheitsmaßnahmen *demokratischen* Charakters.

Die Bestimmungen über die Wahl des Präsidenten durch das ganze Volk (Artikel 60) sind glücklicher als die des deutschen Rechts²⁸⁾. Vereinigt im ersten Wahlgang kein Kandidat mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen auf sich, so kann im zweiten Wahlgang nur für die beiden Wahlbewerber gestimmt werden, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhielten. Dadurch wird der im deutschen Recht nicht vermiedenen Zersplitterung im zweiten Wahlgang vorgebeugt, und nach Möglichkeit die Erlangung einer absoluten Mehrheit herbeigeführt. Den Wählergruppen, die den Kandidaten aufgestellt haben, wird gestattet, ihren Kandidaten vor dem zweiten Wahlgang noch zu wechseln, eine zweckmäßige Vorschrift, die der parteimäßigen Gebundenheit demokratischer Wahl sinnentsprechend Rechnung trägt. Für die Wahl besteht Wahlpflicht.

Bei der Erweiterung der Befugnisse des Präsidenten lehnt sich die Novelle an das deutsche Vorbild an, bleibt aber mehrfach hinter ihm zurück. Der Präsident ernennt und entläßt nach freiem Entschluß den Bundeskanzler und die Minister (Art. 70)²⁹⁾. Ihm steht die Auflösung des Nationalrats, jedoch nur einmal aus demselben Anlaß, zu (Art. 29). Der Oberbefehl über das Heer, über das bisher der Nationalrat »verfügte«, ist nun dem Präsidenten übertragen (Art. 80). Die Amtsdauer des Präsidenten beträgt 6 (bisher 4) Jahre (Art. 60 Abs. 5). Die Vorschriften über die Absetzung durch Volksabstimmung auf Antrag des Parlaments (Artikel 60 Abs. 6), Vertretung durch den Bundeskanzler bei kürzerer, nach bundesgesetzlicher Regelung bei längerer Verhinderung (Art. 64) entsprechen fast wörtlich dem deutschen Recht (Art. 42 Abs. 2, 51 RV.). Freilich bleibt bei allem Artikel 67 aufrechterhalten, der den Bundeskanzler grundsätzlich an Gegenzeichnung und Vorschlag der Bundesregierung bindet³⁰⁾.

²⁸⁾ § 4 des Gesetzes über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 in Fassung vom 6. März 1924.

²⁹⁾ Nur bei Entlassung eines einzelnen Ministers (nicht des Bundeskanzlers oder des Gesamtkabinetts) ist der Bundespräsident an den Vorschlag des Bundeskanzlers gebunden. Bemerkenswert ist die zweckmäßige und sinnentsprechende Vorschrift, daß die Entlassungen gar nicht, die Neuernennungen durch den neuen Bundeskanzler gegenzeichnen sind; das verträgt sich durchaus mit dem parlamentarischen System, in dem die eigentliche Verantwortung die kommende Regierung übernehmen muß, die dem Mißtrauensvotum des Parlaments ausgesetzt ist. Ähnlich ist für das deutsche Recht kürzlich durch das Reichsministergesetz vom 27. März 1930 § 2 die Gegenzeichnung des neuernannten Kanzlers für seine Ernennung eingeführt worden. Vgl. hierzu Wittmayer, ZStaatsW. 88 S. 457 f.

³⁰⁾ Nur die Ausnahmen, in denen Artikel 67 nicht zur Anwendung kommt, sind

Der umstrittenste Punkt in der Rechtsstellung des Bundespräsidenten, überhaupt der ganzen Reform, war das Notverordnungsrecht. Im Laufe der Verhandlungen ist aus der im Entwurf vorgesehenen umfassenden gesetzesgleichen Rechtsetzungsbefugnis ein sehr bescheidenes Institut geworden, Artikel 18 Abs. 3—5³¹⁾, der sich gegenüber dem Entwurf mehr an den § 14 des StGG. vom 21. Dezember 1867 anlehnt, knüpft den Erlaß einer Notverordnung an strenge Voraussetzungen. Zunächst in sachlicher Hinsicht nach Zweck und Zeitpunkt. 1. Nach dem Zweck: Es müssen sofortige Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendig sein. Das »sofortige« Eingreifen muß hier als gleichbedeutend mit »unaufschiebbar bis zum Zusammentritt des Nationalrats« verstanden werden. Die Notwendigkeit des Handelns setzt ferner eine Verhältnismäßigkeit der angewendeten Mittel mit den zu schützenden Interessen voraus; das entspricht einem allgemeinen

erweitert. Vgl. Adamovich-Froehlich, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 2. Auflage, 1930 S. 77.

31) (3) »Wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer Beschlußfassung des Nationalrats bedürfen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist, kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner und deren Verantwortlichkeit diese Maßnahme durch vorläufige gesetzesändernde Verordnungen treffen. Die Bundesregierung hat ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuß des Nationalrats einzusetzenden ständigen Unterausschuß (Art. 55, Absatz 2) zu erstatten. Eine solche Verordnung bedarf der Gegenzeichnung der Bundesregierung.

(4) »Jede nach Absatz 3 erlassene Verordnung ist von der Bundesregierung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, den der Bundespräsident, falls der Nationalrat in diesem Zeitpunkt keine Tagung hat, während der Tagung aber der Präsident des Nationalrats für einen der der Vorlage folgenden acht Tage einzuberufen hat. Binnen vier Wochen nach der Vorlage hat der Nationalrat entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder durch Beschluß das Verlangen zu stellen, daß die Verordnung von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt wird. Im letzterwähnten Fall muß die Bundesregierung diesem Verlangen sofort entsprechen. Zum Zweck der rechtzeitigen Beschlußfassung des Nationalrats hat der Präsident die Vorlage spätestens am vorletzten Tage der 4wöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen; die näheren Bestimmungen trifft die Geschäftsordnung. Wird die Verordnung nach den vorhergehenden Bestimmungen von der Bundesregierung aufgehoben, treten mit dem Tage des Inkrafttretens der Aufhebung die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Wirksamkeit, die durch die Verordnung aufgehoben worden waren.

(5) »Die im Absatz 3 bezeichneten Verordnungen dürfen nicht eine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bedeuten und weder eine dauernde finanzielle Belastung des Bundes, noch eine finanzielle Belastung der Länder, Bezirke oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Bundesbürger, noch eine Veräußerung von Staatsgut, noch Maßnahmen in den im Artikel 10 Zahl 11 bezeichneten Angelegenheiten, noch endlich solche auf dem Gebiet des Koalitionsrechts oder des Mieterschutzes zum Gegenstand haben.«

Rechtsgrundsatz ³²⁾. 2. Nach der Zeit: Die Notwendigkeit der Maßnahmen muß sich zu einem Zeitpunkt ergeben, wo entweder a) der Nationalrat nicht versammelt ist, oder b) nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder c) in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist. Bei Vorliegen der Voraussetzungen zu b und c kann also eine Notverordnung auch während der Tagung des Nationalrats ergehen ³³⁾. Bei »höherer Gewalt« ist an Verkehrslahmlegung, Naturkatastrophen, schwere Unruhen gedacht ³⁴⁾.

Nach der formellen Seite sind dem Notverordnungsrecht noch ernstere Hemmungen bereitet. Der Bundespräsident kann eine Notverordnung nur erlassen mit Gegenzeichnung und auf Vorschlag der Bundesregierung, die ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuß des Nationalrats nach dem Verhältnisprinzip eingesetzten ständigen Unterausschuß zu erstatten hat. Damit ist das Notverordnungsrecht als Mittel zur Stärkung des Einflusses der Exekutive entwertet; allerdings bleibt es, da in dem Unterausschuß die bürgerliche Mehrheit gesichert ist, eine Waffe in der Hand der Mehrheitsparteien.

³²⁾ Unrichtig ist es, wenn Métall (GZ. 1930 S. 50) behauptet, es genüge nicht, daß durch die Notstandsmaßnahme der Schaden nur vermindert, nicht beseitigt werde. So vorsichtig man sonst mit der Übertragung von Gedanken aus dem vom staatsrechtlichen Ausnahmerecht so verschiedenen Polizeirecht sein muß, hier drängt sich geradezu der Hinweis auf, daß z. B. nach der Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts sich die Polizei darauf beschränken kann, die schwerwiegendsten und dringendsten Mißstände zu beseitigen, andere wieder zurückzustellen, um wenigstens die Gesamtheit der hervortretenden Gefahren erheblich einzuschränken (Entsch. vom 27. 3. 1924, Sammlg. Bd. 79 S. 397) vgl. auch W. Jellinek,; Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, 1913 S. 298.

³³⁾ So mit Recht Adamovich-Froehlich S. 39. Ein derartiger Fall hat sich im Jahre 1926 ereignet. Damals entschloß sich die Regierung am Vorabend des die ganze Wirtschaft bedrohenden Zusammenbruchs der Zentralbank der deutschen Sparkassen zu einer Stützung im Betrage von 62,5 Millionen Schilling. Der Nationalrat war an dem betreffenden Tage bis gegen 7 Uhr beisammen. Die Regierung entschuldigte ihr Handeln damit, daß sie erst in später Abendstunde von der unmittelbar bevorstehenden Katastrophe erfahren habe. Sie wurde darum von der sozialdemokratischen Seite im Nationalrat wegen Verletzung der Verfassung angegriffen (Sitzung vom 12. und 31. August 1926, Sten. Ber. II 3698 f., 3799 f.) und verteidigte sich damit, daß ein »Notstand schwerster Art« vorgelegen habe (Bundeskanzler Ramek S. 3806) und daß gerade die Einberufung des Nationalrats zur Beratung erst recht den Ansturm auf die Kassen entfacht haben würde. Sie berief sich auch auf Art. 6 Punkt XIII des Gesetzes vom 21. Juli 1925 über die Vereinfachung der Verwaltung (BGBl. Nr. 277), der bei Gefahr im Verzuge die sofortige ungenehmigte Vollziehung einer Bundesausgabe gestattet. Diese Vorschrift, die nur an kleine Abweichungen vom Etat denkt, kann jedoch schwerlich ihr Vorgehen decken. Es handelt sich, wie Heller (Die Souveränität 1927 S. 109 f.) mit Recht hervorgehoben hat, bei diesem Vorgang um eine — ob berechnete, bleibe dahingestellt — Anwendung des Staatsnotrechts. Für den oben zu b) erwähnten Fall des Notverordnungsrechts wird man aus diesem Beispiel jedenfalls keinen Präzedenzfall herleiten dürfen.

³⁴⁾ So der Bericht des Verfassungsausschusses (Beilage Nr. 405) S. 3.

Endlich nimmt die Verfassung einzelne Materien ausdrücklich vom Notverordnungsrecht aus (Art. 18 Abs. 5). Sie lehnt sich dabei einerseits an den § 14 StGG. von 1867 an, indem sie eine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen³⁵⁾, dauernde finanzielle Belastung des Bundes oder eine finanzielle Belastung der Länder, Bezirke und Gemeinden, finanzielle Verpflichtungen der Bundesländer ausschließt. Andererseits wird dieser Katalog ergänzt durch einige Gebiete (Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz, Sozial- und Vertragsversicherungswesen, Kammern für Arbeiter und Angestellte, Koalitionsrecht und Mieterschutz), die man auf den ersten Blick als Verteidigungsbastionen der sozialdemokratischen Minderheit gegen die Mehrheitsparteien erkennt.

Sind diese Voraussetzungen eingehalten, so ermächtigt Art. 18 Abs. 3 zu gesetzesändernden³⁶⁾ Verordnungen. Der Artikel 18 sagt nichts über die Verkündung der Notverordnung. Da aber Verkündung von Rechtsanordnungen von der allgemeinen Rechtsanschauung durchaus gefordert wird, so ist die für die Verkündung von Verordnungen geltende Vorschrift des § 2 Ziff. 2 des Gesetzes vom 7. Dezember 1920 (BGBl. Nr. 33) entsprechend anzuwenden³⁷⁾.

Nach dem Erlaß ist die Notverordnung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, der erforderlichenfalls zu besonderer Tagung einzuberufen ist³⁸⁾. Der Nationalrat hat binnen 4 Wochen entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Gesetz zu beschließen oder an die Bundesregierung das Verlangen nach sofortiger Außerkraftsetzung zu stellen, mit der die durch Notverordnung beseitigte gesetzliche Bestimmung automatisch wieder Geltung gewinnen soll (Art. 18 Abs. 4).

³⁵⁾ Dabei ist Bundesverfassung im formellen Sinne verstanden. So Métall S. 49/50.

³⁶⁾ Das Wort «gesetzesändernd» bedeutet nicht, daß Notverordnungen nur dann statthaft sind, wenn sie in den Gesetzesvorbehalt eingreifen (so Ball u. Wolf GZ. 1930 S. 121). Denn Gesetz und Ausführungsverordnung sind nicht ihrer Natur nach, sondern nur nach Ursprung und Rechtsautorität unterschieden. Ebenso wie der Nationalrat kann auch der Bundespräsident nach Art. 18 jeder Ausführungsbestimmung Rang und Kraft eines Gesetzes verleihen. — Auch die Genehmigung von Staatsverträgen fällt unter die gesetzesändernden Verordnungen (so mit Recht Ball u. Wolf S. 121 gegen Métall GZ. S. 49). Nur in die Landesgesetzgebung dürfen Notverordnungen nicht eingreifen, weil sie sonst verfassungsändernd sein würden (Métall S. 50).

³⁷⁾ So auch Adamovich-Froehlich S. 40; zu Unrecht zieht Métall GZ. 1930 S. 51 (vgl. auch dens. in Österr. Anwaltszeitung 1930 S. 28) Art. 49 BVerfG. heran, der für Bundesgesetze und Staatsverträge die Verkündung vorschreibt; das Notverordnungsrecht ist ein Rechtsakt nicht des Nationalrats, sondern der Exekutive. — Vgl. auch die Rechtsprechung des deutschen Reichsgerichts über die (gleichfalls aus allgemeinen Gesichtspunkten begründete) Verkündung der Anordnungen aus Art. 48 RV: RG. Strafs. 55, 119; 57, 49.

³⁸⁾ Vgl. Wittmayer S. 461 Anm. 2. Ergeht die Notverordnung während der Nationalrat aufgelöst ist, so kann die Vorlage sinngemäß nur an den neuen Nationalrat erfolgen.

In diesem Kontrollsystem klafft eine offenkundig unabsichtliche, aber höchst wichtige Lücke. Für den Fall, daß der Nationalrat weder die Verordnung billigt noch ihre Aufhebung begehrt, ist keine Vorsorge getroffen. Es läßt sich aus dem Wortlaut des Artikels 18 Abs. 4 Satz 2 (auch nicht aus dem Wort »vorläufig«) kein Anhalt dafür entnehmen, daß nach Ablauf der vier Wochen die Verordnung automatisch außer Kraft tritt³⁹⁾. Denn im übrigen fordert Art. 18 für das Außerkrafttreten einen ausdrücklichen Beschluß des Nationalrats und eine Kundgebung der Bundesregierung. Die Verordnung behält in diesem Falle also dauernde Gültigkeit. Das ergibt sich aus der allgemeinen Rechtsvermutung für den Fortbestand einmal gültig entstandener Rechtssituationen. Es folgt aber auch aus der Erwägung, daß, wenn das Parlament sich der ihm zugewiesenen Kontrolle über die Verordnung entzieht, kein Anlaß vorliegt, darum dem Rechtsakt der Exekutive die Fortgeltung zu versagen.

Zweifel bestehen über die Art der Rechtskontrolle der Notverordnungen. Sind sie als Gesetze oder als Verordnungen zu behandeln? Der Verfassungsausschuß hat das erstere angenommen⁴⁰⁾; richtig ist aber das letztere⁴¹⁾. Denn nach rechtsstaatlicher Anschauung bieten nur die vom Parlament erlassenen Gesetze in sich bereits erhöhte Garantien der Rechtmäßigkeit; alle Rechtsakte der Exekutive dagegen bedürfen genauerer gerichtlicher Kontrolle. Die Prüfung der Notverordnungen ist selbstverständlich wegen der gesetzesgleichen Kraft der Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit beschränkt, und ferner gilt angesichts des politischen Einschlags, der der Entscheidung über das Vorliegen mehrerer der Voraussetzungen des Art. 18 innewohnt, für den VerfGH. das Gebot der Zurückhaltung, d. h. die Forderung, eine volle Prüfung nur bei den wirklich festbestimmten Rechtsvorschriften auszuüben und sich bei jenen Voraussetzungen, die dem politischen Werturteil einen gewissen Spielraum lassen, auf die Kontrolle der rechtlichen Grundlinien zu beschränken, um nicht ein Urteil über politische Entschlüsse fällen zu müssen, bei denen die Verfassung den politischen Organen ein Ermessen einräumen will, und über die sie die politische Kontrolle ausdrücklich dem Nationalrat, nicht dem Gericht, zugewiesen hat⁴²⁾. Angesichts der engen Schranken, in

³⁹⁾ So auch Métall S. 51, Voegelin, Zeitschrift f. Politik Bd. 19 (1930) S. 607; Wittmayer S. 460. Allerdings wird man in Übereinstimmung mit Métall ein verspätetes Aufhebungsverlangen für rechtswirksam halten müssen.

⁴⁰⁾ Bericht (Beilage Nr. 405) S. 4.

⁴¹⁾ Zutreffend der Abg. Eisler in der Sitzung des Nationalrats vom 7. Dezember 1929 (Sten. Ber. III. S. 3015); Merkl, J. Bl. 1930 S. 48; Métall, GZ. 1930 S. 52; Wittmayer S. 461 Anm. 2. So auch schon für die Verordnungen auf Grund § 14 StGG von 1867 Zolger, Österreichisches Verordnungsrecht 1898 S. 393 ff., 402 f.

⁴²⁾ Für die Berücksichtigung dieser Schranken kann die deutsche Rechtsprechung wertvolle Hinweise bieten. Obwohl der deutsche Staatsgerichtshof mit Recht für sich

die das Notverordnungsrecht in sachlicher Beziehung, namentlich aber durch die verfahrensmäßigen Binden gebannt ist, kann es schwerlich zu einem erheblichen Machtmittel in der Hand der Exekutive gegenüber dem Parlament werden. Da freilich in dem zur Mitwirkung berufenen parlamentarischen Ausschuß die Mehrheitsparteien den Ausschlag geben, so vermag es immerhin der parlamentarischen Mehrheit bedeutsame Möglichkeiten der Ausschaltung der Opposition zu geben. Seine wahre Tragweite wird erst die Zukunft erweisen 43).

Gerade mit Rücksicht auf die Abschwächung, die das Notverordnungsrecht gegenüber der Regierungsvorlage erfahren hat, verdient die Möglichkeit einer Stärkung der Regierung besondere Aufmerksamkeit, die sich aus der Einführung allgemeiner polizeilicher Anordnungsbefugnisse ergeben kann. Die Reformvorlage sah ein polizeiliches (gesetzänderndes) Notstandsrecht in unmittelbarem Zusammenhange mit dem Notverordnungsrecht vor. Auch hier haben Kompromisse vieles abgeschwächt. Geblieben ist ein den Polizeibehörden bisher abgehendes Verordnungsrecht zum Schutz der gefährdeten körperlichen Sicherheit von Menschen oder des Eigentums innerhalb der Schranken der Gesetze, also eine rein verwaltungsrechtliche Generalermächtigung (Art. II § 4 Abs. 2 ÜbgG. 1929) 44), und die Befugnis des Bundesheeres, selbständig einzuschreiten, wenn die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt

ein weitgehendes Prüfungsrecht in Anspruch nimmt, als den ordentlichen Gerichten zusteht, erkennt er doch ausdrücklich an, daß bei der Nachprüfung solcher Punkte dem Ermessen der Regierung ein gewisser Spielraum zu belassen ist und daß, weil das später befindende Gericht kaum imstande ist, sich in die Lage der Regierung bei Erlaß der Notverordnung zurück zu versetzen, das Vorgehen der Regierung solange als berechtigt anzusehen ist, als nicht das Gegenteil aus den Verhältnissen der kritischen Zeit heraus sich einwandfrei ergibt (Entscheidungen vom 21. Nov. 1925, u. 9. Juni 1928 bei Lammers-Simons S. 272 f., S. 284 f.). Für Art. 48 RV. hat das RG. einen noch zurückhaltenderen Standpunkt eingenommen (RG. Strafs. 57, 385; 58, 271; 59, 42, 185). Im gleichen Sinne im Schrifttum Triefel, Festgabe für W. Kahl, 1923 II S. 96 ff., E. Jacobi in Veröff. d. d. Staatsrechtslehrer I S. 122 ff. und Thoma, Festgabe für das Reichsgericht 1929 Bd. I 189/90.

43) Es ist jedenfalls Überschätzung der Rechtsschranken des Art. 18 A, wenn Métall, GZ. 1930 S. 51 meint, das Notverordnungsrecht werde «praktisch kaum jemals» angewendet werden; dagegen auch Ball und Wolf daselbst S. 121 Anm. 29. Geringe Bedeutung schreiben der Einrichtung zu auch Merkl, JBl. 1930 S. 48; Deutsche Juristen-Zeitung 1930 Sp. 204, Wittmayer S. 461; Langhoff, Die Bundesverfassungsnovelle 1930 S. 10. Das Rechte scheint mir Hugelmann (Deutsche Juristen-Zeitung 1930 Sp. 525 f., ähnlich Merkl, JBl. 1929 S. 449) zu treffen, wenn er das Notverordnungsrecht hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Stärkung würdigt, die es der parlamentarischen Mehrheit gegenüber Obstruktionsversuchen der Minderheit gewährt.

44) Obwohl es sich um ein im Verwaltungsrecht der meisten demokratischen Staaten Europas selbstverständliches Institut handelt, das für die Bewegungsfähigkeit der Polizeiverwaltung schwer entbehrlich ist, sind dagegen unter Übertreibung rechtsstaatlicher Prinzipien politische Bedenken erhoben worden. So von Merkl, JBl. 1930 S. 47 f. Dagegen mit Recht Wittmayer S. 471.

an der Anrufung der militärischen Hilfe verhindert sind und ein Zuwarten nicht wieder gutzumachenden Schaden bringen würde, d. h. also im Falle von Elementarkatastrophen oder sehr schweren politischen Unruhen⁴⁵⁾ (Art. 79 Abs. 4). Politisches Gewicht kommt beiden Bestimmungen nicht zu.

Ganz anders verhält es sich mit der an versteckter Stelle stehenden Vorschrift des Art. 102 Abs. 7: »Ergibt sich in einzelnen Gemeinden die Notwendigkeit, wegen Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung besondere Maßnahmen zu treffen, so kann der zuständige Bundesminister mit diesen Maßnahmen für die Dauer der Gefährdung eigene Bundesorgane betrauen.« Diese Bestimmung enthält im Gewande einer Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der örtlichen Sicherheitspolizei eine Ermächtigung zu polizeilichen Notstandsmaßnahmen von recht dehnbare Natur.

Es ist mit Recht in der Literatur hervorgehoben worden⁴⁶⁾, daß der Wortlaut dieser Vorschrift eine auffallende Ähnlichkeit mit dem Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung hat, aus der sich die so hoch bedeutsamen Ausnahmebefugnisse des deutschen Reichspräsidenten herleiten. Darüber, welche Maßnahmen statthaft sind, und welche Rechtsschranken ihnen gezogen sind, schweigt Art. 102 Abs. 7. Schwerlich aber empfängt die Regierung durch diese Vorschrift eine ihre sonstigen Befugnisse erweiternde Ermächtigung zu *gesetzesändernden* Maßnahmen. Die Vorschrift des Art. 18 BVerfG., der die Behörden (einschließlich der Regierung) zu *gesetzesausführenden* Verordnungen ermächtigt, kann zwar für Art. 102 Abs. 7 nicht als Schranke angeführt werden, denn hier handelt es sich nicht um den Erlaß von Verordnungen, sondern um »Maßnahmen«, d. h. um Rechtsakte jeder Art ohne Bindung an Form und inhaltliche Allgemeinheit der Verordnung, nur bestimmt durch ihr Ziel, die Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung⁴⁷⁾. In Art. 102 Abs. 7 selbst aber weist das Wort »zuständige« auf die Bindung an die Zuständigkeit begründende Gesetz hin⁴⁸⁾. In den Vorschriften der Verfassung findet jedenfalls dieses Notstandsrecht seine Grenze⁴⁹⁾.

Umfang und Schranken dieses Rechts zur unmittelbaren örtlichen

⁴⁵⁾ Derartige Fälle führt der Bericht des Verf. Ausschusses (Beilagen Nr. 405) S. 4 an.

⁴⁶⁾ Camillo Policky in Österreichische Richterzeitung 23 (1930) S. 33; Wittmayer S. 459.

⁴⁷⁾ Über den Begriff der Maßnahme als des von der konkreten Sachlage beherrschten nicht formgebundenen Rechtsaktes C. Schmitt, Veröffentlich. d. Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 1 (1924) S. 95 f.; Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums 1926 S. 10, 16.

⁴⁸⁾ Von der *gesetzesändernden* Kraft der Maßnahmen gehen dagegen aus Policky S. 33; Wittmayer S. 469 f.

⁴⁹⁾ Policky will in 102 Abs. 7 auch Verfassungsdurchbrechungen sanktioniert sehen (S. 33 f.). Gegen ihn mit Recht Wittmayer S. 469/70.

Bundespolizeiaktion bleiben also etwas im Ungewissen. Gerade darum enthält dieses Aktionsrecht trotz seiner lokalen Zersplitterung für die Bundesexekutive weitreichende Möglichkeiten, denen vielleicht eine größere politische Bedeutung zuzumessen sein dürfte als dem Notverordnungsrecht.

Würdigt man den Ausbau der Stellung des Bundespräsidenten im Zusammenhang, so kann man namentlich im Hinblick auf die Volkswahl eine Stärkung feststellen, die ihn sehr wohl befähigt, eine bedeutsame politische Tätigkeit zu entfalten, nicht so sehr als unmittelbar hervortretender Leiter der Tagespolitik oder als im Kampf mit dem Parlament liegende politische Macht⁵⁰⁾, wie als feste Stütze einer energischen Regierungstätigkeit und als sichtbarer Repräsentant und Führer der Volksgesamtheit. Es wird eine Frage der Umstellung des Verfassungslebens auf die neue Position des Präsidenten sein, inwieweit in Wirklichkeit der weite Rahmen ausgefüllt werden wird, den die Novelle dem politischen Einfluß des Präsidenten eröffnet⁵¹⁾.

Das Ziel, das sich die Reform bei ihrer Umgestaltung des Regierungssystems der österreichischen Demokratie setzt, ist die »Stärkung der staatlichen Autorität«, die durch eine Vermehrung der Macht der Exekutive und einen Abbau der reinen Parlamentsherrschaft erreicht werden soll. Die Hebung der Stellung des Bundespräsidenten bildet das Hauptstück für die Ausgestaltung des Einflusses der Regierung gegenüber dem Parlament. Doch trägt jedenfalls die gesetzgewordene Fassung der Novelle keine antiparlamentarische Tendenz. Hand in Hand mit der Stärkung der Exekutive geht die Sicherung der Herrschaft der Parlamentsmehrheit gegenüber der Parlamentsminderheit.

In diesen Zusammenhang gehören zunächst die Bestimmungen, daß der Nationalrat nicht mehr wie bisher in dauernder, nur durch Vertagungen unterbrochener Kontinuität versammelt ist, sondern vom Präsidenten jährlich zu 2 ordentlichen Tagungen berufen wird, doch ist eine Mindestdauer der Frühjahrstagung von 2, der Herbsttagung von 4 Monaten vorgesehen, außerdem müssen außerordentliche Tagungen auf Verlangen der Bundesregierung, eines Drittels der Mitglieder des Nationalrats oder des Länder- und Ständerats einberufen werden, und die Schließung der Tagung darf der Präsident lediglich gemäß eigenen Beschlusses

⁵⁰⁾ Zu weit geht es daher, wenn Merkl, JBl. 1930 S. 48; Deutsche Juristenzeitung 1930 Sp. 204 von einer Abhängigkeit der Bundesregierung nach zwei Seiten (Nationalrat und Präsident) und von der Möglichkeit einer «dauernden Regierungskrise» im Konfliktfall spricht.

⁵¹⁾ Die auf die Befugnisse des Bundespräsidenten bezüglichen Vorschriften sind alsbald in Kraft getreten (Art. II § 16 ÜbgG. von 1929). Der jetzige Präsident bleibt im Amt. Die Neuwahl ist erst binnen 10 Wochen nach Zusammentritt des nächsten neugewählten Nationalrats auszuschreiben; für den jetzigen Nationalrat ist regelmäßiger Ablauf seiner Periode vorgesehen (§ 14 a. a. O.).

des Nationalrats vornehmen (Art. 28 Absatz 1—3). Von einer Zurückdrängung des Parlaments kann also nicht die Rede sein, umsoweniger, als die Ausschüsse zur Fortsetzung ihrer Tätigkeit nach dem Ende der Tagung beauftragt werden könnten (Art. 28 Abs. 4) und der Ständige Unterausschuß selbst im Falle der Auflösung die Funktionen der Mitwirkung an der Verwaltung fortführt (Art. 55 Abs. 2 Satz 5).

Ebensowenig kann eine wirkliche Schwächung der parlamentarischen Stellung in der Einführung eines automatischen Budgetprovisoriums erblickt werden: Im Falle des Nichtzustandekommens des rechtzeitig, d. h. 10 Wochen vor Ablauf des Finanzjahres, dem Nationalrat vorgelegten Bundesvoranschlages und in Ermangelung vorläufiger gesetzlicher Bestimmungen darf die Regierung für zwei Monate Ein- und Ausgaben nach den geltenden Gesetzesvorschriften in Höhe von je $\frac{1}{12}$ der bisherigen Bewilligung bestreiten (Art. 51 Absatz 3). Nach zwei Monaten muß jedoch auf jeden Fall eine vorläufige oder definitive Regelung durch Gesetz erfolgen.

Das demokratische Wahlrecht bleibt durch die Novelle unberührt. Die aktive Wahlfähigkeit wird auf 21 (statt 20) und die passive auf 29 (statt 24) heraufgesetzt (Art. 26 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4). Den Ländern bleibt es überlassen, die Wahlpflicht (auch für Bundeswahlen) einzuführen (Art. 26 Abs. 1 Satz 3—5)⁵²⁾. Für die Gemeindewahlen wird gestattet, daß die Wahlberechtigung Personen vorenthalten wird, die noch nicht ein Jahr in der Gemeinde wohnen und sich in ihr vorübergehend aufhalten (Art. 119 Abs. 2)⁵³⁾.

Die große Aktion, die das Reformprojekt gegen die reine Parlamentsherrschaft zu führen beabsichtigte, blieb nicht bei jenen Maßnahmen zur Stärkung der Regierungsmacht stehen, die allein von den ursprünglichen Plänen die Klippe der Parteikompromisse als leidlich kompakter Block passiert haben. Es war nach dem Vorbild der Weimarer RV. auch ein Ausbau der Volksgesetzgebung vorgesehen. Nichts davon ist Gesetz geworden. Das ist wahrscheinlich kein Schade. Eine Korrektur des Parteienstaates durch unmittelbar demokratische Institutionen zu erwarten, ist in einem parteipolitisch so zerrissenen Staate wie Österreich vergeblich. Das zeigt das warnende Beispiel des — jedenfalls vorläufig — recht wenig ermutigenden Mißbrauchs der Volksgesetzgebung im deutschen Reich. Das Schweizer Beispiel kann mit Berechtigung nur dort angeführt werden, wo gleiche Verhältnisse bestehen: Sicherheit, Bürger-

⁵²⁾ Ob man mit der Wahlpflicht in Österreich günstigere Erfahrungen machen wird wie anderwärts, mag zweifelhaft sein. Ungünstiges berichtet Gargas, Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge 17 S. 206; vgl. auch Kaisenberg, ZStaatsW. 88 S. 581.

⁵³⁾ Merkl, Deutsche Juristenzeitung 1930 S. 202, bemerkt mit Recht hierzu, daß hiervon in erster Linie Arbeiter, also in der Mehrzahl nicht Angehörige der Mehrheitsparteien betroffen werden.

lichkeit, altdemokratische Traditionen. Der eigentlich tragende Gedanke, der die Heimwehrbewegung in ihrem Kampfe gegen Parlament und Parteienstaat emporführte, war das ständische Prinzip⁵⁴). Auch von den überdies reichlich unklaren ständischen Ideen begegnet in der Novelle, eine Folge des Übergangs der Leitung der Reform von den Heimwehren an die Koalitionsmehrheit der Parteien, nur ein Rest in der verheißenen Umwandlung des Bundesrats in einen Länder- und Ständerat. Die Schwierigkeit, eine befriedigende Verteilung der Stimmen innerhalb einer berufsständischen Körperschaft herzustellen, so oft mit Recht von den Kritikern der berufsständischen Ideologie hervorgehoben, zeigte sich auch in diesem Falle. Nicht einmal die Mehrheitsparteien vermochten sich untereinander über die Zusammensetzung des Ständerats zu verständigen. So schiebt schon der Entwurf und ebenso die endgültige Novelle die Lösung dieser Frage auf ein künftig zu erlassendes Bundesverfassungsgesetz ab (Art. 34/35). Selbst die Zuteilung der Sitze im Länderrat erwies sich als ein recht schwer zu lösendes Problem⁵⁵) Der Plan des Entwurfs, daß jedes Land die gleiche Zahl von Vertretern stellen sollte, was eine schwere Beeinträchtigung Wiens zur Folge gehabt hätte, ist gefallen. Die Befugnisse des Länder- und Ständerats sind gegen früher nicht erweitert. Die Ausfüllung der hier verbleibenden Lücken des Reformwerks wird nicht leicht sein. Darüber, daß der ständische Gedanke in der Novelle tatsächlich beiseite geschoben ist, kann man sich schwerlich täuschen; das nimmt der Einführung ständischer Einrichtungen, die sonst ein weit über Österreich hinausgehendes verfassungsrechtliches Interesse besitzen, ihr eigentliches Gewicht.

Von dem Umschwung der verfassungsrechtlichen und politischen Lage wird auch die *Verfassungsgerichtsbarkeit* erfaßt. Den Anstoß zur Ausdehnung der Reform auf dieses Gebiet gab, wie wir sahen, der Gegensatz, der sich in den letzten Jahren häufiger zwischen der Politik der Bundesregierung und der Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofs, namentlich in der Frage der Dispens-Ehen und der Wiener Straßenpolizei, gezeigt hatte. Ganz im Widerspruch zu der rechtstheoretischen Ideologie der reinen Rechtslehre, die an der politischen Auswirkung der weit gespannten Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs ganz vorbeisieht, hatte der Verfassungsgerichtshof in Wahrheit gerade infolge der ständigen Konflikte zwischen dem Bund und der Wiener Verwaltung

⁵⁴) Es spielte schon im Jahre 1919 in den christlich-sozialen und großdeutschen Entwürfen zur Verfassung, die als zweite Kammer ein Ständehaus oder eine Reichswirtschaftskammer vorsahen, eine Rolle. Vgl. darüber Lamp, Das Zweikammersystem der österr. Bundesverfassung 1922 S. 21 ff., Abg. Clessin in der Sitzung des Nationalrats vom 23. Okt. 1929 (Sten. Ber. III 2911) sowie zum ständischen Gedanken allgemein Seipel S. 199 ff.

⁵⁵) Vgl. Merkl, Deutsche Juristenzeitung 1930 Sp. 203; Wittmayer S. 465 ff.

eine hohe politische Aufgabe zu erfüllen. Unleugbar, daß die umfassende Gerichtsbarkeit manchen Konflikt ruhiger Lösung entgegengeführt hat. Unvermeidbar aber, daß der Verfassungsgerichtshof der Gefahr politischer Festlegung und politischer Reibung nicht entging. Schwer zu verhüten auch, daß die politische Kritik die Ursache in der personellen Besetzung des Gerichts zu suchen geneigt war. So entstand die Forderung der »Entpolitisierung« des Verfassungsgerichtshofs durch Entparlamentarisierung der Personenbesetzung.

Eine wirksame Entpolitisierung des Verfassungsgerichtshofs würde wohl einer vorsichtigen Begrenzung seiner Kompetenz bedurft haben, die ihm die am stärksten von politischen Tagesfragen bewegte und daher der Judiziabilität widerstrebenden Materien abgenommen hätte⁵⁶⁾. Die Novelle entzieht ihm nur die wichtigsten ihm noch verbliebenen *verwaltungsrechtlichen* Kompetenzen. Ihr Hauptaugenmerk richtet sich auf die Personenbesetzung, die sie indessen nicht in glücklicher Weise angefaßt hat. Sie ändert den Modus der Stellenbesetzung mit dem Ziel ab, den Gerichtshof überwiegend mit juristischen Fachleuten statt wie bisher mit Vertrauensmännern der Parteien zu besetzen. Sie verlangt von allen Mitgliedern daher juristische Vorbildung und 10jährige juristische Praxis. Sie schließt die aktiven Politiker von der Zugehörigkeit zum Verfassungsgerichtshof aus, nämlich die Mitglieder der Bundes- und Landesregierungen, des Parlaments oder eines sonstigen Vertretungskörpers⁵⁷⁾, sogar die Angestellten oder sonstigen Funktionäre der politischen Parteien. Sie drängt den parlamentarischen Einfluß auf die Ernennung zurück: Präsident, Vizepräsident und die Hälfte der 12 Mitglieder und 6 Ersatzmitglieder ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung aus dem Kreise der Richter, Verwaltungsbeamten und Professoren. Die andere Hälfte auf Grund von Dreier-vorschlägen, die je zur Hälfte Nationalrat und Länder- und Ständerat erstatten (Art. 147). Aber weder die immer noch zur Hälfte politisierte Besetzung, noch das System der Inkompatibilität werden zureichen, die politische Note aus der Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs zu bannen.

Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind auf Lebenszeit ernannt. Die Novelle ändert daran nichts, führt nur bei 70 Jahren eine

⁵⁶⁾ Darauf daß in der «Abbürdung der politischen Aufgabe» der entscheidende Ansatzpunkt einer Beschränkung der politischen Rolle des Verfassungsgerichtshofs gelegen hatte, weist auch mit Recht Wittmayer S. 481 hin.

⁵⁷⁾ Diese auch dann, wenn sie ihr Mandat bei Ernennung niederlegen. Die Berufung zum Präsidenten oder Vizepräsidenten setzt sogar den Ablauf von 4 Jahren seit Aufgabe der politischen Position voraus. Vermutlich wird diese allzu rigorose Bestimmung in Zukunft erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Gegen sie auch Kelsen, Jur. Bl. 1929 S. 456.

Altersgrenze ein (Art. 147 Abs. 6 Satz 2). Der von ihr erstrebte Wechsel im Charakter der Mitglieder wäre also zunächst nicht erfolgt. Angesichts dessen hat sie die Funktion sämtlicher gegenwärtiger Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs mit dem 15. Februar 1930 für erloschen erklärt (Art. II § 25 ÜbgG. 1929). Sie setzt also die Unabhängigkeit der Richter beiseite, um den politischen Umschwung durch eine Neubesetzung des politisch mißliebig gewordenen Gerichts zu vervollständigen. Eine solche aus politischen Gründen erfolgte Absetzung eines ganzen Gerichtshofs — tatsächlich ist der größte Teil der Mitglieder nicht wieder in das Gericht gewählt worden — ist ein tiefer Eingriff in die Justiz⁵⁸⁾, der jedenfalls erhärtet, daß auch der neue Modus der Ernennung den politischen Einflüssen nach wie vor die Bahn frei läßt⁵⁹⁾.

Ganz unabhängig von der politischen Neuorientierung der Obersten Gerichte geht ein weiterer Ausbau der rechtsstaatlichen Einrichtungen. Das Verfahren des VGH. bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen wird verbessert. Das Recht, die Prüfung zu beantragen wird über Bundes- und Landesregierung auf den Verwaltungsgerichtshof und den Obersten Gerichtshof ausgedehnt (Art. 140). Die Frist, die bisher der VGH. für das Außerkrafttreten eines verfassungswidrigen Gesetzes bewilligen konnte, wird auf 1 Jahr (statt 6 Monate) bemessen (Art. 140 Abs. 3). Diese Fristverlängerung beruht auf den Erfahrungen, die im Streit über das Wiener Landesgesetz über die Straßenpolizei gemacht worden sind. Der Verfassungsgerichtshof hob es am 16. November 1928 mit sechsmonatlicher Übergangsfrist auf⁶⁰⁾, weil vor seinem Erlaß das Bundesgrundgesetz über die Materie hätte abgewartet werden müssen. Die Parteien vermochten sich jedoch nicht über dieses Bundesgesetz zu einigen, so daß die Frist durch verfassungsänderndes Gesetz vom 24. Mai 1929 (BGBl. Nr. 177) bis zum 30. November 1929 hinausgeschoben wurde. Die Reform hat die Frage erledigt. Die lange Zeit drohende Befürchtung, es möchte nach dem 30. November ein rechtliches Vakuum entstehen, gab jedoch Veranlassung, die gesetzliche Frist nunmehr zu verlängern und in den Absatz 4 die sehr zweckmäßige Bestimmung aufzunehmen, daß mit dem Außerkrafttreten des verfassungswidrigen Gesetzes automatisch, wenn das Urteil nichts anderes bestimmt, die

⁵⁸⁾ In der Erörterung der Reform ist an dieser Maßnahme der Novelle, die den Anschein einer «Umpolitisierung» erweckt, durchweg Kritik geübt; vgl. Kelsen, J.BI. 1929 S. 456, Brockhausen das. 1930 S. 69 ff.; Voegelin S. 609 ff.; Wittmayer S. 482 ff.

⁵⁹⁾ Ähnliche Bestimmungen über Inkompatibilität sind auch für den Obersten Gerichtshof und den VGH. eingeführt (Art. 134 Abs. 3, 4, 5, 92 Abs. 2), für letzteren ist der parlamentarische Einfluß auf die Besetzung beseitigt (Art. 134 Abs. 3) und — zur Beschleunigung der Umbesetzung — die Altersgrenze auf 65 Jahre festgesetzt (Absatz 6).

⁶⁰⁾ Sammlung Heft 8 Nr. 1114 S. 342. Ausführliche Darstellung des Streites bei Novák, Zahraniční Politika 9 (1930) S. 15 ff.

von dem Gesetz beseitigten früheren Bestimmungen wieder in Kraft treten ⁶¹⁾.

Die ferner in die Novelle eingefügten Maßnahmen zum Ausbau der rechtswissenschaftlichen Garantie, die Schaffung von Verwaltungsstrafsenaten zur Entscheidung der Verwaltungsstrafsachen in oberster Instanz (Art. 11 Abs. 5) ⁶²⁾, die Verbesserung der Vorschriften über die Haftung der Gebietskörperschaften für schädigende Handlungen ihrer Organe (Artikel 23) ⁶³⁾, und endlich die Vereinheitlichung und Revision der Zuständigkeiten des VGH. (Art. 129—132) ⁶⁴⁾ gehören nicht dem politischen, sondern dem verwaltungsrechtlichen Gebiet an und sind nur infolge des weitgespannten Rahmens des Bundes-Verfassungsgesetzes formelle Bestandteile der Verfassung und damit der Reform.

Die österreichische Verfassungsreform ist das Werk nüchterner politischer Berechnung. Sie ist die Festlegung der Ergebnisse der innerpolitischen Umlagerung. Darum die über alle die zahlreichen Positionen des politischen Kampffeldes zerstreuten Bestimmungen der Reform. Darum aber andererseits auch der sie alle durziehende einheitliche politische Zug. Als ganzes genommen bringt die Reform einen recht tiefgreifenden Wandel der verfassungsrechtlichen Verhältnisse. Freilich, der Föderalismus bleibt trotz einiger ihre Spitze gegen Wien kehrenden Abstriche erhalten, die Verfassungsgerichtsbarkeit behält ihre zentrale Stellung, die demokratische Grundlage vor allem ist unerschüttert. Aber bezüglich der Formen der staatlichen Willensbildung unternimmt es die Novelle, und das ist das wichtigste Stück der Reform überhaupt, aus einem radikal parlamentarischen System eine gemäßigt parlamenta-

⁶¹⁾ Diese Neuerung geht auf den Vorschlag Kelsens zurück (vgl. dens. *Revue du droit public* 44 (1928) S. 250; Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 6 (1929) S. 72/78; J.Bl. 1929 S. 455) und war schon bei der Reform von 1925 im Regierungsentwurf enthalten.

⁶²⁾ Damit ist für die Anfechtung von Verwaltungsstrafverfügungen, die im deutschen Recht den ordentlichen Gerichten zugewiesen ist, jetzt in Österreich ein Schutz durch verwaltungsgerichtliche Instanzen eingeführt. Als Verwaltungsgericht muß man die Verwaltungsstrafsenate mit Rücksicht auf Aufgabe, Verfahren und Unabhängigkeit bezeichnen, obwohl der Vorsitzende (der Landeshauptmann) nicht rechtskundig zu sein braucht (anderer Ansicht Koerner, ZBl. 48 (1930) S. 81 f.). Der Regierungsentwurf hatte übrigens einen besonderen unpolitischen Vorsitzenden vorgesehen. Die Vereinigung von verwaltender und richterlicher Tätigkeit bei den Mitgliedern des Gerichts kommt z. B. auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Preußens (beim Kreis- und Bezirksausschuß) und des Reichs (beim Finanzgericht) vor. — Die Bestimmungen über Verwaltungsstrafsenate treten erst mit Erlaß des noch nicht ergangenen Ausf. G. in Kraft. (Art. II § 7 ÜbgG. 1929).

⁶³⁾ Die Haftung der Gebietskörperschaften, die schon die Novelle von 1925 eingeführt hat, bleibt auch jetzt noch bis zum Erlaß des Ausf. G. Verheißung (Art. II § 12 ÜbgG. 1929; vgl. näher bei Herzog *Österr. Anwalts-Ztg.* 7 (1930) S. 61 ff.).

⁶⁴⁾ Die Einzelheiten erläutert bei Koerner, ZBl. 1930, S. 82 ff.; Adler, das. S. 28 f.; Herzog, *Österr. Anwalts-Ztg.* 1930, S. 8 ff.

rische Demokratie zu formen; es ist das ein Schritt, der im Rahmen der allgemeinen Entwicklung des parlamentarischen Typs der Demokratie Beachtung verdient als ein wichtiges, vielleicht symptomatisches Zeichen, wie lebhaft in der Gegenwart das Verlangen nach fester Regierung und Führung sich äußert. ⁶⁵⁾ Vor allem aber durchdringt die Reform die ganze Verfassung mit einem neuen politischen Prinzip; es ist der Geist einer dauerhaften parteipolitischen Mehrheit, der in der Verfassungsordnung nicht das Kompromiß, sondern die Durchsetzung des Mehrheitswillens zu sichern sucht.

Dennoch ruht die ganze Reform selbst auf einem Kompromiß der Mehrheitsparteien mit der parlamentarischen Minderheit. Besteht nun nicht die Gefahr, daß auch künftig bei Verschiebungen der parteipolitischen Lage der Wunsch auftaucht, den Sieg durch neue Verfassungsrevision zu krönen? Wird das jetzige Kräfteverhältnis der Staaten Dauer haben? Niemand kann das vorhersagen. Unleugbar sind die eigentlichen Träger und Wegbereiter der Reform, die Heimwehren, von dem Ergebnis sehr enttäuscht. Mindestens für die Zukunft bleibt das Streben, über das Erreichte hinaus neue Positionen zu erobern, lebendig. Noch ist auch die Reformarbeit selbst in Fluß. Eine Reihe zwar nicht verfassungsrechtlich bedeutsamer, aber äußerst belangreicher und umstrittener politischer Fragen sind bereits geregelt ⁶⁶⁾, andere stehen noch aus. Namentlich aber weist die neue verfassungsrechtliche Ordnung noch zwei empfindliche Lücken auf. Noch ist die heikle Frage der Zusammensetzung des Länder- und Ständerats ungelöst, noch steht auch der nicht minder dornige neue Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern aus, in dem der Kampf um die Stellung Wiens noch einmal von dieser Seite her entbrennen kann ⁶⁷⁾. So hängt das volle Wirksamwerden der neuen Einrichtungen noch von der Zukunft ab. Schon manchmal aber hat sich eine Verfassung, die von vielen Seiten als vorläufiges Kompromiß angesehen wurde, gerade dadurch, daß sie der tatsächlichen Machtlage auf das engste angepaßt war, als über Erwarten dauerhaft erwiesen.

⁶⁵⁾ Darauf weist mit Recht auch Mirkine-Guetzévitch in seiner Besprechung der Reform (*Revue politique et parlementaire* 142 (1930) S. 492) hin.

⁶⁶⁾ Siehe das Bundesgesetz zur Abänderung des Strafgesetzes und des Preßgesetzes vom 20. Dez. 1929 (BGBl. Nr. 440); vgl. Kommentar von Kläger 1930. Ferner: Gesetz zum Schutze der Arbeits- und Versammlungsfreiheit vom 5. April 1930 (BGBl. Nr. 113); vgl. zum Entwurf Kadecka JBl. 1929 S. 457 ff.; Lederer, JBl. 1930, S. 201 ff.; Weißkopf, GZ. 1930, S. 132 f.; Malaniuk, das. S. 139 ff. Gesetz betreffend die Abänderung des Waffenpatents vom 17. Juni 1930 (BGBl. Nr. 178); vgl. den Bericht des Justizausschusses Nr. 507 der Beilagen des Nationalrats.

⁶⁷⁾ Wien erhält jetzt als Land *und* Gemeinde Anteile, ist also doppelt berücksichtigt. Hiergegen richtet sich schon seit langem der Kampf der anderen Länder. Vgl. Pfaundler in Mannlicher-Pf. S. 59.