

ABHANDLUNGEN ZUR ÖSTERREICHISCHEN
VERFASSUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM

Heft 1

DIE
REFORM DER ÖSTERREICHISCHEN
BUNDESVERFASSUNG

VON

DR. LUDWIG ADAMOVICH
PRIV. DOZ. AN DER UNIVERSITÄT WIEN



(Sonderabdruck aus der Zeitschrift für öffentliches Recht Band V, Heft 2)

VERLAG VON JULIUS SPRINGER / WIEN 1926

Verlag von Julius Springer in Wien I

Zeitschrift für öffentliches Recht

Herausgegeben in Verbindung mit

Gerhard Anschütz-Heidelberg, Max Hussarek-Wien, Max Layer-Graz, Adolf Menzel-Wien, Karl Rothenbücher-München, Richard Thoma-Heidelberg.

Von Hans Kelsen-Wien

Schriftleiter: Alfred Verdross-Wien

Die „Zeitschrift für öffentliches Recht“ enthält außer Abhandlungen und ständigen Arbeiten aus dem Gebiet der Staatenpraxis auch regelmäßige Literaturberichte über Bücher und Zeitschriften. Neben der Pflege und der Theorie des öffentlichen Rechts ist die Darstellung positivrechtlicher Probleme aus dem Bereiche des Verfassungs-, Verwaltungs-, Völker- und Staatskirchenrechts die Hauptaufgabe der Zeitschrift. Sie vertritt keine besondere Richtung oder Schule, es kommen hier vielmehr alle wissenschaftlich fundierten Lehrmeinungen gleichmäßig zu Wort.

Die „Zeitschrift für öffentliches Recht“ erscheint vierteljährlich in einzeln berechneten Heften von etwa 10 Druckbogen. 4 Hefte bilden einen Band

Inhalt von Band V, Heft 1 (1. Oktober 1925):

144 Seiten, 7.50 Reichsmark

Zum Problem „Recht und Macht.“ Von Professor Dr. Adolf Menzel, Wien. — **Die Gestaltung des Reichsverwaltungsgerichtes.** Von Professor Dr. Richard Thoma, Heidelberg. — **Politik als Kunst und Wissenschaft.** Von Professor Dr. Friedrich Weyr, Brünn. — **Das Problem des politischen Mordes in Schillers Wilhelm Tell, eine Umdeutung.** Von Professor Dr. Ludwig Waldecker, Königsberg. — **Staatsform als Rechtsform.** Von Professor Dr. Hans Kelsen, Wien. — **Beiträge zur Entstehungsgeschichte des Breve Georgs XVI. vom 30. April 1841 und der von Kardinal Lambruschini erlassenen Instruktionen vom 30. April 1841 und 22. Mai 1841 über die gemischten Ehen.** Von Dr. jur. u. rer. pol. Otto Weinberger, Wien. — **Der spanische Staatsrat.** Von Professor Dr. Walter Anderssen, Madrid. — **Die neue rumänische Verfassung vom 28. März 1923.** Von Dr. D. M. Kauschansky, Charlottenburg.

Inhalt von Band V, Heft 2 (1. Januar 1926):

145—336 Seiten, 12.— Reichsmark

Studien zur Weimarer Reichsverfassung. Von Professor Dr. Gerhard Anschütz, Heidelberg. — **Die Verfassungsschranken der Diktaturgewalt des Artikels 48 der Reichsverfassung.** Von Ministerialrat Dr. Kurt Häntzschel, Berlin. — **Preußen im Reichsrat.** Von Professor Dr. Leo Wittmayer, Wien. — **Die Geschichte des Neutralitätsgedankens.** Von Professor Dr. Leo Strisower, Wien. — **Der Rechtsschutz der Minderheiten vor dem Völkerbunde.** Von Dr. Erwin Loewenfeld, Berlin. — **Die Reform der österreichischen Bundesverfassung.** Von Privatdozent Dr. Ludwig Adamovich, Wien.

Inhalt von Band V, Heft 3 (1. April 1926):

Seite 337—496, 11.20 Reichsmark

Die Parlamentsauflösung in der Tschechoslowakei. Von Dr. Ludwig Spiegel, Prag. — **Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925.** Von Dr. Egbert Mannlicher, Wien. — **Zur Frage der Kogrudrinne und der Ostsee-Eingänge.** Von Privatdozent Dr. Ernst Wolgast, Königsberg. — **Minderheitenschutz und Schulwesen.** Von Dr. Karl Braunias, Wien. — **Die Verfassungsmäßigkeit des 18. Amendments zur United States Constitution.** Von Erich Voegelin, New-York.

ISBN 978-3-7091-9566-6 ISBN 978-3-7091-9813-1 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-7091-9813-1

Die Reform der österreichischen Bundesverfassung

von

Ludwig Adamovich-Wien

I.

Das Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, durch das Österreich als Bundesstaat eingerichtet wurde, hat sich in einer Reihe von wichtigen verfassungsrechtlichen Fragen mit bloß provisorischen Anordnungen beholfen und deren definitive Lösung der Zukunft überlassen. Die Notwendigkeit einer Reform der Bundesverfassung im Sinne eines „Ausbaues der Verfassung“ war daher schon in dem Bundesverfassungsgesetze selbst begründet und war dem Ermessen des Nationalrates und der Bundesregierung lediglich die Wahl des zur Vornahme der erforderlichen Ergänzungen der Verfassung geeigneten Zeitpunktes überlassen. Für diese Wahl des Zeitpunktes wurde nun hauptsächlich das zweite Motiv, das eine Änderung der Verfassung erforderte, bestimmend. In den Genfer Protokollen vom Oktober 1922 und in dem späteren Genfer Akkord vom September 1924 hatte sich nämlich die Bundesregierung zur Anordnung einer Reihe von organisatorischen Maßnahmen, deren Durchführung eine Änderung der Verfassung zur Voraussetzung hatte, bis zum 30. Juni 1925 verpflichtet. Stand dieser Termin für die Änderungen der Verfassung, die zur Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber dem Völkerbunde erforderlich waren, fest, so erschien es zweckmäßig, im gleichen Zeitpunkte auch die zum weiteren Ausbau der Bundesverfassung in den wichtigsten und dringlichsten Fragen notwendigen Verfassungsänderungen durchzuführen und hiemit die Erlassung einer Reihe von Ausführungs- und Nebengesetzen zur Bundesverfassung zu verbinden. In dieser Erwägung legte die Bundesregierung dem Nationalrate am Ende der Sommersession 1925 eine Reihe von Gesetzesvorlagen vor, die in ihrem gesamten Komplex eine tiefgreifende Reform der Bundesverfassung zum Gegenstande hatten. Nach langwierigen und schwierigen Parteienverhandlungen erledigte der Nationalrat diese Vorlagen in den Sitzungen vom 28. bis 30. Juli 1925 in dritter Lesung.

Ihrem Inhalt nach war die Verfassungsreform durch die beiden leitenden Motive: Ausbau der Bundesverfassung in den dringlichsten Belangen und Erfüllung der in Genf übernommenen Verpflichtungen, bestimmt. Sie hatte daher im Sinne dieser beiden Ziele in ihren Hauptpunkten zum Gegenstande: 1. Die Inkraftsetzung der definitiven Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes, 2. die Reform der staatlichen Verwaltung in den Ländern, 3. die Reform der Rechnungskontrolle in Bund und Ländern, 4. die Reform der

Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit, 5. Änderungen der Finanzverfassung. In etwas loserem Zusammenhange mit den beiden leitenden Motiven stehen dann noch die besonderen Vorschriften, die vom Nationalrat gleichzeitig durch das Unvereinbarkeitsgesetz und das neue Bundesgesetz über Erwerb und Verlust der Bundes- und Landesbürgerschaft erlassen wurden.

II.

1. Die Bestimmungen der Artikel 10 bis 12 und 15 des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Verteilung der Funktionen in Gesetzgebung und Vollziehung zwischen Bund und Ländern traten nicht gleichzeitig mit den übrigen Bestimmungen der Verfassung in Kraft, sie sollten vielmehr gemäß § 42, Absatz 1, des Übergangsgesetzes zur bundesstaatlichen Verfassung erst in dem Zeitpunkte Wirksamkeit erlangen, da weitere drei Verfassungsgesetze des Bundes, nämlich:

a) ein Verfassungsgesetz über die finanzielle Auseinandersetzung zwischen dem Bund und den Ländern, bzw. den Gemeinden;

b) ein Verfassungsgesetz über den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Schul-, Erziehungs- und Volkbildungswesens (Art. 14, B.-VG.);

c) ein Verfassungsgesetz über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern (Art. 120, B.-VG.) in Geltung getreten waren.

Bis zu dem bezeichneten Zeitpunkte aber wurden durch § 42, Absatz 2, lit. a, des Übergangsgesetzes die früher für die Verteilung der Kompetenzen in der Gesetzgebung zwischen dem Staat und den Ländern in Geltung gestandenen Bestimmungen auch für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als maßgebend erklärt. In die Kompetenz der Bundesgesetzgebung fielen sonach nur die im § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 141, taxativ bezeichneten Angelegenheiten, alle übrigen Angelegenheiten aber gehörten gemäß der generellen Klausel des § 12 des bezogenen Grundgesetzes in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung. Die Verteilung der Funktionen in der Verwaltung hatte § 42, Absatz 2, lit. b und c, Übergangsgesetzes, auf das Moment abgestellt, ob die einzelne Agenda am Tage des Wirksamkeitsbeginnes des Bundesverfassungsgesetzes (10. November 1920) von den ehemals autonomen Landesbehörden besorgt wurde oder nicht; nur die Angelegenheiten, die an diesem Tage von den Behörden der ehemals autonomen Verwaltung geführt wurden, bildeten während des Übergangszustandes den selbständigen Wirkungsbereich der Länder, alle übrigen Angelegenheiten aber waren für die Dauer dieses Provisoriums hinsichtlich der Vollziehung Bundessache.

Die konstituierende Nationalversammlung hatte offensichtlich damit gerechnet, daß die drei weiteren Verfassungsgesetze des Bundes, von deren Erlassung das Wirksamwerden der Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes durch § 42 des Übergangsgesetzes abhängig gemacht wurde, binnen verhältnismäßig kurzer Frist zustandekommen werden und daß somit der Übergangszustand, während dessen die im § 42, Absatz 2, lit. a bis c, verfügte provisorische Kompetenzregelung maßgebend war, von nur kurzer Dauer sein werde. Tatsächlich zeigte es sich aber bald, daß die Schwierigkeiten, die dem Zustandekommen dieser weiteren Verfassungsgesetze entgegenstanden, doch bedeutend größere waren. Nur das erste der im § 42, Absatz 1, angekündigten Verfassungsgesetze konnte seit dem Inkrafttreten des Bundesverfassungsgesetzes verabschiedet werden (Finanzverfassungsgesetz vom 3. März 1922, BGBl. Nr. 124), in den Fragen der beiden anderen noch ausstehenden Bundesverfassungsgesetze, nämlich der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und in noch gesteigertem Maße der Schulverfassung, stehen sich aber die Ansichten der führenden politischen Parteien auch heute noch in derart schroffem, unüberbrücktem Gegensatze gegenüber, daß der Zeitpunkt ihres Zustandekommens heute überhaupt noch nicht abgesehen werden kann. Da nun aber das Wirksamwerden der definitiven Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes in ein Junktum mit der Erlassung der sämtlichen drei im § 42, Absatz 1, Übg.-Ges., bezeichneten Verfassungsgesetze gebracht war, zeitigte die Tatsache, daß die beiden Verfassungsgesetze über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und über die Schulverfassung wegen politischer Schwierigkeiten nicht zustandekommen konnten, gleichzeitig auch die Folge, daß das Wirksamwerden der Artikel 10 bis 12 und 15, B-VG., als auf völlig unbestimmte Zeit vertagt angesehen werden mußte und daß die für einen nur kurzen Übergangszeitraum als provisorischer Verlegenheitsbehelf gedachten Bestimmungen des § 42, Absatz 2, lit. a bis c, tatsächlich die Bedeutung einer definitiven Kompetenzregelung erlangten. Mit diesen provisorisch in weitere Wirksamkeit gesetzten älteren Kompetenzbestimmungen der Dezemberverfassung von 1867 mußte aber die Praxis in den fünf Jahren seit dem Inkrafttreten des Bundesverfassungsgesetzes die denkbar schlechtesten Erfahrungen machen. Diese Verfassungsbestimmungen, deren Wirksamkeitsbeginn fast 60 Jahre zurückreichte, konnten ja begreiflicherweise zu einer ganzen Reihe von im damaligen Zeitpunkt noch nicht zur Geltung gelangten, nach dem heutigen Stand der Entwicklung aber außerordentlich wichtigen Erscheinungen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens keine Stellung nehmen, wie beispielsweise zu den Angelegenheiten des Elektrizitätswesens, den sozialpolitischen Fragen, insbesondere zur Sozialversicherung u. a. Da nun alle Angelegenheiten, die nicht im § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung bezeichnet waren, gemäß der generellen Klausel des § 12 dieses

Gesetzes in die Kompetenz der Landesgesetzgebung fielen, mußten alle diese Agenden, die das Grundgesetz aus dem Grunde im § 11 nicht anführen konnte, weil zur Zeit der Erlassung des Grundgesetzes die Frage ihrer gesetzlichen Regelung überhaupt noch nicht zur Diskussion gestellt war, als in die Zuständigkeit der Gesetzgebung der Länder fallend angesehen werden, obgleich in vielen dieser Agenden die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung durch die zentrale Gesetzgebung überhaupt nicht in Frage gestellt werden konnte. In ihrer vollen Tragweite wurde diese Unzulänglichkeit der alten Kompetenzbestimmungen bloßgestellt, als der Verfassungsgerichtshof in seinem viel erörterten Erkenntnis vom 27. Juni 1924, Zahl G 2/24, feststellte, daß die gesetzliche Regelung der Krankenversicherung der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen als Sozialversicherung unter keine der in den Punkten a bis o des § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung von 1867 aufgezählten Materien falle und daher nach § 12 dieses Grundgesetzes in den Wirkungskreis der Landesgesetzgebung gehöre: denn durch dieses Erkenntnis sprach der Gerichtshof nicht weniger aus, als daß die gesamte seit dem Ende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts durch die zentrale Gesetzgebung erfolgte Regelung des Sozialversicherungswesens der verfassungsmäßigen Grundlage entbehrt hatte. Seit diesem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, das übrigens auch selbst die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer raschen Beendigung des geltenden Provisoriums auf dem Gebiete der Verteilung der staatlichen Funktionen zwischen Bund und Ländern betonte, wurde insbesondere auch von Seite der Länder immer dringender die Forderung erhoben, daß die definitiven Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes sofort in Wirksamkeit gesetzt werden. Der Nationalrat erachtete es daher als eine seiner wichtigsten Aufgaben, diese Frage im Zuge der Verfassungsreform zu lösen.

2. Da die Geltung der Kompetenzverteilung der Artikel 10 bis 12 und 15 B.-VG. durch § 42, Absatz 1, des Übergangsgesetzes zur bundesstaatlichen Verfassung in der Weise suspendiert worden war, daß deren Wirksamkeitsbeginn, wie oben erörtert, in ein Junktum mit dem Inkrafttreten von weiteren drei Bundesverfassungsgesetzen gebracht wurde, mußte zum Zwecke der Inkraftsetzung der definitiven Kompetenzverteilung dieses Junktum gelöst werden. Durch Artikel I, § 9, der Übergangsnovelle vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 269, wurde daher dem § 42, Absatz 1, des Übergangsgesetzes mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 1925 eine neue Fassung gegeben, die von einer Bindung des Geltungsbeginnes der Artikel 10 bis 12 und 15 des Bundesverfassungsgesetzes absieht, und wurden durch diese Lösung des früheren Junktums die die Verteilung der staatlichen Funktionen zwischen Bund und Ländern regelnden Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes mit dem 1. Oktober 1925 in Kraft gesetzt. Eine provisorische Sonderregelung enthält § 42, Absatz 1, des Übergangsgesetzes in seiner neuen

Fassung nur mehr hinsichtlich der Angelegenheiten des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, dies aus dem Grunde, weil die Verteilung der Kompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung hinsichtlich dieser Agenden nicht bereits in den Artikeln 10 bis 12 und 15 des Bundesverfassungsgesetzes enthalten ist, sondern im Sinne des Artikels 14 des Bundesverfassungsgesetzes durch ein erst zu erlassendes besonderes Bundesverfassungsgesetz erfolgen soll. Dieses Provisorium stimmt im wesentlichen mit der früher durch § 42, Absatz 2, lit. f, des Übergangsgesetzes verfügten Regelung überein: die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens bleibt gegenüber der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesverfassungsgesetzes (10. November 1920) bestandenen Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Ländern unverändert in Geltung, es können jedoch die bezüglichen Bundesgesetze, einschließlich der früheren Staats- und Reichsgesetze, nur durch übereinstimmende (paktierte) Gesetze des Bundes und der beteiligten Länder, die bezüglichen Landesgesetze nur durch übereinstimmende Gesetze des betreffenden Landes und des Bundes abgeändert werden. Eine Ausnahme findet dieser allgemeine Grundsatz nur zugunsten der ausschließlichen Bundesgesetzgebung hinsichtlich der Regelung des gesamten Hochschulwesens und des Ausmaßes der Bezüge der Lehrpersonen des Bundes, weiters hinsichtlich der Regelung aller Zweige des Verwaltungsverfahrens und der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsstrafrechtes in Angelegenheiten des Schul- und Erziehungswesens, bezüglich welcher § 42, Absatz 2, des Übergangsgesetzes in seiner neuen Fassung auf die der Bundesgesetzgebung durch Artikel 11, Absatz 1, Z. 6, übertragenen Kompetenzen verweist. Daß die Reform der Bundesverfassung nicht zum Anlaß genommen wurde, um auch für die Abgrenzung der Kompetenzen auf dem Gebiete des Schulwesens neue Einrichtungen zu schaffen, ist sehr zu bedauern, da das Erfordernis paktierter Bundes- und Landesgesetze eine außerordentliche Erschwerung und Verzögerung der Gesetzgebung und auch eine nicht unwesentliche finanzielle Belastung bedeutet. Es braucht nur daran erinnert zu werden, daß auch die geringfügigste Änderung eines einzelnen Paragraphen eines Landesschulgesetzes erst in Wirksamkeit treten kann, wenn zu dem betreffenden Landesgesetz nach Beendigung des komplizierten Gesetzgebungsverfahrens im Nationalrat und Bundesrat ein übereinstimmendes Bundesgesetz erlassen worden ist, ja, daß zur Änderung eines Bundesgesetzes oder älteren Staats-(Reichs-)Gesetzes, das für sämtliche Länder in Geltung steht, nicht weniger als neun übereinstimmende Landesgesetze erforderlich sind. Welche Fülle an eigentlich unnützer Arbeit in diesen Fällen geleistet werden muß, liegt auf der Hand.

3. Der Nationalrat hat die Inkraftsetzung der definitiven Kompetenzverteilung des Bundes-Verfassungsgesetzes zum Anlaß genommen, um auch die einzelnen Bestimmungen der Artikel 10

bis 12 und 15 zu revidieren und an diesen Verfassungsbestimmungen die ihm notwendig und zweckmäßig scheinenden Änderungen zu verfügen. Diese Revision der Kompetenzverteilung war erfreulicherweise im Grunde zentralistisch gehalten: eine Reihe von Angelegenheiten, hinsichtlich deren dem Bunde nach der ursprünglichen Fassung der Kompetenzartikel nur die Gesetzgebung, nicht aber auch die Vollziehung zustehen sollte (so die Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung, die Fremdenpolizei und das Meldewesen, das Waffenwesen, die öffentlichen Agentien und die Privatgeschäftsvermittlung, das Kraftfahrwesen), sowie von Angelegenheiten, hinsichtlich deren dem Bunde bloß die Grundsatzgesetzgebung, den Ländern aber die Ausführungsgesetzgebung und die Vollziehung zukommen sollten (so insbesondere das Forstwesen einschließlich des Triftwesens, das Wasserrecht), wurde in den Artikel 10 übertragen und dadurch dem Bunde zur Gänze, sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung vorbehalten. Demgegenüber bedeutet es keine Schmälerung der Kompetenzen des Bundes, wenn das Bauwesen, das bisher in Artikel 12, Z. 9, genannt war und somit in seinen Grundzügen durch Bundesgesetz geregelt werden sollte, aus diesem Artikel gestrichen wurde und daher nunmehr zufolge der generellen Kompetenzklausel des Artikels 15, Absatz 1, B.-VG. in die ausschließliche Kompetenz der Landesgesetzgebung fällt. Eine besondere, gleichfalls im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsrechtsprechung gelegene Regelung wurde in Ansehung des Elektrizitätswesens getroffen. Dieses gehört, soweit es nicht unter Artikel 10 des Bundesverfassungsgesetzes fällt, das heißt wegen des untrennbaren Zusammenhanges mit einer der in diesem Artikel bezeichneten Angelegenheiten unter diese Agenda zu subsummieren ist, gemäß Artikel 12, Absatz 1, Zahl 8, nur in Ansehung der Grundsatzgesetzgebung dem Bunde, im übrigen aber den Ländern zu. Ein dem Artikel 12 neu angefügter dritter Absatz bestimmt nun, daß die Zuständigkeit in einer Angelegenheit des Elektrizitätswesens, wenn und insoweit die Bescheide der Landesinstanzen voneinander abweichen oder die Landesregierung als einzige Instanz zuständig war, an das sachlich zuständige Bundesministerium übergeht, wenn es eine Partei innerhalb einer durch einfaches Bundesgesetz festzusetzenden Frist verlangt; sobald das Bundesministerium entschieden hat, treten die bisher gefällten Bescheide der Landesbehörden außer Kraft. Diese etwas eigenartige Konstruktion wurde offensichtlich deshalb gewählt, weil man davor zurückscheute, durch Verfassungsgesetz in einer Sache des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder gegen die Entscheidung des obersten Vollzugsorganes des Landes, der Landesregierung, ausnahmsweise einen Instanzenzug an das zuständige Bundesministerium zuzulassen. Aus diesem Grunde wurde, obwohl die Sache selbst dadurch natürlich keinerlei Änderung erfährt, vorgesehen, daß auf Parteienantrag die Kompetenz zur Entscheidung oder Verfügung

vom Land an den Bund devolviert und daß die bereits gefällten Entscheidungen der bis zur Stellung des Parteienantrages kompetenten Landesbehörden auf Grund des Artikels 12, Absatz 3, B.-VG. unmittelbar außer Kraft treten, sobald das zuständige Bundesministerium in der Sache entschieden hat.

4. Im engsten Zusammenhang mit dem Wirksamwerden der definitiven Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes steht die außerordentlich bedeutsame neue Bestimmung des Artikels 138, Absatz 2, die durch § 33 der Bundesverfassungsnovelle eingeführt wurde. Der Verfassungsgerichtshof stellt danach auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung fest, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Artikel 10 bis 15 des Bundesverfassungsgesetzes in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Zur Aufnahme dieser neuen Verfassungsbestimmung führte die Erwägung, daß die für die bundesstaatliche Organisation charakteristische Aufteilung der staatlichen Funktionen zwischen Bund und Ländern notwendigerweise den Keim zu schweren Konflikten zwischen den Organen dieser beiden Autoritäten in sich schließt, da die Frage, ob eine bestimmte konkrete Agende der Gesetzgebung oder Vollziehung im Sinne der Kompetenzbestimmungen der Verfassung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt, in vielen Fällen nicht mit eindeutiger Bestimmtheit beantwortet werden kann¹⁾. Bisher konnte der Verfassungsgerichtshof nur nachträglich, wenn ein Akt der Gesetzgebung oder der Vollziehung bereits gesetzt war, im Zuge des Verfahrens nach den Artikeln 138, 139 oder 140 B.-VG. mit der Frage befaßt werden, ob dieser Akt von der verfassungsmäßig berufenen Autorität erlassen wurde und konnte insbesondere eine von der nicht zuständigen Autorität erlassene Verordnung oder ein solches Gesetz vom Verfassungsgerichtshof als gesetzwidrig oder als verfassungswidrig aufgehoben werden. Diesen überaus wichtigen Bestimmungen der Bundesverfassung, die sich im Rechtsleben bereits voll eingelebt und in der Praxis durchaus bewährt haben, haftet nun aber als charakteristisches Moment an, daß ihre Handhabung, soweit es sich um die Frage der Gesetzmäßigkeit oder Verfassungsmäßigkeit eines Aktes vom Standpunkt der verfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung handelt, stets den Bestand eines Konfliktes zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern zur Voraussetzung hat und daß die Lösung dieses Konfliktes durch Aufhebung des von der verfassungsmäßig nicht zuständigen Autorität erlassenen Aktes mitunter zu den schwersten Erschütterungen des Rechtslebens führen kann. Hier setzt nun die neue Bestimmung des Artikels 138,

¹⁾ Vgl. hiezu die Ausführungen von A. Merkl, zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, im II. Band dieser Zeitschrift, 3. und 4. Heft; weiters die Ausführungen im IV. Band dieser Zeitschrift, 5. und 6. Heft, Seite 440 ff.

Absatz 2, B.-VG. in bedeutsamer Weise ein: Die Bundesregierung und die Landesregierungen werden in Hinkunft in zweifelhaften Fällen berechtigt sein, bevor noch eine Gesetzesvorlage in der gesetzgebenden Körperschaft eingebracht oder b e v o r noch der in Aussicht genommene Akt der Vollziehung gesetzt wird, vom Verfassungsgerichtshof die Feststellung zu begehren, ob die diesen Akten zugrundeliegende Agende nach den Kompetenzbestimmungen der Artikel 10 bis 15 B.-VG. hinsichtlich Gesetzgebung oder Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Dadurch ist vor allem die Möglichkeit geboten, daß die Organe des Bundes oder der Länder sich in zweifelhaften Fragen der Kompetenzverteilung in vollstem gegenseitigen Einvernehmen dem Schiedsspruch des Verfassungsgerichtshofes unterwerfen. Dem Verfassungsgerichtshof aber ist durch diese neue Verfassungsbestimmung die authentische Interpretation der Artikel 10 bis 15 B.-VG. übertragen worden.

Die Fassung des neuen zweiten Absatzes des Artikels 138 läßt die Möglichkeit offen, daß die Frage der verfassungsmäßigen Kompetenz zur Erlassung eines bestimmten Aktes der Gesetzgebung oder Vollziehung beim Verfassungsgerichtshof sowohl in ihrer allgemeinen Form, als auch in konkreter Fassung gestellt werden kann. Es wird demnach die Bundesregierung oder eine Landesregierung nicht nur die Feststellung begehren können, unter welchen der Artikel der Kompetenzbestimmungen eine von ihr bloß durch abstrakte Benennung des Gegenstandes der Regelung bezeichnete Agende zu subsummieren ist, sondern sie wird weiters auch an den Gerichtshof die Anfrage richten können, ob die Behandlung eines bestimmten ausgearbeiteten Entwurfes eines Gesetzes oder einer Verordnung oder die Erledigung einer bereits vorliegenden konkreten Verwaltungssache nach den verfassungsgesetzlichen Kompetenzbestimmungen Sache des Bundes oder der Länder ist. Die nähere Regelung der Voraussetzungen für eine solche Antragstellung wird Sache des Gesetzes über die Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes sein, wie diesem Gesetze auch die noch wichtigere und ungemein heikle Aufgabe zufallen wird, die rechtlichen Wirkungen festzusetzen, die sich an eine auf Artikel 138, Absatz 2, gegründete Feststellung des Verfassungsgerichtshofes knüpfen.

5. Das Inkrafttreten der definitiven Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes ist mittelbar auch insoferne von Bedeutung, als dadurch auch der Wirksamkeitsbeginn einiger anderer wichtiger Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes und des Übergangsgesetzes gegeben ist.

Fürs erste haben nunmehr mit dem Inkrafttreten der Kompetenzbestimmungen der Artikel 10 bis 12 und 15 des Bundesverfassungsgesetzes auch die Bestimmungen der §§ 2 bis 6 des Übergangsgesetzes eine praktische Bedeutung erlangt, die ihnen bisher, wie auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis-

vom 15. Dezember 1921, Zl. D 7/21, festgestellt hatte, eben wegen der Suspendierung der Geltung der Kompetenzbestimmungen versagt war. Die Frage, ob ein vor dem 1. Oktober 1925, dem Tage des Wirksamkeitsbeginnes der Artikel 10 bis 15 des Bundesverfassungsgesetzes, bereits in Geltung gestandenes Gesetz von diesem Tage an als Bundesgesetz oder als Landesgesetz und eine vor diesem Tage erlassene Verordnung als Verordnung einer Bundes- oder einer Landesbehörde anzusehen ist, ist daher nach den Verfassungsbestimmungen der §§ 2 bis 5 des Übergangsgesetzes zu beurteilen. Diese Überleitungsbestimmungen sind im allgemeinen vollkommen klar und eindeutig; nur eine Frage, die in der Praxis jedenfalls noch von Bedeutung werden dürfte, erscheint schwieriger zu lösen. Gemäß § 3, Absatz 2, des Übergangsgesetzes bleibt nämlich für den Fall, daß eine der im Artikel 12, B.-VG., bezeichneten Angelegenheiten zur Gänze durch ein älteres Staatsgesetz oder Reichsgesetz geregelt ist, ein solches Gesetz als Bundesgesetz noch durch drei Jahre, gerechnet vom 1. Oktober 1925, in Gültigkeit, soweit es nicht schon vorher durch ein die gleiche Angelegenheit im Sinne des Artikels 12 regelndes Bundesgesetz außer Kraft gesetzt wird; mit Ablauf der drei Jahre erlischt die Wirksamkeit derartiger Gesetze und können die Landesgesetzgebungen die Angelegenheit frei regeln, solange der Bund nicht von dem ihm nach Artikel 12 zustehenden Gesetzgebungsrechte Gebrauch macht. Da § 3, Absatz 2, sich ausdrücklich nur auf die Fälle bezieht, in denen eine der im Artikel 12 bezeichneten Angelegenheiten zur Gänze durch Staats- oder Reichsgesetz geregelt wurde, tritt die Frage auf, ob die darin getroffenen Anordnungen, insbesondere hinsichtlich der dreijährigen Frist für die Weitergeltung der Gesetze, auch dann maßgebend sind, wenn durch das Staats- oder Reichsgesetz die Angelegenheit nicht zur Gänze, sondern nur in ihren Grundzügen, in bestimmten Detailfragen aber durch Landesgesetze geregelt wurde. Die bis 1. Oktober 1925 wirksamen Kompetenzbestimmungen der §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867 haben die Möglichkeit für eine solche Grundsatzgesetzgebung des Reiches (Staates, Bundes) und eine Ausführungsgesetzgebung der Länder, abgesehen von den Fällen des § 11, lit. i und l, allerdings nicht geboten, doch ist es tatsächlich — vom Standpunkte dieser verfassungsgesetzlichen Kompetenzverteilung in zweifellos verfassungswidriger Weise — zu wiederholten Malen, insbesondere auf dem Gebiete der Landeskultur (Wasserrecht, Fischerei, agrarische Operationen u. a.), zu solchen „Reichs-Rahmen-“ und Landes-Ausführungsgesetzen gekommen. Richtigerweise ist nun aus der Tatsache, daß die Regelung des § 3, Absatz 2, des Übergangsgesetzes ausschließlich auf die Fälle Bezug hat, daß eine der im Artikel 12, B.-VG., bezeichneten Angelegenheiten zur Gänze durch Reichs-(Staats-) Gesetz geregelt ist, im Zusammenhalte mit der allgemeinen Rezeptionsklausel des § 1 des Übergangsgesetzes zu folgern, daß dann,

wenn eine der in dem bezeichneten Artikel angeführten Agenden nur in den Grundzügen durch ein von der zentralen Autorität erlassenes Gesetz, in näherer Ausführung aber durch Landesgesetze geregelt wurde, diese so erlassenen Gesetze als Grundsatzgesetz des Bundes und als Ausführungsgesetze der Länder im Sinne des Artikels 12, B.-VG., anzusehen sind, und daß die durch § 3, Absatz 2, des Übergangsgesetzes bestimmte dreijährige Frist für die Weitergeltung der Gesetze in diesen Fällen nicht zur Anwendung gelangt.

Eine weitere bedeutsame Frage, die das Inkrafttreten der Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes aufwirft, ist, ob und wie weit durch den Wirksamkeitsbeginn dieser Kompetenzverteilung der Inhalt der einzelnen Bundes- und Landesgesetze eine Änderung erfahren hat. Grundsätzlich ist hier der Standpunkt zu vertreten, daß durch das Wirksamwerden der Artikel 10 bis 12 und 15 des Bundesverfassungsgesetzes nur die organisatorischen Bestimmungen der einzelnen Gesetze und Verordnungen eine allfällige Änderung in dem Sinne erfahren haben, daß je nach der künftigen Zugehörigkeit der in Betracht kommenden Agende hinsichtlich der Vollziehung an die Stelle der im Gesetz berufenen Bundesbehörden die Organe der Länder oder umgekehrt an die Stelle der Landesbehörden die Organe des Bundes treten; im übrigen aber wird durch das Inkrafttreten der definitiven Kompetenzverteilung der materielle Inhalt der einzelnen Bundes- und Landesgesetze nicht berührt.

Eine Frage bedarf jedoch in diesem Zusammenhange einer besonderen Untersuchung, nämlich die Frage, welche rechtliche Wirkung das Wirksamwerden der Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes in dem Falle ausübt, daß ein Gesetz vom Standpunkte der bis 1. Oktober 1925 wirksam gewesenen Kompetenzverteilung als in verfassungswidriger Weise zustande gekommen anzusehen war, weil es nicht von der verfassungsmäßig berufenen Autorität erlassen wurde, vom Standpunkt der neuen definitiven Kompetenzbestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes aber der Verfassung entspricht. Diese Frage kann in der Praxis von besonderer Bedeutung werden, da sich sehr viele derartige Fälle nachweisen lassen; es sei nur daran erinnert, daß die gesamte Sozialversicherungsgesetzgebung bis 1. Oktober 1925 nach der vom Verfassungsgerichtshof in seinem oben erwähnten Erkenntnis kundgetanen Rechtsansicht vom Standpunkt der Kompetenzverteilung der §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867 einer verfassungsmäßigen Grundlage entbehrte, da zur Regelung des Sozialversicherungswesens nicht das Reich (der Bund), sondern die Länder berufen waren, während nach der neuen definitiven Kompetenzverteilung die Gesetzgebung in Angelegenheiten des Sozialversicherungswesens gemäß Artikel 10, Zahl 11, des Bundesverfassungsgesetzes Bundessache ist; die älteren Sozialversicherungsgesetze wurden somit in Ansehung der früheren Kompetenzverteilung von der zentralen Autorität zu Unrecht erlassen, während

diese Art der Regelung in Ansehung der neuen Kompetenzverteilung der Verfassung entspricht. Es tritt nun die Frage auf, ob solche bis 1. Oktober 1925 zwar rechtsverbindliche, jedoch verfassungswidrige Gesetze seit diesem Tage, dem Wirksamwerden der Artikel 10 bis 12 und 15, als verfassungsmäßig einwandfreie Gesetze anzusehen sind. Die Frage ist jedenfalls zu bejahen, und zwar deshalb, weil sämtliche Bundes- und Landesgesetze durch die Bestimmungen der §§ 2 bis 5 des Übergangsgesetzes „im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes“ in die neuen verfassungsrechtlichen Verhältnisse übergeleitet wurden, so zwar, daß diese Gesetze vom 1. Oktober 1925 hinsichtlich der verfassungsmäßigen Grundlage so zu beurteilen sind, als ob sie bereits auf Grund der definitiven Kompetenzbestimmungen erlassen worden wären. Von praktisch besonderer Wichtigkeit ist nun die Frage, welche Stellung der Verfassungsgerichtshof einem solchen Gesetze gegenüber im Zuge des Verfahrens nach Artikel 140 B.-VG. einzunehmen haben wird. Grundsätzlich ist nämlich die Frage, ob ein Gesetz in Ansehung der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern als in verfassungsmäßiger Weise zustandegekommen anzusehen ist, vom Verfassungsgerichtshof nach den zur Zeit der Erlassung dieses Gesetzes in Geltung gestandenen verfassungsrechtlichen Normen zu beurteilen. Trotzdem dürfte aber der Verfassungsgerichtshof vom 1. Oktober 1925 an die Aufhebung eines älteren Gesetzes, das im Widerspruch mit der im Zeitpunkte seines Zustandekommens geltenden Kompetenzverteilung erlassen wurde, nicht mehr aussprechen können, da ja ein solches Gesetz durch die Übergangsbestimmungen der §§ 2 bis 5 des Übergangsgesetzes nicht nur in Geltung belassen, sondern auch in die der Bundesverfassung entsprechenden verfassungsrechtlichen Verhältnisse überleitet wurde. Diese Überleitungsbestimmungen sind in ihrem Inhalte derart erschöpfend, daß es seit dem 1. Oktober 1925 in Ansehung der Kompetenzverteilung keinerlei verfassungswidrige ältere Gesetze mehr gibt, da alle in Ansehung der früheren Kompetenzverteilung verfassungswidrig erlassenen Gesetze durch ihre Überführung in die neue verfassungsrechtliche Ordnung der nunmehr in der geregelten Materie verfassungsmäßig zuständigen Autorität zugewiesen wurden und dadurch die frühere Verfassungswidrigkeit behoben wurde. Der Verfassungsgerichtshof wird daher derartige Gesetze im Verfahren nach Artikel 140 B.-VG. nicht mehr als verfassungswidrig aufheben können, sondern sich auf die Feststellung beschränken müssen, daß diese Gesetze bis zum 1. Oktober 1925 verfassungswidrig waren, mit diesem Tage aber zufolge der Überleitungsbestimmungen der §§ 2 bis 5 des Übergangsgesetzes verfassungsmäßig geworden sind.

6. Durch das Inkrafttreten der Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes hat auch die Bestimmung des Artikels 129, Absatz 2, des Bundesverfassungsgesetzes, die durch die Bundesverfassungsnovelle in der Zahl 3, des zweiten Absatzes des Artikels 129

in etwas veränderter Fassung übernommen wurde, Bedeutung erlangt. Seit 1. Oktober 1925 ist danach der zuständige Bundesminister berechtigt, beim Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde zu erheben, wenn er in einer Angelegenheit der Artikel 11 oder 12 des Bundes-Verfassungsgesetzes die Interessen des Bundes durch eine rechtswidrige Entscheidung oder Verfügung einer Landesbehörde für verletzt erachtet. Dieses Beschwerderecht der zuständigen Bundesminister stellt eine besonders bedeutsame und wirksame Garantie der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dar, die umso notwendiger und zweckmäßiger erscheint, als die Kompetenzen der Länder auf dem Gebiete der Vollziehung durch die neuen Kompetenzbestimmungen eine außerordentliche Erweiterung erfahren haben, und von allem Anfange an der Gefahr begegnet werden muß, daß die vom Bunde erlassenen gesetzlichen Vorschriften, zu deren Vollziehung nach der Bundesverfassung die Länder im selbständigen Wirkungsbereich berufen sind, in einer dem Willen des Gesetzgebers widersprechenden Weise gehandhabt werden. Von der Art, in der die Praxis der Bundesregierung und die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes von der erwähnten besonderen Vorschrift des Artikels 129 Gebrauch machen werden, wird es nicht zuletzt abhängen, ob trotz der weiteren Verländerung der Verwaltung die Gesetzmäßigkeit und Einheitlichkeit der Verwaltungsrechtsprechung erzielt und aufrechterhalten werden kann.

III.

1. Die zweite Gruppe der Reformen betrifft die Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern; die Neuerungen, die die Bundesverfassungsnovelle hier gebracht hat, haben vier miteinander im innigen Zusammenhang stehende Frage zum Gegenstande, nämlich:

- a) die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern;
- b) die Verländerung der bisherigen politischen Verwaltung in den Ländern und im Zusammenhange damit die Bildung eines einheitlichen Amtes der Landesregierung in jedem Lande;
- c) die Reform der Organisation der Agrarbehörden und
- d) Änderungen in der Organisation der Gemeindeverwaltung.

Hinsichtlich der Führung der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern haben die §§ 25 und 26 der Bundesverfassungsnovelle eine Reihe von Neuerungen gebracht, die zum Teil einem dringend fühlbar gewordenen Bedürfnis der Praxis entsprechen, zum anderen Teile aber eine den Interessen des Bundes jedenfalls nicht förderliche Änderung des bisherigen rechtlichen Zustandes bedeuten.

Begrüßenswert ist es vor allem, daß durch die durch § 26 der Bundesverfassungsnovelle eingeführte neue Fassung des Artikels 105,

Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes für eine Stellvertretung des Landeshauptmannes in seiner Eigenschaft als Organ der mittelbaren Bundesverwaltung vorgesorgt wurde. Bisher hat eine solche Bestimmung gänzlich ermangelt und war die Frage, welches Organ den Landeshauptmann im Falle seiner vorübergehenden Verhinderung in den Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung zu vertreten habe, verfassungsrechtlich überhaupt nicht zu lösen. Die Bestimmung des Stellvertreters des Landeshauptmannes ist durch Artikel 105 der Landesregierung überlassen; der Bundesregierung steht ein Einfluß darauf nicht zu, sondern ist nur die erfolgte Bestellung dem Bundeskanzler zur Kenntnis zu bringen, damit die Bundesregierung darüber unterrichtet ist, an welches Mitglied der Landesregierung sie sich im Falle der Verhinderung des Landeshauptmannes in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung zu halten habe. Von Wichtigkeit ist es, daß die Landesregierung nicht verpflichtet ist, zur Stellvertretung des Landeshauptmannes einen der vom Landtag gewählten „Landeshauptmann-Stellvertreter“ zu berufen, sondern mit der Funktion eines Stellvertreters des Landeshauptmannes auch ein anderes Mitglied der Landesregierung (Landesrat) betrauen kann. Der von der Landesregierung bestimmte Stellvertreter tritt im Falle der Verhinderung des Landeshauptmannes unmittelbar in dessen Rechte und Pflichten ein und ist daher insbesondere auch für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung im Lande der Bundesregierung gemäß Artikel 142 des Bundesverfassungsgesetzes verantwortlich.

Eine zweite wichtige Neuerung hat § 25 der Bundesverfassungsnovelle gebracht, der für Artikel 103, Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes eine neue Fassung einführte. Der Landeshauptmann ist danach bei Führung der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung verpflichtet, um die Durchführung der erhaltenen Weisungen der Bundesregierung oder eines einzelnen Bundesministers zu bewirken, auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden. Diese Neuerung hängt damit zusammen, daß in Hinkunft zufolge der Vereinheitlichung der Organisation der Landesverwaltung und der „Verschmelzung“ der Amtsapparate der früheren politischen und autonomen Landesverwaltung in größerem Umfange als bisher auch Landesangestellte zur Mitwirkung an der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung berufen sein werden. Diesen Organen gegenüber wird der Landeshauptmann zur Durchführung der Weisungen des Bundes in den Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung nötigenfalls von den Mitteln Gebrauch zu machen haben, die ihm die einschlägigen Vorschriften des Landes (Dienstvorschriften, insbesondere Disziplinarvorschriften) an die Hand geben.

Stellen sich die vorangeführten Bestimmungen der Bundesverfassungsnovelle als sehr zweckmäßige und notwendige Ergänzungen des Bundesverfassungsgesetzes dar, so bedeutet die Neuerung, die

§ 25 der Bundesverfassungsnovelle durch die dem Artikel 103 des Bundesverfassungsgesetzes neu angefügten Absätze gebracht hat, vom Standpunkt der Interessen des Bundes und der Objektivität der Verwaltungsrechtssprechung eine höchst problematische Änderung des bisherigen Rechtszustandes.

Zu den fundamentalsten Grundsätzen des Bundesverfassungsgesetzes gehörten nämlich bisher die Bestimmungen der Artikel 102 und 103, wonach die Führung der in den Ländern nicht von unmittelbaren Bundesbehörden besorgten Agenden des Bundes, der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, nicht den Ländern als solchen übertragen war, sondern nur einem einzelnen Organ des Landes, dem Landeshauptmann, zustand, der sich bei Besorgung dieser Geschäfte der ihm unterstellten Landesbehörden lediglich als Hilfsorgane zu bedienen hatte. Dieser Konstruktion entsprechend vollzog sich auch der gesamte Verkehr in den Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung lediglich zwischen den obersten Behörden des Bundes, der Bundesregierung und den einzelnen Bundesministern, und dem Landeshauptmann, und war nur der Landeshauptmann in eigener Person der Bundesregierung für die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung im Lande verantwortlich. Diese Konstruktion hatte nicht nur den Vorzug der Einfachheit für sich, sondern sie bot vor allem auch dem Bunde die weitestgehende Garantie dafür, daß die Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern in einer den Gesetzen des Bundes und den Intentionen der Bundesregierung entsprechenden Weise geführt werden. Wurde eine von einem Bundesminister einem Landeshauptmann in einer Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung erteilte Weisung nicht befolgt, so konnte der Landeshauptmann hiefür beim Verfassungsgerichtshof sofort zur Verantwortung gezogen werden. Das Bundesverfassungsgesetz hatte diese Form für die Organisation der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern in der richtigen Erkenntnis gewählt, daß die üblen Erscheinungen, die sich im Verhältnis zwischen Staat und Ländern vor dem Wirksamkeitsbeginn des Bundesverfassungsgesetzes, während der Geltung der provisorischen Verfassung, gezeigt hatten, nicht zuletzt darauf zurückzuführen waren, daß damals die staatliche Verwaltung in den Ländern nicht von einem einzelnen, hiefür der Staatsregierung verantwortlichen Organ, sondern von einer mehrgliedrigen kollegialen Behörde, der Landesregierung, besorgt wurde, die regelmäßig aus Vertretern verschiedener politischer Parteien in einer in den einzelnen Ländern verschieden gestalteten Weise zusammengesetzt war und daher keine Gewähr für eine einheitliche, klaglose Geschäftsführung bieten konnte.

Schon bald nach dem Wirksamkeitsbeginn des Bundesverfassungsgesetzes zeigten sich nun in einzelnen Ländern Bestrebungen, die auf eine Teilnahme der übrigen Mitglieder der Landesregierung an der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung im Lande abzielten, und wurden auch in einzelnen Ländern tatsächlich

Einrichtungen geschaffen, durch die einzelnen Mitgliedern der Landesregierung, allerdings auf den stets widerruflichen Auftrag des Landeshauptmannes und unter dessen Aufsicht und alleiniger Verantwortlichkeit, eine Mitarbeit in diesen Agenden eingeräumt wurde. Die Bundesverfassungsnovelle ist aber nunmehr über derartige Einrichtungen weit hinausgegangen und von der bisherigen Konstruktion in grundsätzlicher Weise abgekommen.

Nach dem neu eingeführten zweiten Absatz des Artikels 103 kann die Landesregierung bei Aufstellung ihrer Geschäftsordnung beschließen, daß einzelne Gruppen von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes im Namen des Landeshauptmannes von Mitgliedern der Landesregierung zu führen sind. Es ist somit völlig dem Ermessen der Landesregierung, also dem obersten kollegialen Vollzugsorgan des Landes, überlassen, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, und ebenso steht nur der Landesregierung die Entscheidung darüber zu, welche Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung im Zusammenhang mit den gleichartigen Agenden des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu führen sind, wie auch die Auswahl der mit der Führung zu betrauenden Mitglieder der Landesregierung lediglich dieser überlassen ist. Der Landeshauptmann kann bei dieser Beschlußfassung lediglich wie jedes andere Mitglied der Landesregierung mitstimmen, ein weitergehendes Recht, etwa ein Recht des Veto, steht ihm nicht zu. Dadurch ist eine der allerwichtigsten Fragen der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung im Lande dem entscheidenden Einfluß des Landeshauptmannes vollkommen entzogen worden, zumal gleichfalls nur die Landesregierung in der Lage ist, durch eine Änderung der Geschäftsordnung einem Mitglied der Landesregierung eine ihm einmal zugewiesene Gruppe von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung wieder abzunehmen und sie dem Landeshauptmann vorzubehalten oder einem anderen Mitglied der Regierung zu übertragen.

Die Tatsache, daß nunmehr auch die einzelnen Mitglieder der Landesregierung zur Führung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung berufen werden können, erscheint vor allem deshalb besonders bedenklich, weil die Landesregierungen in den meisten Ländern nach dem Grundsatz des Verhältnis-Wahlverfahrens gewählt werden und daher nicht einheitlich, sondern parteimäßig zusammengesetzte Kollegien bilden; es besteht daher die Gefahr, daß bei Aufteilung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung auf die einzelnen Mitglieder der Landesregierungen diese Gegensätze in der parteimäßigen Einstellung der einzelnen Mitglieder ihre Rückwirkung auch auf die Führung der konkreten Akte der Verwaltung äußern werden. Diesen Gefahren suchte nun die Bundesverfassungsnovelle zu begegnen, indem sie eine Reihe von Sicherungen aufstellte, die gewiß von den besten Intentionen getragen sind, deren Schwerfälligkeit

und Kompliziertheit aber schon zur Genüge erweist, daß eine praktisch wirksame Garantie darin nicht erblickt werden kann. Die Konstruktion der Bundesverfassungsnovelle ist im wesentlichen die folgende: Die mit der Führung von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten Mitglieder der Landesregierung sind in diesen Angelegenheiten an die Weisungen des Landeshauptmannes gebunden, und zwar in der gleichen Weise wie dieser an die Weisungen der Bundesregierung oder der einzelnen Bundesminister. Der Landeshauptmann, an den sich die Bundesregierung und die einzelnen Bundesminister auch in Hinkunft mit ihren Weisungen ausschließlich zu halten haben, ist, wenn er die bezügliche Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung nicht selbst führt, unter seiner Verantwortlichkeit verpflichtet, die Weisung an das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege weiterzugeben und ihre Durchführung zu überwachen. Wird die Weisung nicht befolgt, trotzdem der Landeshauptmann die erforderlichen Vorkehrungen getroffen hat, so ist auch das betreffende Mitglied gemäß Artikel 142 B.-VG. der Bundesregierung verantwortlich. Wie umständlich, zeitraubend und daher wenig praktikabel dieses Verfahren ist, liegt auf der Hand: die Bundesregierung darf ja fürs erste ihre Weisungen nicht unmittelbar an das einzelne, zur Führung der betreffenden Agende der mittelbaren Bundesverwaltung berufene Mitglied der Landesregierung, sondern nur an den Landeshauptmann erteilen. Dieser ist nun, da ihm dem einzelnen Mitglied der Landesregierung gegenüber keinerlei Disziplinarrechte oder sonstige Zwangsmittel zur Verfügung stehen, der Bundesregierung nicht etwa dafür verantwortlich, daß diese Weisung auch tatsächlich befolgt wird, sondern er hat seiner Verantwortlichkeit bereits Genüge getan, wenn er die Weisung des Bundes an das betreffende Mitglied der Landesregierung „unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege weitergibt“ und „ihre Durchführung überwacht“, d. h. sich die Überzeugung verschafft, ob die Weisung innerhalb der von ihm bestimmten oder einer angemessenen Frist befolgt wurde. Hat das betreffende Mitglied der Landesregierung die Weisung ignoriert, so ist nunmehr die Bundesregierung berechtigt, gegen dieses Regierungsmitglied gemäß Artikel 142, Absatz 2, lit. d, B.-VG. die Anklage beim Verfassungsgerichtshof zu erheben. Wieviel Zeit bei diesem schleppenden Verfahren verloren gehen muß, ist evident, zumal die Bundesverfassungsnovelle eine Verpflichtung des Landeshauptmannes, im Falle der Nichtbefolgung der Weisung durch das betreffende Mitglied der Landesregierung dem Bundesminister sofort zu berichten, nicht aufgestellt hat.

Die Bestimmungen der Bundesverfassungsnovelle über die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern sind vielleicht die bedeutsamsten der ganzen Verfassungsreform. Die Erfahrungen, die sich in der Praxis an diese Neuerungen knüpfen

werden, dürften dafür entscheidend werden, ob die künftige Verfassungsentwicklung im Sinne einer weiteren Föderalisierung oder einer Rückkehr zur Zentralisierung der Gesetzgebung und Verwaltung gelegen sein wird.

Im Zusammenhange mit der Neuordnung der mittelbaren Bundesverwaltung bedarf auch § 11 der Bundesverfassungsnovelle einer Erwähnung, durch den Artikel 20 des Bundesverfassungsgesetzes einer Abänderung unterzogen wurde, die zwar mit allgemeiner Geltung auftritt, ihre praktisch wichtigste Bedeutung aber gerade im Verhältnis zwischen den mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern betrauten Organen und den ihnen vorgesetzten Bundesbehörden erlangt. Die erste dieser Neuerungen betrifft die in der Theorie viel erörterte Frage, ob und wieweit ein nachgeordnetes Organ berechtigt ist, die Befolgung einer ihm von einem Vorgesetzten erteilten Weisung abzulehnen. Diese Frage war bisher nur für einzelne Gruppen berufsmäßiger Angestellter durch die einschlägigen Dienstvorschriften, auch durch diese jedoch meist nur in lückenhafter Weise geregelt worden. Eine, insbesondere auch im Verhältnis zu den nicht berufsmäßigen, auf Zeit gewählten Organen wirksame, verfassungsgesetzliche Regelung dieser Frage hat bisher gemangelt; diese Lücke suchte nun § 11 der Bundesverfassungsnovelle auszufüllen, indem er in einem dem ersten Absatz des Artikels 20 des Bundesverfassungsgesetzes angefügten Satz feststellte, daß ein nachgeordnetes Organ die Befolgung einer Weisung nur ablehnen dürfe, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde. Diese einheitliche Regelung der Befolgungspflicht von Weisungen seitens nachgeordneter Organe entspricht einem dringenden Bedürfnisse der Praxis. Der angestrebte Zweck der Ausschließung einer Prüfung von Weisungen auf die Gesetzmäßigkeit ihres materiellen Inhaltes wäre allerdings auch durch diese neue Verfassungsbestimmung nicht erreicht, wenn die Theorie zugrunde gelegt wird, daß ein staatliches Organ als solches überhaupt nur im Rahmen der Gesetze handeln könne und daß somit jede Gesetzeswidrigkeit des materiellen Inhaltes eines Verwaltungsaktes eine Kompetenzüberschreitung darstellt und dieser Akt von einem „unzuständigen Organ“ gesetzt wurde. Für die Praxis werden die wichtigsten Leitsätze zur Handhabung dieser neuen Bestimmung der Verfassung durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes im Verfahren nach Artikel 142 des Bundesverfassungsgesetzes aufgestellt werden.

Die zweite wichtige Neuerung, die § 11 der Bundesverfassungsnovelle gebracht hat, besteht in der im neuen zweiten Absatz des Artikels 20 des Bundesverfassungsgesetzes statuierten Verpflichtung der Volksbeauftragten und der ihnen nachgeordneten Organe zur Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im

Interesse einer Gebietskörperschaft oder der Parteien geboten ist; diese Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre diesem Vertretungskörper gegenüber nicht, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt. Auch diese Bestimmung über die Amtsverschwiegenheit der Volksbeauftragten ist für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung von der größten Bedeutung: macht sich ein mit der Führung von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung betrauter Volksbeauftragter eines Landes in schuldhafter Weise einer Verletzung dieser Verschwiegenheitspflicht schuldig, so kann er hiefür von der Bundesregierung nach Artikel 142 des Bundesverfassungsgesetzes beim Verfassungsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden.

2. Die zweite Neuerung, die hinsichtlich der Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern im Zuge der Verfassungsreform verfügt wurde, war die „Verlängerung“ der früheren politischen Verwaltung in den Ländern und die Vereinheitlichung der amtlichen Organisation in der Landesinstanz durch Beseitigung des sogenannten „Doppelgeleises“ in der Landesverwaltung.

Bis zum Umsturz des Jahres 1918 waren in den österreichischen Ländern mit der Führung der „Landesverwaltung“ zwei voneinander völlig getrennte Behörden betraut: Die staatliche „politische“ Landesbehörde („Statthalterei“, in den kleineren Ländern „Landesregierung“ genannt) einerseits und die autonome Landesbehörde, die unter der Leitung des Landesausschusses stand, andererseits. Der Wirkungskreis der beiden Behörden war gesetzlich genau abgegrenzt: die politische Landesbehörde war als die allgemeine staatliche Mittelbehörde zur Führung aller Angelegenheiten der staatlichen Hoheitsverwaltung in der zweiten Instanz (in bestimmten Fällen auch in erster Instanz) berufen, die durch Gesetz nicht ausdrücklich staatlichen Sonderverwaltungsbehörden zugewiesen waren, die autonome Landesbehörde war hingegen das Hilfsorgan des Landesausschusses bei Besorgung der dem Land als Selbstverwaltungskörper durch die Landesordnung und die Gesetze übertragenen Aufgaben. Diese Agenden des Landesausschusses bezogen sich fast ausschließlich auf die wirtschaftliche Betätigung des Landes (wie Errichtung und Erhaltung von Kranken-, Siechen-, Irren-, Wohlfahrtsanstalten, Errichtung und Erhaltung von Straßen und sonstigen Verkehrsanstalten u. a.) und nur in vereinzelten Fällen (wie in Angelegenheiten des Gemeinde-, Bau- und Armenwesens, in einzelnen Ländern in bestimmten Angelegenheiten der Landeskultur) auch auf Akte der hoheitlichen Verwaltung. Nur in dieser letztgenannten, verhältnismäßig kleinen Gruppe konnte man überhaupt von einer „Doppelgeleisigkeit“ der Verwaltung der Länder sprechen, aber selbst für diese Fälle wurde dieses irreführende Schlagwort meist nur zu Unrecht verwendet, da ja in den bezeichneten Fällen allerdings die eine Gruppe der Agenden durch die politische Landesbehörde, die andere durch die autonome Landesbehörde besorgt wurde, die beiderseitigen Kompetenzen in

diesen Gebieten einer gemeinsamen Betätigung aber genau abgegrenzt waren und daher nicht eine doppelte Bearbeitung gleichartiger Geschäftsfälle, sondern nur ein Zusammenwirken beider Behörden gegeben war. Dieses Zusammenwirken fand aber seinen guten Grund darin, daß in diesen Fällen ein Ausgleich zwischen den gesamtstaatlichen Interessen, deren Wahrung den politischen Landesbehörden oblag, und den lokalen Interessen des beteiligten Landes, zu deren Wahrung der Landesausschuß berufen war, geboten erschien. Für den weitaus überwiegenden Komplex der Betätigungsbereiche der politischen und der autonomen Landesbehörden entbehrte aber das Schlagwort der Doppelgeleisigkeit der Landesverwaltung überhaupt jedes Sinnes. Gewiß befaßten sich beispielsweise sowohl die autonome wie die politische Landesverwaltung mit Angelegenheiten der Krankenanstalten, der Straßen und Eisenbahnen usw. Aber der Landesausschuß trat in diesen Fällen namens des Landes als Wirtschaftssubjekt auf: in dieser Eigenschaft, als Träger von Privatrechten, bedurfte das Land ebenso wie jeder private Inhaber gleichartiger Unternehmungen der gesetzlich geforderten Konzessionen, Baubewilligungen usw. und zur Verleihung dieser Befugnisse und zur Führung der Aufsicht namens des Staates waren gegenüber dem Lande ebenso wie gegenüber den privaten Unternehmern die staatliche politische Landesbehörde und die ihr unterstellten politischen Bezirksbehörden berufen. Die autonome und die politische Landesbehörde nahmen somit in diesen Fällen eine gänzlich verschiedene Stellung ein: der Landesausschuß war Partei im Verfahren, die politischen Behörden aber fungierten als die gesetzlich zur Leitung des Verfahrens und zur Fällung des Bescheides berufenen Behörden. Die vielgeschmähte Doppelgeleisigkeit bedeutete somit, von diesem Standpunkt aus betrachtet, für den Bereich der Landesverwaltung die Erfüllung des Grundsatzes der Trennung der Wirtschaftsverwaltung von der Hoheitsverwaltung, dessen Verwirklichung für den Bereich der Verwaltung des Bundes neuestens mit so viel Nachdruck gefordert wird. Und es mutet eigenartig, wenn nicht unverständlich an, daß in dem gleichen Moment, da das Prinzip der Loslösung der Wirtschaftsverwaltung von der Hoheitsverwaltung für den Bereich des Bundes als richtig erkannt und unter Überwindung vieler Hemmnisse und Schwierigkeiten schrittweise verwirklicht wird, in den Ländern, in denen dieses Prinzip bereits seit langem Geltung hatte, die direkt entgegengesetzte Entwicklung angebahnt und die früher getrennt geführten Apparate der Wirtschaftsverwaltung und der Hoheitsverwaltung zu einem einheitlichen Organismus verschmolzen wurden.

Schon das Gesetz vom 14. November 1918, StGBl. Nr. 24, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, stellte sich die Aufgabe der sofortigen und restlosen Beseitigung des „Doppelgeleises“ in der Landesverwaltung. In lakonischer Kürze ordnete das Gesetz an, daß die gesamte Verwaltung in den Ländern

fortan eine einheitliche staatliche Verwaltung und daß der gesamte öffentlichrechtliche Dienst in den Ländern ein staatlicher Dienst sei. Die Teilung der allgemeinen öffentlichen Verwaltung in den Ländern in eine (landesfürstliche) politische und eine autonome Landesverwaltung sollte also aufgehoben und eine einheitliche staatliche Landesverwaltung eingerichtet werden. Gleich als ob aber das Gesetz selbst den von ihm feierlich deklarierten Grundsatz der Vereinheitlichung des Verwaltungsapparates in den Ländern nicht allzu ernst nehmen wollte, sah es sofort wieder zunächst eine provisorische Organisation vor, in der der Gedanke der Einheitlichkeit der Landesverwaltung überhaupt nicht mehr wieder zu erkennen war: bis zur Durchführung der entsprechenden Verwaltungsreform sollten nämlich in jedem Lande die Geschäfte der ehemals politischen Landesbehörde von jenen der autonomen Landesbehörde getrennt geführt werden, und zwar erstere von staatlichen Beamten unter Leitung der an Stelle der Statthalter (Landespräsidenten) berufenen kollegialen Landesregierungen, letztere von autonomen Landesbeamten unter Leitung der an die Stelle der ehemaligen Landesausschüsse tretenden Landesräte. Was einzig und allein noch an den ursprünglichen Plan einer einheitlichen Landesverwaltung erinnerte, war, daß nach dem Gesetz einzelne Amtsabteilungen der beiden Teile der Landesverwaltung, die mit derselben Agenda befaßt waren, nach besonderer Anordnung des Landeshauptmannes unmittelbar zusammenzuarbeiten hatten, also zusammengelegt werden konnten.

Auch das Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. Nr. 1, war offenkundig von dem Gedanken getragen, das Doppelgeleise in der Verwaltung der Länder zu beseitigen und in organisatorischer Hinsicht eine einheitliche Verwaltung in den Ländern einzurichten: gemäß Artikel 106 des Bundesverfassungsgesetzes soll in jedem Land ein „Amt der Landesregierung“ bestehen, das gleichermaßen — in funktioneller Hinsicht somit wieder auf einem „Doppelgeleise“ — als Hilfsorgan der Landesregierung in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes wie als Hilfsorgan des Landeshauptmannes in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung tätig sein soll. Allein die Bestimmungen der §§ 8, 9 und 42 des Übergangsgesetzes zur bundesstaatlichen Verfassung vom 1. Oktober 1920, BGBl. Nr. 2, kehrten diesen Grundsatz des Artikels 106, B.-VG. sofort wieder in sein Gegenteil um, indem sie für die Zeit bis zum Wirksamwerden der nach § 42, Absatz 1, Übergangsgesetz zu erlassenden Verfassungsgesetze des Bundes (über die Finanzverfassung, die Schulverfassung und die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern) provisorische Anordnungen trafen, die den früher geltenden rechtlichen Zustand einfach den geänderten staatsrechtlichen Verhältnissen anpaßten, im übrigen aber unberührt ließen. Gemäß § 8, Absatz 3, des Übergangsgesetzes wurden nur

die Behörden und Ämter der früheren autonomen Verwaltung der Länder, somit nur die Behörden der Landesräte (früheren Landesausschüsse) und die ihnen unterstellten Ämter Landesbehörden und nur die Angestellten dieser Behörden Landesangestellte im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes. Die Behörden der früheren politischen Verwaltung aber, die politischen Landesbehörden (ehemalige Statthaltereien und Landesregierungen) und die Bezirkshauptmannschaften, wurden gemäß §§ 42, Absatz 2, lit. d, und 8, Absatz 2, des Übergangsgesetzes zunächst Bundesbehörden, die Angestellten dieser Behörden zunächst Bundesangestellte. Auch der Wirkungsbereich dieser weiterhin getrennt bleibenden Behörden in den Ländern war genau abgegrenzt: die Agenden, die ehemals von den autonomen Landesbehörden besorgt wurden, wurden gemäß § 42, Absatz 2, lit. b, Übergangsgesetz, Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder, alle übrigen Agenden, somit insbesondere auch die früher von den politischen Behörden geführten Agenden, Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung. Im Sinne des § 42 des Übergangsgesetzes bestanden somit auch nach dem Wirksamkeitsbeginn des Bundesverfassungsgesetzes — allerdings nur für einen Übergangszeitraum, dessen Endtermin durch § 42, Absatz 1, des Übergangsgesetzes genau bezeichnet war — in jedem Land zwei voneinander getrennte Behörden: eine Bundesbehörde, die Nachfolgerin der ehemals politischen Landesbehörde, die mit Bundesangestellten dotiert war und unter Leitung des Landeshauptmannes die Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung zu führen hatte, und eine Landesbehörde, die Nachfolgerin der ehemaligen Behörde des Landesrates (Landesausschusses), deren berufsmäßige Organe Landesangestellte waren und die unter der Leitung der Landesregierung die Agenden des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes besorgte.

Diese Organisation der Landesverwaltung hatte allerdings nicht in allen Ländern eine gleichmäßige Geltung. Für Wien war schon durch § 33 des Übergangsgesetzes verfassungsgesetzlich eine Sonderorganisation geschaffen worden, wonach der Magistrat zu den von ihm bis zur Wirksamkeit des Bundesverfassungsgesetzes geführten Agenden der Gemeindeverwaltung und der politischen Bezirksverwaltung auch die Funktionen einer politischen Landesbehörde übernahm und fortan als einheitliches Amt der Landesregierung fungierte. Im Burgenland wurde durch das Bundesverfassungsgesetz vom 7. April 1922, BGBl. Nr. 202, ein gleichermaßen zur Besorgung des selbständigen Wirkungskreises des Landes und der mittelbaren Bundesverwaltung berufenes Amt der Landesregierung bestellt (§ 44 der einstweiligen Landesordnung). In einzelnen Ländern endlich, nämlich in Vorarlberg, in Salzburg und zuletzt in Kärnten, wurden im administrativen Wege organisatorische Neuerungen durch Zusammenlegung der im selbständigen Wirkungsbereich des Landes und in der mittelbaren Bundesverwaltung mit gleichartigen Agenden

befassten Abteilungen der im Land bestellten Bundesbehörde (ehemaligen politischen Landesbehörde) und der ehemals autonomen Landesbehörde getroffen. In den übrigen Ländern blieb es bei der im § 42 des Übergangsgesetzes begründeten Trennung der beiden Behörden.

Die bloße Tatsache, daß die Organisation der Landesverwaltung, wie aus den im vorstehend gegebenen kurzen Überblick zu ersehen ist, in den einzelnen Ländern eine verschiedene Entwicklung genommen hatte, legte schon das Bedürfnis nach einer für alle Länder in gleicher Weise wirksamen verfassungsgesetzlichen Regelung zur Genüge dar. Die Richtlinien für diese Reform wurden schon durch das „Wiederaufbaugesetz“ vom 27. November 1922, BGBl. Nr. 843, vorgezeichnet, dessen Reform- und Finanzprogramm für den Bereich des Innenamtes des ehemaligen Bundesministeriums für Inneres und Unterricht die „Verschmelzung des Apparates der ehemals autonomen Verwaltung in den Ländern mit jenem der staatlichen Verwaltung“ ankündigte. Zur Durchführung dieser „Verschmelzung“ mußte sich die österreichische Regierung überdies auch im Genfer Akkord vom September 1924 neuerdings verpflichten. In Erfüllung dieser übernommenen Verpflichtung wurde die Organisation der Verwaltung der Länder im Zuge der Verfassungsreform im Sinne einer Vereinigung der Apparate der ehemaligen politischen und der autonomen Landesverwaltung neu geregelt. Die einschlägigen Bestimmungen, die mit 1. Oktober 1925 wirksam wurden, sind in den neuen §§ 8 und 9 des Übergangsgesetzes (Fassung der §§ 3 und 4 der Übergangsnovelle) und in einem besonderen Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 289, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, enthalten. Für die Bundeshauptstadt Wien haben die im folgenden besprochenen organisatorischen Neuerungen keine Geltung. Hier bleibt der Magistrat auch weiterhin als einheitliches Verwaltungsamt der Gemeinde und des Landes bestellt und führt als solches nach den näheren Bestimmungen der Geschäftseinteilung unter der Leitung des Bürgermeisters als Landeshauptmannes auch die Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung. Für die übrigen Länder wurden nunmehr zwar einheitliche, keineswegs aber auch definitive Grundsätze für die Organisation der Landesverwaltung festgesetzt: denn auch die im folgenden erörterte organisatorische Einrichtung ist wieder nur als ein Provisorium gedacht, sie soll gemäß § 8, Absatz 5, des Übergangsgesetzes (Fassung der Übergangsnovelle) nur bis zu dem Zeitpunkt wirksam bleiben, in dem die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern durch das gemäß Artikel 120 des Bundesverfassungsgesetzes zu erlassende Bundesverfassungsgesetz und die Ausführungsgesetze hiezu geregelt sein wird. In ihrem Inhalte haben diese Reformen einerseits die sachliche Organisation der Ämter der ehemals politischen und der ehemals autonomen Landesverwaltung,

andererseits die Regelung der Dienstverhältnisse der Angestelltenkörper dieser Behörden zum Gegenstande.

Zufolge der durch die Übergangsnovelle neu eingeführten Fassung des § 8, Absatz 5, lit. a, des Übergangsgesetzes wurden mit dem 1. Oktober 1925 die früheren Behörden und Ämter der ehemals autonomen Verwaltung des Landes und die frühere Behörde der politischen Verwaltung einschließlich der bei dieser Behörde vereinigten besonderen Verwaltungszweige (bau- und forsttechnischer Dienst, Gesundheitsdienst, Veterinärdienst, Archiv- und Bibliotheksdienst, Rechnungsdienst) in der Landesinstanz zu einer einheitlichen Behörde, dem Amte der Landesregierung, vereinigt. Diese Behörde ist nunmehr in organisatorischer Hinsicht eine Landesbehörde; ihr Personal allerdings besteht, wie unten näher zu erörtern sein wird, aus Landesangestellten und aus Bundesangestellten. Der Wirkungskreis des vereinheitlichten Amtes der Landesregierung umfaßt sowohl die Agenden des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes als auch jene der mittelbaren Bundesverwaltung. In funktioneller Hinsicht ist das Amt daher je nach der Zugehörigkeit des konkreten Aktes der Vollziehung sowohl als Landesbehörde wie auch als Bundesbehörde tätig.

Das Amt der Landesregierung gliedert sich gemäß § 2 des Organisationsgesetzes in Abteilungen, auf die die Geschäfte nach ihrem Gegenstand und ihrem sachlichen Zusammenhang — somit nicht mehr getrennt nach dem Moment der Zugehörigkeit zur mittelbaren Bundesverwaltung oder zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder — aufgeteilt werden. Die Abteilungen können nach Bedarf zu Gruppen zusammengefaßt werden. Den Abteilungen und Gruppen stehen Beamte des Amtes der Landesregierung vor. Die Zahl der Abteilungen und die Aufteilung der Geschäfte auf sie, im Bedarfsfalle auch die Zusammenfassung der Abteilungen zu Gruppen, wird in der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung festgesetzt. Die Geschäftseinteilung wird vom Landeshauptmann mit Zustimmung der Landesregierung erlassen; soweit Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung in Betracht kommen, bedarf sie der Zustimmung der Bundesregierung.

Vorstand des Amtes der Landesregierung ist gemäß § 1 des Organisationsgesetzes der Landeshauptmann. Er wird auch in allen ihm in dieser Eigenschaft zukommenden Obliegenheiten durch das Mitglied der Landesregierung vertreten, das nach den oben näher erörterten Bestimmungen des Artikels 105, Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes zu seiner Stellvertretung berufen ist.

Unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes (oder seines Stellvertreters) obliegt die Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung (die bürokratische Amtsleitung) dem Landesamtsdirektor. Dieser ist gemäß § 8, Absatz 5, lit. a, des Übergangsgesetzes aus den Beamten der bisherigen autonomen oder

politischen Verwaltung, die den Vorschriften über die Befähigung zur Ausübung des politischen Dienstes entsprechen, durch die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung zu bestellen. Im Falle seiner Verhinderung wird er durch einen in gleicher Weise zu bestellenden Beamten des Amtes der Landesregierung vertreten.

Da die Geschäfte auf die Abteilungen des Amtes der Landesregierung nur nach den sachlichen Gesichtspunkten ihrer ressortmäßigen Zusammengehörigkeit aufgeteilt werden sollen, werden die Abteilungen regelmäßig sowohl Agenden des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes als auch solche der mittelbaren Bundesverwaltung zu führen haben. Je nach der Zugehörigkeit der konkreten Agende sollte nun nach dem im § 3 des Organisationsgesetzes aufgestellten Grundsätze die Genehmigung der einzelnen Verwaltungsakte der Landesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder (Art. 101, Abs. 1, B.-VG.) oder dem Landeshauptmanne (Art. 102, Abs. 1, B.-VG.) zustehen. Diese Bestimmungen würden — ohne Zusammenhang mit den gleichzeitig beschlossenen Änderungen des Artikels 103 des Bundesverfassungsgesetzes betrachtet — besagen: Der mit der Vorbereitung eines Geschäftsstückes betraute Beamte des Amtes der Landesregierung hätte in jedem einzelnen Falle zu prüfen, ob die konkrete Sache eine Agende des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes oder eine solche der mittelbaren Bundesverwaltung bildet, und hätte nach diesem Kriterium im ersten Falle die Genehmigung der Landesregierung oder des hierzu ermächtigten einzelnen Mitgliedes der Landesregierung, im zweiten Falle die Genehmigung des Landeshauptmannes einzuholen. Diese Bestimmung des § 3 des Organisationsgesetzes muß jedoch, wenngleich sie — offenbar infolge eines Redaktionsfehlers — auf § 25 der gleichzeitig beschlossenen und in Wirksamkeit getretenen Bundesverfassungsnovelle nicht Bezug nimmt, doch im Zusammenhange mit dieser oben näher erörterten Verfassungsbestimmung ausgelegt werden, die eine grundlegende Änderung der bisherigen Grundsätze für die Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern gebracht hat. Bestimmend dafür, welches Mitglied der Landesregierung zur Genehmigung der einzelnen Geschäftsstücke der Abteilungen des Amtes der Landesregierung berufen ist, ist zufolge der neuen Fassung des Artikels 103 des Bundesverfassungsgesetzes die Geschäftsordnung der Landesregierung und es können nach den Anordnungen dieser Geschäftsordnung auch einzelne Mitglieder der Landesregierung im Namen des Landeshauptmannes zur Führung und selbständigen Erledigung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung ermächtigt sein. (Von dieser im Artikel 103, Absatz 2, Bundesverwaltung bezeichneten „Geschäftsordnung der Landesregierung“ ist die im § 3, Absatz 2, des Organisationsgesetzes erwähnte „Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung“ zu unterscheiden, die den Geschäftsgang dieses Amtes zu regeln hat.)

Eine Folge der Vereinigung der früher getrennten Behörden der politischen und der autonomen Verwaltung in der Landesinstanz zu einer Landesbehörde bildete es, daß gleichzeitig auch die Bezirkshauptmannschaften (einschließlich der mit diesen vereinigten besonderen Verwaltungszweige), die bis zum 1. Oktober 1925 Bundesbehörden waren, durch den neuen § 8, Absatz 4, des Übergangsgesetzes mit diesem Tage zu Landesbehörden erklärt wurden. Sie sind der Aufsicht des Landeshauptmannes (oder seines Stellvertreters) als Landesbehörden des Amtes der Landesregierung unterstellt und führen — ebenso wie die Städte mit eigenem Statut und die Ortsgemeinden — nach den näheren Bestimmungen der Bundes- und Landesgesetze sowohl die Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als auch die der Landesverwaltung, sind daher ebenso wie das Amt der Landesregierung sowohl als Bundesbehörden wie als Landesbehörden tätig.

Die Reform der Verwaltung in den Ländern ist nach dem Vorstehenden durch zwei Momente charakterisiert: Fürs erste durch die Vereinigung der früher getrennten Behörden der autonomen und der politischen Verwaltung in der Landesinstanz, somit durch die Verschmelzung dieser beiden Amtsapparate und die Beseitigung des „Doppelgeleises“ in der Landesverwaltung, fürs zweite dadurch, daß dieses vereinigte Amt der Landesregierung und die Bezirkshauptmannschaften, welche letztere bis 1. Oktober 1925 ebenso wie die nunmehr im Amt der Landesregierung aufgegangene politische Landesbehörde Bundesbehörden waren, zu Landesbehörden erklärt, „verländert“ wurden.

Die natürliche Folge der Verländerung der politischen Verwaltungsbehörden wäre es gewesen, daß auch die Angestellten dieser Behörden deren Schicksal geteilt hätten und somit aus Angestellten des Bundes mit dem Wirksamkeitsbeginn der organisatorischen Neuerung Angestellte der Länder geworden wären. Allein vor dieser Konsequenz scheute man zurück und wählte, sichtlich von dem Bestreben geleitet, die Interessen der Angestellten des Bundes bei der Verländerung der politischen Verwaltung zu wahren, eine Konstruktion, die für diese Angestellten tatsächlich alles eher als einen Schutz bedeuten mußte. Die Angestellten der früheren, mit 1. Oktober 1925 im vereinigten Amte der Landesregierung aufgegangenen politischen Landesbehörde und der Bezirkshauptmannschaften, einschließlich der bei diesen Behörden vereinigten besonderen Verwaltungszweige, wurden nämlich nicht Landesangestellte, sie sind vielmehr auch über den 1. Oktober 1925 hinaus Angestellte des Bundes geblieben. Es besteht somit der eigenartige Zustand, daß bei Behörden, die in ihrer organisatorischen Stellung Landesbehörden sind, nicht etwa vorübergehend, sondern dauernd Angestellte eingeteilt sind, deren Dienstgeber nicht das Land, dem die Behörde zugehört, sondern der Bund ist, und daß weiters bei einer und derselben Behörde Angestellte des Landes (die Angestellten der ehemals autonomen

Landesbehörden) und Angestellte des Bundes ständig nebeneinander tätig sind. Daß Angestellte des Bundes, die bei Landesbehörden verwendet werden, als Fremdkörper betrachtet und daher den bei diesen Behörden tätigen eigenen Angestellten des Landes nur allzu leicht hintangestellt werden, liegt auf der Hand. Die Möglichkeit zu derartigen Benachteiligungen der einen Kategorie von Angestellten ist aber in hohem Maße dadurch gegeben, daß einerseits die Bundesangestellten bei den Ämtern der Landesregierungen auch zur Besorgung von Geschäften des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes und die Landesangestellten bei diesen Ämtern und bei den Bezirkshauptmannschaften auch zur Besorgung von Geschäften der mittelbaren Bundesverwaltung herangezogen werden können, und daß andererseits die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Bundesangestellten bei den bezeichneten Behörden so zu erfolgen hat, wie sie am 1. Oktober 1925 bezüglich der Landesangestellten erfolgt ist. Wenn daher an diesem als maßgebend deklarierten Stichtag die Verfügung über die dienstliche Verwendung der Landesangestellten, d. h. deren Zuteilung zur Dienstleistung in einer bestimmten Funktion, durch die Landesregierung erfolgte, so wird von dem bezeichneten Tage an auch über die dienstliche Verwendung der Bundesangestellten in der gleichen Weise verfügt. Da die Art der dienstlichen Verwendung aber gerade entscheidend ist für die Stellung und das Fortkommen der Angestellten, bedeutet dies, daß dem Bunde, dem Dienstgeber der bei den Landesbehörden eingeteilten Bundesangestellten, gerade die wichtigsten Funktionen eines Dienstgebers genommen sind, und daß die dem Bund hinsichtlich der Personalangelegenheiten dieser Angestellten noch verbliebenen Rechte (insbesondere das Recht der Ernennung, Titelverleihung) zu bloßen förmlichen Akten herabgesunken sind.

3. Gleichzeitig mit der Reform der allgemeinen staatlichen Verwaltung wurde auch die Organisation der in den Ländern für die Agrarverwaltung bestehenden Sonderverwaltungsbehörden einer Änderung unterzogen. Diese Reform der Organisation der Agrarbehörden vollzieht sich in zwei Etappen.

Zunächst wurden, ohne daß die innere Einrichtung der Behörden dadurch eine Änderung erfuhr, die in den Ländern bestehenden Agrarbehörden, die Agrarlandesbehörden und die Agrarbezirksbehörden, zufolge § 8, Absatz 4, des Übergangsgesetzes (in der Fassung des § 3 der Übergangsnovelle) gleichzeitig mit den Behörden der früheren politischen Verwaltung, mit 1. Oktober 1925, „verändert“: sie wurden in organisatorischer Hinsicht Behörden der Länder; die bei den Behörden in Dienstesverwendung befindlichen Angestellten blieben aber ebenso wie die Angestellten der ehemals politischen Behörden Bundesangestellte. Die Agraroberbehörde im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft blieb Bundesbehörde.

Die zweite Etappe bedingt eine durchgreifende Änderung in der Einrichtung der in den Landesinstanzen nunmehr veränderten

Agrarbehörden; diese Reformen sind durch das Bundesgesetz vom 28. Juli 1925, BGBl. Nr. 281, verfügt worden, sie treten mit 1. Jänner 1926 in Wirksamkeit. An Stelle der in den Ländern bestellten besonderen Agrarlandesbehörden haben mit diesem Tage die Ämter der Landesregierungen auch die Angelegenheiten der Bodenreform zu übernehmen und sind für die Bearbeitung dieser Agenden bei jedem Amte der Landesregierung je eine besondere Rechtsabteilung und technische Abteilung einzurichten; die Entscheidungen in diesen Agenden werden von einem Landes-Agrarsenat getroffen, der aus dem Landeshauptmann oder einem von ihm bestellten Mitglied der Landesregierung oder dem Vorstand der Rechtsabteilung als Vorsitzenden, aus zwei Mitgliedern aus dem Richterstande, den Vorständen der Rechtsabteilung und der technischen Abteilung (oder ihren Stellvertretern) und je nach dem Fall aus einem land- oder forstwirtschaftlichen Sachverständigen besteht. Als Unterbehörden des Amtes der Landesregierung in den Angelegenheiten der Bodenreform fungieren die Agrarbezirksbehörden, deren Zahl, Amtssitz, Sprengel und Aufgabenkreis durch die Landesgesetzgebung bestimmt werden; die Landesgesetzgebung kann aber — eine insbesondere für kleinere Länder außerordentlich wichtige Neuerung — unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des Landes von der Einrichtung von Agrarbezirksbehörden auch ganz absehen und ihre Aufgaben dem Amt der Landesregierung zuweisen.

Mit dem 1. Jänner 1926 wird weiters die im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft bestehende Agraroberbehörde aufgelöst und in diesem Bundesministerium vom Bunde ein oberster Agrarsenat eingerichtet, der im Sinne des Artikels 12, Absatz 2, des Bundesverfassungsgesetzes zur Entscheidung in oberster Instanz in Angelegenheiten der Bodenreform berufen ist und aus dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft oder einem ständigen Vizepräsidenten als Vorsitzenden, zwei Mitgliedern aus dem Stande des Obersten Gerichtshofes, je einem rechtskundigen und agrartechnischen Verwaltungsbeamten des Bundesministeriums und je nach dem Fall aus einem land- oder forstwirtschaftlichen Amtssachverständigen besteht.

Sämtliche Mitglieder der Agrarsenate, des obersten Agrarsenates und der Landes-Agrarsenate, sind nach § 7, Absatz 1, des Gesetzes in Ausübung ihres Amtes selbständig, unabhängig und an keine Weisung gebunden. Diese Änderung in der organisatorischen Stellung der Agrarsenate wurde deshalb eingeführt, weil die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes in Angelegenheiten der Bodenreform auch in Hinkunft ausgeschaltet bleiben soll, nach der neuen Fassung des Artikels 130, Z. 3, B.-VG. aber die Entscheidungen kollegial organisierter Behörden nur dann von der Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof ausgenommen sind, wenn sich nach bundes- oder landesgesetzlicher Vorschrift unter den Mitgliedern der Kollegialbehörde wenigstens ein Richter befindet, auch die übrigen Mitglieder

in Ausübung dieses Amtes an keine Weisungen gebunden sind und die Bescheide der Kollegialbehörde im Verwaltungswege weder aufgehoben noch abgeändert werden können. Wenn nun auch die Erklärung der Unabhängigkeit der Mitglieder der Agrarsenate in der Ausübung ihres Amtes unmittelbar nur dem Zwecke der weiteren Ausschaltung der Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes diene, so wird diese Bestimmung doch von noch viel weitergehenden rechtlichen Folgen begleitet sein. Infolge der unabhängigen Stellung ihrer Mitglieder werden die Agrarsenate nämlich im Sinne der vom Verfassungsgerichtshof in seiner Judikatur ständig vertretenen Rechtsansicht (vgl. beispielsweise die Erkenntnisse vom 18. Juni 1923, Zl. A 22/23, und vom 29. November 1923, Zl. A 35/23) nicht mehr als Verwaltungsbehörden, sondern als Gerichte, und zwar als Sonderverwaltungsgerichte anzusehen sein. Diese Neuerung in der Stellung der Agrarsenate wird in mannigfacher Hinsicht von Bedeutung sein, beispielsweise deshalb, weil den Senaten als Gerichten auch das Recht zustehen wird, beim Verfassungsgerichtshof im Sinne des Artikels 139 des Bundesverfassungsgesetzes den Antrag auf Überprüfung und auf Aufhebung von Verordnungen wegen Gesetzeswidrigkeit zu stellen. Vor allem aber wird in Hinkunft eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof gemäß Artikel 144 des Bundesverfassungsgesetzes wegen Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter Rechte durch die Entscheidung eines Agrarsenates nicht mehr zulässig sein, da eine solche Beschwerde nur gegen die Entscheidungen einer Verwaltungsbehörde erhoben werden kann.

Von besonderer Wichtigkeit ist endlich die Verfassungsbestimmung des § 6, Absatz 4, des Gesetzes, wonach der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft berechtigt ist, in den Angelegenheiten der Bodenreform unter sinngemäßer Anwendung der für das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof geltenden Bestimmungen gegen Erkenntnisse der Landes-Agrarsenate die Beschwerde wegen Rechtswidrigkeit durch Verletzung der vom Bunde oder auf Grund von Bundesgesetzen erlassenen Vorschriften beim Obersten Agrarsenat einzubringen. Diese Bestimmung, die der Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtssprechung in Agrarangelegenheiten dienen soll, ist sichtlich der analogen Bestimmung des Artikels 129, Absatz 2, Z. 3, lit. b, des Bundesverfassungsgesetzes nachgebildet, wonach der zuständige Bundesminister beim Verwaltungsgerichtshof die Beschwerde erheben kann, wenn er in den Angelegenheiten der Artikel 11 und 12 des Bundesverfassungsgesetzes die Interessen des Bundes durch einen gesetzwidrigen Bescheid einer Landesbehörde für verletzt erachtet. Ein wichtiger Unterschied besteht allerdings darin, daß im letzteren Falle der beschwerdeführende Bundesminister an einen gänzlich außerhalb seines Amtes stehenden Gerichtshof herantritt, während im vorliegenden Sonderfall der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft die Beschwerde an den im Bundesministerium eingerichteten Obersten Agrarsenat

einbringt, dessen zunächst berufener Vorsitzender der Bundesminister in eigener Person ist.

4. Im Zusammenhang mit der Verländerung der politischen Verwaltung stehen die Bestimmungen des Artikels 1, Z. I, der vierten Abgabenteilungsnovelle vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 287. Die Länder sind danach verpflichtet, den früher aus Bundesmitteln bestrittenen Sachaufwand der Behörden der politischen Verwaltung in den Ländern einschließlich der bei diesen Behörden vereinigten besonderen Verwaltungszweige (bau- und forsttechnischer Dienst, Gesundheitsdienst, Veterinärdienst, Archiv- und Bibliotheksdienst, Rechnungsdienst) und der Agrarbehörden zu bestreiten sowie für den Bund die Auszahlung der Dienstbezüge der bei den angeführten Behörden in Verwendung stehenden Bundesangestellten zu vollziehen. Sie erhalten zur Tragung dieser Kosten aus dem Bundespräzipuum (§ 2, Abs. 1, des Abgabenteilungsgesetzes) einen Betrag von ganzjährig 20 Millionen Schilling, der im Verhältnis der sich aus diesen Verpflichtungen ergebenden Kosten unter Berücksichtigung eines Normalstandes auf die Länder verteilt wird; welcher Anteil demnach auf die einzelnen Länder entfällt, wird von der Bundesregierung festgestellt.

5. Die Rechtsverhältnisse der Ortsgemeinden und der (autonomen) Bezirke haben durch die Übergangsnovelle in einigen wichtigen Belangen eine neue verfassungsgesetzliche Regelung erfahren. Die wichtigste Bestimmung enthält § 8, Absatz 5, lit. f, des Übergangsgesetzes in der durch die Übergangsnovelle eingeführten neuen Fassung, wonach Änderungen in den die Rechtsverhältnisse der Ortsgemeinden sowie der allgemeinen und besonderen autonomen Bezirksverwaltungen regelnden Gesetzen bis zur Erlassung des im Artikel 120 des Bundesverfassungsgesetzes vorgesehenen Bundesverfassungsgesetzes über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern durch die Landesgesetzgebung nur insoweit vorgenommen werden dürfen, als dadurch die heute noch geltenden grundsätzlichen Bestimmungen des Reichsgemeindengesetzes nicht berührt werden. Diese Bindung der Landesgesetzgebung findet ihre Begründung darin, daß die Gemeindegesetzgebung, solange nicht das oben erwähnte Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern erlassen ist, im Sinne der generellen Kompetenzklausel des Artikels 15 des Bundesverfassungsgesetzes ausschließliche Landessache wäre und die Gefahr bestünde, daß die Länder von diesem Rechte der Gesetzgebung keinen einheitlichen Gebrauch machen und so der künftigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelung vorgereifen würden. Einer noch weitergehenden Beschränkung ist die Landesgesetzgebung hinsichtlich der Einführung von Neuerungen auf dem Gebiete der autonomen Bezirks- oder Gemeindeverwaltung unterworfen worden: neue Einrichtungen auf diesem Gebiete können überhaupt nur durch Bundesverfassungsgesetz geschaffen werden. Eine praktische Bedeutung kommt dieser Bindung in erster Linie

hinsichtlich der allgemeinen oder besonderen autonomen Bezirksverwaltung zu. Die am 1. Oktober 1925 in den Ländern bestandene Organisation der autonomen Bezirksverwaltung bleibt auch weiterhin aufrecht, so die allgemeinen Bezirksvertretungen in Steiermark, die Bezirksfürsorgeräte und Bezirksstraßenausschüsse in Niederösterreich, die in einzelnen Ländern bestehenden Sanitätsgemeindevertretungen u. a.; neue Einrichtungen für Zwecke einer allgemeinen autonomen Bezirksverwaltung (nach der Art, wie sie in Steiermark besteht) oder für besondere, beschränkte Zwecke können aber nicht durch Landesgesetz, sondern nur durch Bundesverfassungsgesetz angeordnet werden.

Eine außerordentlich wichtige Bindung, die gleichfalls der Tendenz entspricht, auf dem Gebiete des Gemeindewesens jede der künftigen Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern vorgreifende Neuerung hintanzuhalten, enthält auch § 8, Absatz 5, lit. d, des Übergangsgesetzes: Landesgesetze, durch die neue Städte mit eigenem Statut geschaffen werden sollen, dürfen nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden, der Bundesregierung steht somit gegen solche Gesetzesbeschlüsse der Landtage das Recht des absoluten Vetos zu.

Als eine allgemeine, einheitliche Novellierung der einschlägigen Vorschriften der Gemeindeordnungen und Städtestatute stellt sich die Bestimmung des § 8, Absatz 5, lit. b, des Übergangsgesetzes über die Angelobung der Bürgermeister dar: Die Bürgermeister und Bürgermeister-Stellvertreter der Städte mit eigenem Statut leisten danach dem Landeshauptmann, die Bürgermeister und Bürgermeister-Stellvertreter der übrigen Ortsgemeinden dem Bezirkshauptmann vor Antritt des Amtes das Gelöbniß auf die Bundesverfassung und die Landesverfassung.

Eine außerordentlich wichtige und dem dringendsten Bedürfnisse der Praxis entgegenkommende Bestimmung enthält § 8, Abs. 5, lit. e, des Übergangsgesetzes, der die Handhabung des staatlichen Aufsichtsrechtes regelt. Das Bundesverfassungsgesetz hatte sich nämlich jeglicher Anordnung darüber enthalten, ob das in den Gemeindeordnungen und Städtestatuten vorgesehene staatliche Aufsichtsrecht gegenüber den Gemeinden dem Bund oder dem in Betracht kommenden Land zusteht. Diese Frage ist aber aus dem Grunde von besonderer Bedeutung, weil der übertragene Wirkungskreis, der bis zum Wirksamkeitsbeginn des Bundesverfassungsgesetzes einheitlich die Gesamtheit der den Gemeinden vom Staat übertragenen Agenden umfaßte, von dem bezeichneten Tage an sich je nach der Zugehörigkeit der betreffenden Akte in einen den Gemeinden vom Bund und einen ihnen vom Land übertragenen Wirkungskreis gliederte. Da das Bundesverfassungsgesetz zu dieser Frage des Aufsichtsrechtes über die Gemeinden überhaupt nicht Stellung nahm, mußte aus § 42, Abs. 2, lit. c), des Übergangsgesetzes gefolgert

werden, daß dieses ehemals von den staatlichen Behörden zu handhabende Aufsichtsrecht ausschließlich auf die Bundesverwaltung übergegangen ist, und zwar selbst hinsichtlich der Agenden, die den Gemeinden nicht im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, sondern in jenem des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes übertragen waren. In diesem Sinne hat auch der Verwaltungsgerichtshof in einem konkreten Falle Stellung genommen (Erk. v. 21. Juni 1923, Z. 1856, Slg. 13.310 A). Nunmehr sind durch die erwähnte Bestimmung des Übergangsgesetzes neue, den geänderten verfassungsrechtlichen Verhältnissen Rechnung tragende Richtlinien aufgestellt worden. Im allgemeinen steht die Handhabung des staatlichen Aufsichtsrechtes über die Ortsgemeinden sowie über die allgemeinen und besonderen Bezirksverwaltungen den Ländern zu. Nur soweit es sich um die Auflösung von Vertretungskörpern der Ortsgemeinden oder der Bezirksverwaltungen in Wahrung der Interessen des Bundes oder um die Sistierung von Beschlüssen dieser Vertretungskörper handelt, durch die ihr Wirkungsbereich zum Nachteil des Bundes überschritten wird oder in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden, ist der Bund zur Handhabung des Aufsichtsrechtes berufen.

IV.

1. Die Ausgestaltung der Kontrollrechte des Rechnungshofes und die Schaffung genügender verfassungs- und gesetzmäßiger Garantien für eine ersprießliche und reibungslose Tätigkeit dieses unabhängigen Kontrollorganes waren wiederholt gestellte Forderungen der Völkerbundkontrolle. Diese Forderungen bewegten sich vor allem in zwei Richtungen. Fürs erste sollten die dem Rechnungshof bereits nach dem Bundesverfassungsgesetz zustehenden Rechte zur Kontrolle der gesamten Bundesgebarung weiter ausgebaut und ihm insbesondere auch im Sinne des Artikels 121, Absatz 1, die Kontrolle der Unternehmungen, an denen der Bund finanziell beteiligt ist, übertragen werden. Fürs zweite sollte die in der Bundesverfassung bloß fakultativ vorgesehene Kontrolle des Rechnungshofes über die Gebarung der Länder in eine obligatorische Kontrolle umgewandelt werden. Diesen beiden Postulaten entsprechend gliedern sich die Neuerungen, die die Reform der Bundesverfassung in Ansehung der Rechnungskontrolle gebracht hat, in zwei große Gruppen, nämlich:

- a) den Ausbau der Rechnungskontrolle gegenüber der Gebarung des Bundes und
- b) die Betrauung des Rechnungshofes mit der Kontrolle der Gebarung der Länder. Die grundlegenden Bestimmungen enthalten die §§ 29 und 30 der Bundesverfassungsnovelle, die nähere Ausführung das neue Rechnungshofgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 290.

2. In Ansehung der Kontrolle der Bundesgebarung hat § 29 der Bundesverfassungsnovelle nähere Anordnungen hinsichtlich des Verkehres des Rechnungshofes mit der Bundesregierung erlassen. An der grundsätzlichen Stellung des Rechnungshofes wurde hiebei nichts geändert: er bleibt nach wie vor von der Bundesregierung unabhängig und ausschließlich und unmittelbar dem Nationalrat unterstellt. Unbeschadet dieser seiner unabhängigen Stellung wurde jedoch der Rechnungshof durch den neu eingefügten Artikel 126 a verpflichtet, auf Ersuchen der Bundesregierung in seinen Wirkungsbereich fallende besondere Akte der Gebarungsüberprüfung durchzuführen und das Ergebnis der ersuchenden Stelle mitzuteilen. Bisher war es nämlich, in Ermanglung einer ausdrücklichen Verfassungsbestimmung, in das Ermessen des Rechnungshofes gestellt, ob er einem derartigen Ansuchen der Regierung Folge leisten wollte oder nicht. Nunmehr ist er verpflichtet, jedem solchen Ersuchen zu entsprechen und das Ergebnis seiner Kontrolltätigkeit der ersuchenden Behörde mitzuteilen, wobei aber daran festzuhalten ist, daß der Rechnungshof auch in solchen Fällen nicht etwa als ein der Regierung unterstelltes Organ fungiert, und daß er daher nur dem Ersuchen um Durchführung der Kontrolle überhaupt Folge leisten muß, nicht aber auch Weisungen über die Art und Weise seiner Tätigkeit seitens der Regierung entgegenzunehmen hat.

Eine weitere wichtige Bestimmung enthält der neu eingefügte Artikel 126 b, wonach über Meinungsverschiedenheiten, die zwischen dem Rechnungshof und der Bundesregierung oder einem Bundesminister über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeiten des Rechnungshofes regeln, entstehen, auf Antrag der Bundesregierung oder des Rechnungshofes der Verfassungsgerichtshof in nichtöffentlicher Sitzung entscheidet. Bisher hat es an einem Forum, das zur Auslegung der die gesetzlichen Kompetenzen des Rechnungshofes regelnden Normen berufen gewesen wäre, gemangelt. Die Ausfüllung dieser Lücke erschien umso notwendiger, als nach den neuen Bestimmungen des Rechnungshofgesetzes über die Kontrolle der Gebarung des Bundes in mannigfacher Hinsicht die Möglichkeit für das Entstehen von Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und Rechnungshof über die Grenzen der Kontrollbefugnisse des letzteren gegeben ist.

Der neu eingefügte Artikel 126 c des Bundesverfassungsgesetzes endlich enthält nähere Vorschriften über die Vorlage der Berichte des Rechnungshofes an den Nationalrat. Der Rechnungshof erstattet bisher dem Nationalrat über seine bei Ausübung der Kontrolle über die Gebarung des Bundes gemachten Wahrnehmungen unmittelbar Bericht, ohne daß die Bundesregierung die Gelegenheit nehmen konnte, in diese Berichte vorher Einsicht zu nehmen und sich zu den einzelnen Punkten zu äußern. Nunmehr wurde der Rechnungshof verpflichtet, jeden Bericht vor der Vorlage an den Nationalrat dem Bundeskanzler mitzuteilen, und ist die Bundesregierung

berechtigt, binnen drei Wochen Äußerungen zu einem solchen Bericht zu erstatten, die der Rechnungshof auf ihren Wunsch zugleich mit dem Bericht dem Nationalrat vorzulegen hat; vor Ablauf dieser dreiwöchigen Frist kann der Bericht nur mit Zustimmung der Bundesregierung dem Nationalrat vorgelegt werden. Diese Bestimmung der Bundesverfassungsnovelle bedeutet eine entschiedene Minderung des Wertes der Berichterstattung des Rechnungshofes. Denn naturgemäß wird die Tatsache, daß jeder Bericht vor seiner Vorlage an den Nationalrat der Bundesregierung zur Kenntnis gebracht werden muß und daß allfällige Gegenäußerungen der Regierung gleichzeitig mit dem Berichte dem Nationalrat vorzulegen sind, dahin wirken, daß der Rechnungshof bei der Abfassung der Berichte nicht mit der rückhaltlosen Unbefangenheit vorgehen wird, die dem Zwecke seiner Kontrolle entsprechen würde. Wie überhaupt die Organisation der Rechnungskontrolle an dem unlösbaren Konflikt leidet, daß der Rechnungshof, dessen Präsident vom Nationalrat gewählt und aberufen wird, somit zu seiner Amtsführung des ständigen Vertrauens der Mehrheit des Nationalrates bedarf, verpflichtet sein soll, die Gebarung der durch das Vertrauen derselben Mehrheit des Nationalrates getragenen Bundesregierung zu kontrollieren, und daher im Falle eines Auftretens gegen die Regierung Gefahr läuft, sich die Gegnerschaft der hinter dieser Regierung stehenden Majorität des Nationalrates zuzuziehen und deren Vertrauen zu verwirken.

Die weiteren Bestimmungen über den Ausbau der Kontrolle des Rechnungshofes hinsichtlich der Gebarung des Bundes enthält das neue Rechnungshofgesetz, das in Ausführung des Artikels 128 des Bundesverfassungsgesetzes die Grundsätze für die Ausübung der dem Rechnungshof durch das Bundesverfassungsgesetz übertragenen Befugnisse regelt. Von größter Wichtigkeit ist, daß dieses Gesetz, das die drei Tätigkeitsgebiete des Rechnungshofes, nämlich: 1. die Kontrolle der Gebarung des Bundes und der Gebarung des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder, 2. die Rechnungslegung des Bundes und die Einflußnahme auf die Handhabung des Rechnungsdienstes des Bundes und 3. die Mitwirkung beim Schuldendienst des Bundes, in eingehender Weise regelt, sich auch als das im Artikel 121, Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes vorgesehene Ausführungsgesetz darstellt.

Gemäß der bezogenen Verfassungsbestimmung kann nämlich dem Rechnungshof auch die Überprüfung der Gebarung von Unternehmungen übertragen werden, an denen der Bund finanziell beteiligt ist. Von dieser Ermächtigung haben nunmehr die §§ 6 und 7 des Rechnungshofgesetzes Gebrauch gemacht. Diese gesetzlichen Anordnungen unterscheiden hiebei zwischen Unternehmungen, an denen nur der Bund allein Teilhaber an Gewinn und Verlust ist, und sonstigen Unternehmungen, an denen der Bund in irgend einer Form finanziell beteiligt ist und hiebei anderen Teilhabern gegenübersteht; diese beiden Gruppen von Unternehmungen sind

einer nach Umfang und Art verschieden gestalteten Kontrolle des Rechnungshofes unterworfen worden.

Die erste Gruppe, in der der Bund alleiniger Teilhaber an Gewinn und Verlust ist, umfaßt die durch besonderes Gesetz geschaffenen Wirtschaftskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Bundesvermögen als Treuhänder zu verwalten haben oder für die der Bund eine Ausfallhaftung trägt. Als solche Wirtschaftskörper kommen gegenwärtig nur die Unternehmungen „Österreichische Bundesbahnen“ und „Österreichische Bundesforste“ in Betracht. Hinsichtlich dieser Unternehmungen sind dem Rechnungshof übertragen:

a) Das Recht, zu den Beratungen des obersten Überwachungsorganes des Wirtschaftskörpers ständig oder fallweise einen Vertreter zu entsenden. Dadurch ist dem Rechnungshof ein ständiger Einblick in die laufende Gebarung des Unternehmens gewahrt.

b) Die Verpflichtung zur Prüfung der Richtigkeit der Jahresrechnungen auf Grund Einsichtnahme in die Bücher und sonstige Rechnungsbelege sowie durch Einholung von Aufklärungen vor Erteilung der vorschriftsmäßigen Entlastung; das Ergebnis hat der Rechnungshof binnen 6 Wochen nach Bereitstellung der abgeschlossenen Jahresrechnung dem zur Überwachung der Geschäftsführung berufenen obersten Organ des Wirtschaftskörpers mitzuteilen.

Hinsichtlich der Kontrolle der zweiten Gruppe von Unternehmungen, an denen der Bund in Gemeinschaft mit anderen Teilhabern finanziell beteiligt oder mit einer Ausfallhaftung belastet ist, geht das Rechnungshofgesetz von dem Standpunkte aus, daß zur Wahrung der Interessen des Bundes diesen Unternehmungen gegenüber unmittelbar die ressortzuständigen Bundesministerien berufen sind und daß sich die Kontrolle des Rechnungshofes demgemäß nicht auf die Geschäftsführung der Unternehmung, sondern auf die Gebarung der zur unmittelbaren Aufsicht berufenen Bundesbehörden zu erstrecken habe, in der Richtung nämlich, ob diese die Interessen des Bundes in pflichtgemäßer Weise gewahrt haben. Inhalt und Umfang der Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes sind dadurch bestimmt. Die Bundesministerien, die die Interessen des Bundes bei diesen Unternehmungen vertreten, haben die ihnen zukommenden Bilanzen und Rechnungen dem Rechnungshof längstens binnen drei Monaten nach Einlangen unter Mitteilung des Ergebnisses ihrer Prüfung zu übermitteln und ihm zugleich alle sonst noch erforderlichen Behelfe zur Verfügung zu halten. Der Rechnungshof hat auf Grund dieser ihm von den Bundesministerien zugestellten Unterlagen die Prüfung durchzuführen. Bei Unternehmungen, an denen der Bund mit mindestens einem Drittel des Grundkapitals beteiligt ist, kann der Rechnungshof überdies auch unmittelbar in die Bücher der Unternehmungen Einsicht nehmen und allfällige Aufklärungen verlangen. Das Ergebnis seiner Prüfung

hat der Rechnungshof dem Bundesministerium für Finanzen und dem zuständigen Bundesministerium mitzuteilen. Die Überprüfung durch den Rechnungshof entfällt, wenn für die Überprüfung der Jahresrechnung einer Unternehmung auf Grund Gesetzes Treuhandstellen bestehen; in diesem Fall hat der Rechnungshof lediglich durch seine Organe an der Überprüfung durch die Treuhandstelle teilzunehmen.

3. Hinsichtlich der Gebarung der Länder stand dem Rechnungshof nach der früheren Fassung des Artikels 127 des Bundesverfassungsgesetzes eine Kontrolle nur zu, wenn ihm diese durch Landesverfassungsgesetz übertragen wurde. Von dieser Ermächtigung haben die Landesverfassungen überhaupt keinen Gebrauch gemacht. Lediglich für das Burgenland hatte § 47 der durch das Bundesverfassungsgesetz vom 7. April 1922, BGBl. Nr. 202, erlassenen einstweiligen Landesordnung die Kontrolle der gesamten Gebarung des Landes dem Rechnungshof übertragen, doch wurde diese Bestimmung sogleich nach dem Zusammentritt des erstmalig gewählten Landtages durch ein Landesverfassungsgesetz vom 12. Oktober 1922, LGBl. Nr. 36, aufgehoben und die Gebarungskontrolle einem vom Landtag bestellten Organ übertragen.

In den meisten Ländern war die Kontrolle der Landesgebarung durch die Landesverfassung einem ständigen Ausschuß (Finanzkontrollausschuß) übertragen, der vom Landtag aus seiner Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahlen gewählt wurde und die Kontrolle im Auftrag und unter der Aufsicht des Landtages zu führen hatte. In Wien wurde durch § 76 der Gemeindeverfassung ein besonderes Kontrollamt eingerichtet, das vom Magistrate unabhängig ist und dem die Rechnungs- und Gebarungskontrolle hinsichtlich der Ämter, Anstalten, Betriebe und Unternehmungen der Gemeinde (und damit gleichzeitig des Landes Wien) obliegt.

Im Sinne einer wiederholten Forderung der Völkerbundkontrolle hat nunmehr § 30 der Bundesverfassungsnovelle durch Änderung des Artikels 127 des Bundesverfassungsgesetzes die obligatorische Kontrolle des Rechnungshofes über die Gebarung der Länder eingeführt. Ausgenommen hiervon blieb nur das Land Wien, und zwar wie der Bericht des Verfassungsausschusses des Nationalrates anführte, aus dem Grunde, weil sich in Wien die Gebarung des Landes von jener der Gemeinde nicht trennen läßt, eine Kontrolle der Gemeindegebarung durch den Rechnungshof aber unangebracht wäre. Eine Novelle zur Wiener Gemeindeverfassung vom 17. Juli 1925, LGBl. Nr. 33, hat jedoch den Anlaß wahrgenommen, um die Unabhängigkeit der Stellung des Kontrollamtes in weiterem Maße zu sichern, indem der Direktor des Kontrollamtes nunmehr auf Vorschlag des Bürgermeisters vom Gemeinderat auf die Dauer von fünf Jahren bestellt wird und nur durch Beschluß des Gemeinderates abberufen werden kann.

In den übrigen Ländern ist der Rechnungshof nunmehr auf Grund des Artikels 127 des Bundesverfassungsgesetzes unmittelbar berechtigt und verpflichtet, die Gebarung des Landes in dessen selbständigem Wirkungsbereich zu überprüfen. Der Inhalt und Umfang der Kontrolle des Rechnungshofes ist aber ein verschiedener, je nachdem, ob im Land nach dessen Landesgesetzen Kontrolleinrichtungen bestehen, durch die die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Landesgebarung laufend überprüft wird und deren Unabhängigkeit von der Landesregierung dadurch gesichert ist, daß der Vorstand dieser Stelle vom Landtag bestellt und abberufen wird und nur diesem verantwortlich ist. Besteht eine solche Einrichtung im Lande, so hat sich der Rechnungshof auf die Überprüfung des jährlichen Rechnungsabschlusses auf seine ziffermäßige Richtigkeit und darauf, ob die Gebarung und die Rechnungsergebnisse in Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften stehen, zu beschränken; bestehen solche Kontrolleinrichtungen nicht, so hat der Rechnungshof auch die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Landesgebarung zu überprüfen. Die Entscheidung über die Frage, ob eine im Lande bestehende Kontrolleinrichtung den oben angeführten Voraussetzungen für den Eintritt einer geminderten Kontrolle des Rechnungshofes entspricht, steht dem Verfassungsgerichtshof zu, da nach Artikel 127, Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes, im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und der Landesregierung über die gesetzlichen Kompetenzen des Rechnungshofes unter sinngemäßer Anwendung des Artikels 126 b auf Antrag der Landesregierung oder des Rechnungshofes der Verfassungsgerichtshof entscheidet.

Der Rechnungshof fungiert bei Ausübung der Kontrolle über die Landesgebarung in allen Fällen als ein Organ des betreffenden Landtages. Der Präsident des Rechnungshofes oder dessen Stellvertreter ist in dieser seiner Funktion den Mitgliedern der Landesregierung hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeit gleichgestellt; es kann daher gegen ihn wegen schuldhafter Rechtsverletzung bei Ausübung der Kontrolle über die Landesgebarung durch Beschluß des Landtages die Anklage beim Verfassungsgerichtshof erhoben werden. Bei Ausübung seiner Kontrolltätigkeit, insbesondere bei den an Ort und Stelle vorzunehmenden Überprüfungen hat der Rechnungshof die ihm von der Landesregierung namhaft gemachten, mit den Verhältnissen des Landes vertrauten Personen beizuziehen. Diesen Beauftragten des Landes und der allenfalls im Lande im Sinne des Artikels 127, Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes bestellten eigenen Kontrollstelle hat der Rechnungshof überdies auch seine Berichte über die Kontrollergebnisse vor der Vorlage an den Landtag mitzuteilen, und sind diese Organe berechtigt, innerhalb von drei Wochen eine Äußerung zum Bericht zu erstatten. Das Ergebnis der Überprüfung der jährlichen Rechnungsabschlüsse hat der Rechnungshof den Landtagen nicht unmittelbar, sondern im Wege der Landesregierungen mitzuteilen.

Die obligatorische Heranziehung des Rechnungshofes zur Überprüfung der Gebarung der Länder bedeutet zweifellos einen wesentlichen Fortschritt im Sinne einer objektiven Finanzkontrolle, da diese nunmehr einem nicht nur von der Landesregierung, sondern auch vom Landtag völlig unabhängigen Organ übertragen ist. Diese neue Organisation der Gebarungskontrolle der Länder ist sogar jener der Kontrolle der Bundesgebarung insoferne entschieden vorzuziehen, als der Präsident des Rechnungshofes als Kontrollorgan des Bundes vom Nationalrat abhängig ist und durch einen Mehrheitsbeschluß dieses Hauses jederzeit abberufen werden kann, während er den Landtagen als Kontrollorgan der Länder völlig frei gegenübersteht, da diese auf seine Wahl und Abberufung keinen wie immer gearteten Einfluß nehmen können. Ob diese sehr zweckmäßige und im Interesse einer einheitlichen Finanzpolitik notwendige Ausdehnung der Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes auf die Gebarung der Länder auch praktisch die Wirkungen zeitigen wird, die davon erhofft werden, hängt freilich nicht zuletzt davon ab, wie die Länder selbst sich zu dieser Neuerung stellen werden. Denn nur eine tätige und entgegenkommende Mitarbeit der Länder wird die Kontrolle des Rechnungshofes zu einer wirklich fruchtbaren gestalten können, ein auch nur passives Verhalten der Länder aber würde von allem Anfang an eine Lahmlegung dieser nicht nur im Interesse des Bundes, sondern vor allem auch der Länder selbst gelegenen Kontrolleinrichtung bedeuten.

V.

1. Die Bundesverfassungsnovelle hat insbesondere durch die Reform der Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und die fakultative Heranziehung der Mitglieder der Landesregierungen zur Besorgung von Agenden der mittelbaren Bundesverwaltung einen weiteren Schritt zur Demokratisierung der Verwaltung vollzogen. Den Gefahren, die mit jedem derartigen Schritt verbunden sind, daß nämlich nicht ausschließlich rechtliche, sondern parteipolitische Erwägungen für die Entscheidung konkreter Akte der Verwaltung maßgebend werden, suchte die Bundesverfassungsnovelle dadurch zu begegnen, daß gleichzeitig die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit wesentlich ausgebaut und dadurch erhöhte Garantien für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geschaffen wurden.

Während die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei diesem Anlasse gegenüber dem bisherigen Rechtszustande in geradezu grundlegender Weise abgeändert wurde¹⁾, beschränkte sich die Bundesverfassungsnovelle hinsichtlich der Verfassungsgerichtsbarkeit auf eine Ergänzung

¹⁾ Von einer näheren Erörterung dieser Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird hier abgesehen, weil deren Besprechung in einem der nächsten Hefte dieser Zeitschrift im Zusammenhange mit den neuen Verwaltungsverfahrensgesetzen erfolgen soll.

einzelner Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes im Sinne eines Ausbaues dieser Institution einer verfassungsrechtlichen Kontrolle. Einzelne der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassungsnovelle (so die §§ 34, 35, 38, 39) dienen überhaupt lediglich dem Zweck, die im Bundesgesetz über die Organisation und über das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes enthaltenen Verfassungsbestimmungen in das Bundesverfassungsgesetz zu verarbeiten oder den Zusammenhang mit anderen Gesetzen (Finanz-Verfassungsgesetz) herzustellen.

Die Änderungen, die die Bundesverfassungsnovelle verfügt hat, beziehen sich auf die Funktionen des Verfassungsgerichtshofes als Kompetenzgerichtes (Art. 138 B.-VG.) und als Staatsgerichtshofes (Art. 142 B.-VG.) und vor allem auf die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes in den Angelegenheiten des öffentlichrechtlichen Beamtendienstverhältnisses.

2. Artikel 138 des B.-VG. hat die wichtigste Änderung durch die Anfügung eines neuen zweiten Absatzes erfahren, demzufolge der Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung feststellt, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß den Kompetenzbestimmungen der Artikel 10 bis 15 in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Auf die Bedeutung und außerordentliche Tragweite dieser neuen Bestimmung wurde bereits oben im Zusammenhang mit der Besprechung des Inkrafttretens der definitiven Kompetenzverteilung der Bundesverfassung hingewiesen.

Die zweite Änderung des Artikels 138 betrifft die Bestimmungen der lit. b des ersten Absatzes. Nach dem früheren Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung hatte der Verfassungsgerichtshof lediglich über Kompetenzkonflikte zu entscheiden, die zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und einem anderen Gericht, insbesondere auch zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verfassungsgerichtshof selbst entstanden waren. Hingegen nahm die Bestimmung auf die Fälle nicht Bedacht, in denen die Kompetenz zwischen dem Verfassungsgerichtshof und einem anderen Gericht (außer dem Verwaltungsgerichtshof) oder zwischen einem „ordentlichen“ Gericht im Sinne des § 1 der Jurisdiktionsnorm und einem „außerordentlichen“ Gericht streitig war. Die Notwendigkeit der nunmehr durch § 33 der Bundesverfassungsnovelle durchgeführten Ergänzung des Artikels 138 B.-VG. in diesen beiden Richtungen hatte die Praxis des Verfassungsgerichtshofes gezeigt.

Eine dritte Ergänzung, die in der Regierungsvorlage zur Bundesverfassungsnovelle zu Artikel 138 B.-VG. vorgeschlagen war, wurde im Zuge der parlamentarischen Verhandlungen fallen gelassen. Nach der Regierungsvorlage sollte nämlich in einem besonderen Absatze des Artikels 138 die praktisch sehr wichtige Frage, ob ein positiver Kompetenzkonflikt zwischen Verwaltungsbehörden beim Verfassungsgerichtshof auch anhängig gemacht werden kann, wenn

eine oder beide der in Betracht kommenden Behörden bereits eine Entscheidung oder Verfügung im Gegenstande getroffen haben, im bejahenden Sinne gelöst werden. Dieser Absatz der Regierungsvorlage wurde vom Verfassungsausschuß mit der Begründung gestrichen, daß die Regelung der Frage dem Organisationsgesetz über den Verfassungsgerichtshof vorzubehalten sei. Dieses Gesetz, das mit Rücksicht auf die Änderungen des Bundesverfassungsgesetzes ohnehin einer Revision zu unterziehen sein wird, wird daher diese wichtige Frage einer Regelung zuzuführen haben.

3. Durch die Änderungen des Bundesverfassungsgesetzes hinsichtlich der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung in den Ländern wurde auch eine entsprechende Abänderung und Ergänzung des Artikels 142, Absatz 2, des Bundesverfassungsgesetzes in dem Sinne notwendig, daß nach lit. d) von der Bundesregierung die Anklage beim Verfassungsgerichtshof nicht nur gegen den Landeshauptmann selbst, sondern auch gegen dessen Stellvertreter oder ein anderes mit der Führung der mittelbaren Bundesverwaltung betrautes Mitglied der Landesregierung wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung der Verordnungen oder sonstigen Anordnungen (Weisungen) des Bundes in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, und, sofern es sich um ein Mitglied der Landesregierung handelt, auch wegen Nichtbefolgung der Weisungen des Landeshauptmannes erhoben werden kann. Von besonderer Wichtigkeit ist hierbei die neue Anordnung des dritten Absatzes des Artikels 142. Wurde die Anklage nur gegen den Landeshauptmann oder dessen Stellvertreter erhoben, so kann die Bundesregierung, falls es sich im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof erweist, daß einem anderen Mitglied der Landesregierung ein Verschulden zur Last fällt, jederzeit bis zur Fällung des Erkenntnisses die Anklage auch auf dieses Mitglied der Landesregierung ausdehnen.

4. Die tiefstgreifende Änderung, die die Bundesverfassungsnovelle in Ansehung der Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes gebracht hat, betrifft die Zentralisation der gesamten Streitfälle aus öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen des Bundes, der Länder und Gemeinden bei diesem Gerichtshof. Bis zum Wirksamwerden der Bundesverfassungsnovelle war nämlich in diesen Fällen eine konkurrierende Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes gegeben: Der einzelne Angestellte, der sich durch die Entscheidung oder Verfügung seiner Dienstbehörde vermögensrechtlich geschädigt fühlte, konnte entweder diesen konkreten Verwaltungsakt mittels Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof anfechten und dessen Kassation begehren oder aber die Benachteiligung, die ihm aus der Entscheidung seiner Dienstbehörde erwachsen war, zum Anlaß eines vermögensrechtlichen Anspruches nehmen und diesen im Sinne des Artikels 137 des Bundesverfassungsgesetzes beim Verfassungsgerichtshof mittels Klage

geltend machen. Diese Doppelkompetenz der beiden Gerichtshöfe hat in der Praxis sehr unliebsame Folgen gezeitigt, insbesondere auch in vielen Fällen Kompetenzkonflikte zwischen diesen Gerichten zur Folge gehabt. Es war daher nur zu begrüßen, daß die Reform der Bundesverfassung zum Anlaß genommen wurde, um die Judikatur in den Angelegenheiten der öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse der Angestellten des Bundes, der Länder und der Gemeinden bei einem Gerichtshof zu konzentrieren. Daß aber die Wahl hiebei gerade auf den Verfassungsgerichtshof fiel, ist sehr zu bedauern, und zwar aus dem Grunde, weil zwar die Zahl der bei diesem Gerichtshofe anfallenden Rechtssachen eine außerordentliche Steigerung erfahren, die Bedeutung des Gerichtshofes aber sich sehr zum Nachteil der ihm von der Bundesverfassung zugedachten Stellung verschieben wird. Denn in Hinkunft wird der Gerichtshof, der im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes ausschließlich als Garant der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung und Vollziehung fungieren sollte, tatsächlich in erster Linie ein Beamtendienstgericht sein und sich nur nebenher in bedeutend weniger zahlreichen Fällen auch mit anderen Akten zu befassen haben.

Die Kompetenzen, die dem Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen der Angestellten des Bundes, der Länder und Gemeinden eingeräumt sind, sind im Artikel 137 und in dem neu eingefügten zweiten Absatz des Artikels 144 geregelt. In Hinkunft werden Streitigkeiten aus diesen Dienstverhältnissen beim Verfassungsgerichtshof in doppelter Weise anhängig gemacht werden können, nämlich:

a) nach Artikel 137, Absatz 2, durch Geltendmachung eines aus diesem Dienstverhältnis abgeleiteten vermögensrechtlichen Anspruches; eine solche Klage kann, sofern nicht durch bundesgesetzliche Vorschrift anderes bestimmt ist, erst erhoben werden, wenn der administrative Instanzenzug erschöpft ist oder wenn die angerufene Behörde erster oder höherer Instanz nicht binnen einer bundesgesetzlich festzulegenden Frist in der Sache entschieden hat.

b) nach Artikel 144, Absatz 2, durch Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung der aus dem Dienstverhältnis entspringenden Rechte durch den konkreten Bescheid der Verwaltungsbehörde mit dem Antrag auf Kassation dieses Bescheides; eine solche Beschwerde kann, soweit bundesgesetzlich nicht anderes bestimmt ist, nur nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges erhoben werden. Ein dieser Beschwerde stattgebendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes bewirkt die Aufhebung des angefochtenen Bescheides; die Verwaltungsbehörden sind bei dem unverzüglich zu erlassenden neuen Bescheid an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes gebunden.

Nach den Bestimmungen der Artikel 137, Absatz 2, und Artikel 144, Absatz 2, im Zusammenhalte mit Artikel 130, Zahl 1, wonach von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes alle

Angelegenheiten ausgeschlossen sind, die in die Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes gehören, werden somit die Parteien nicht mehr die Wahl haben, ob sie ihre dienstrechtlichen Ansprüche beim Verwaltungsgerichtshof oder beim Verfassungsgerichtshof geltend machen wollen, da alle Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen nur mehr vor den letztgenannten Gerichtshof gehören. Wohl aber wird es den Angestellten nach den Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes freigestellt bleiben, ob sie beim Verfassungsgerichtshof im Sinne des Artikels 137, Absatz 2, ihren vermögensrechtlichen Anspruch mittels Klage geltend machen oder nach Artikel 144, Absatz 2, den zugrundeliegenden konkreten Verwaltungsakt mittels Beschwerde anfechten und dessen Aufhebung begehren wollen. Die Möglichkeit einer solchen Wahl muß in dem Falle bedenkliche Folgen zeitigen, daß eine Partei lediglich eine Klage auf die ihr durch den Bescheid einer Verwaltungsbehörde verweigerte Erfüllung eines vermögensrechtlichen Anspruches einbringt, ohne gleichzeitig auch diesen Bescheid selbst nach Artikel 144, Absatz 2, als gesetzwidrig anzufechten und seine Aufhebung zu begehren. Denn in einem solchen Fall könnte der Verfassungsgerichtshof in seinem der Klage stattgebenden Erkenntnis der Partei lediglich den geltendgemachten Anspruch zuerkennen, während der Bescheid selbst mangels einer darauf gerichteten Beschwerde nicht kassiert werden könnte, sondern nach wie vor zu Recht bestünde. Das Organisationsgesetz für den Verfassungsgerichtshof wird in dieser Hinsicht die entsprechenden Sicherungen vorzukehren haben.

In den Bestimmungen der Artikel 137 und 144 des Bundesverfassungsgesetzes, die die ausschließliche Kompetenz des Verfassungsgerichtshofes in den Angelegenheiten der öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse der Angestellten des Bundes, der Länder und der Gemeinden festlegen und den Verwaltungsgerichtshof in diesen Agenden von jeglicher Zuständigkeit ausschalten wollten, besteht hinsichtlich einer Frage eine Unklarheit, die in der Praxis zu einer unbeabsichtigten Konsequenz führen kann. Klagen nach Artikel 137 und Beschwerden nach Artikel 144 können zufolge ausdrücklicher Anordnung dieser Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes beim Verfassungsgerichtshof nicht eingebracht werden, wenn dem Anspruch oder der Beschwerde die behauptete Rechtswidrigkeit eines Disziplinarerkenntnisses zugrunde liegt. Da somit die Disziplinarsachen von der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes ausgenommen sind, andererseits Artikel 130 des Bundesverfassungsgesetzes, der die Fälle einer Ausschließung der Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes taxativ aufzählt, auf diese Agenden nicht Bezug nimmt, kann gefolgert werden, daß gegen die Erkenntnisse der Disziplinarkommissionen zwar nicht eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof, wohl aber, soweit diese Kommissionen als Verwaltungsbehörden und nicht als Gerichte anzusehen sind, eine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zufolge dessen durch

die generelle Klausel des Artikels 129, Absatz 1, des Bundesverfassungsgesetzes bestimmter allgemeiner Kompetenz erhoben werden kann. Diese Folge war gewiß nicht beabsichtigt, ihre Annahme aber nach der gegenwärtigen Rechtslage zum mindesten möglich.

VI.

1. Im Zusammenhang mit der Reform der Bundesverfassung wurde auch die Finanzverfassung durch Novellierungen des Finanzverfassungsgesetzes und des Abgabenteilungsgesetzes mehrfachen Änderungen unterzogen.

Die wichtigste Neuerung hat Artikel 1, Z. IV, der dritten Finanzverfassungsnovelle vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 270, dadurch gebracht, daß er für einen Zeitraum von fünf Jahren, d. h. vom Wirksamkeitsbeginn der Novelle bis zum 31. Dezember 1930, der Bundesregierung unter bestimmten Voraussetzungen das Recht eines absoluten Vetos gegen Gesetzesbeschlüsse der Landtage über Landes- (Gemeinde-) Abgaben einräumt.

Das Finanzverfassungsgesetz enthielt ursprünglich in § 7, Absatz 5, als einzige Ergänzung zu Artikel 98 des Bundesverfassungsgesetzes die Vorschrift, daß dann, wenn ein Landtag im Falle der rechtzeitigen Erhebung eines Einspruches durch die Bundesregierung seinen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit wiederholt und die Bundesregierung ihre Einwendungen nicht zurückzieht, der Nationalrat und der Bundesrat durch einen ständigen gemeinsamen 26gliedrigen Ausschuß darüber zu entscheiden haben, ob der Einspruch der Bundesregierung aufrecht zu bleiben hat oder nicht. Die zweite Finanzverfassungsnovelle vom 6. Juni 1924, BGBl. Nr. 184, hat dann hinsichtlich der Gesetzesbeschlüsse, durch die Landesabgaben vom Gebäudebesitz oder Wohnungsaufwand erhöht werden sollen, eine besondere Regelung gebracht: insoweit solche Gesetzesbeschlüsse bestimmten, im § 7, Absatz 6, näher bezeichneten Voraussetzungen entsprechen, entfällt im Falle der Fassung eines Beharrungsbeschlusses seitens des Landtages die Möglichkeit, den 26gliedrigen Ausschuß mit der Sache zu befassen, und kann der Gesetzesbeschluß trotz des Einspruches der Bundesregierung kundgemacht werden; wenn aber ein Gesetzesbeschluß des bezeichneten Inhaltes den besonderen, im § 7, Absatz 6, angeführten Bedingungen nicht entspricht, entscheidet über die Aufrechterhaltung eines Einspruches der Bundesregierung im Falle eines Beharrungsbeschlusses des Landtages nicht der ständige 26gliedrige Ausschuß, sondern ein vom Nationalrat und Bundesrat von Fall zu Fall gewählter 10gliedriger Ausschuß.

Durch die Bestimmungen des § 7, Absatz 5 und 6, ist somit die Entscheidung über die Aufrechterhaltung eines Einspruches der Bundesregierung letzten Endes zwei parlamentarischen Ausschüssen überantwortet worden und besteht daher die Möglichkeit, daß trotz

eines von der Bundesregierung wegen Verletzung der Bundesinteressen erhobenen Einspruches Gesetzesbeschlüsse der Landtage über Landes- oder Gemeindeabgaben in Wirksamkeit treten können. Es war nun ein in der breitesten Öffentlichkeit immer dringender gestelltes Begehren, daß diesem vom Standpunkt der einheitlichen Abgabepolitik im Bunde wenig befriedigenden Zustande ehestens ein Ende bereitet werde.

Nach außerordentlich mühsamen und schwierigen Verhandlungen ist es nun gelungen, durch die dritte Finanzverfassungsnovelle in dieser Hinsicht eine kleine Besserung zu erzielen. Leider wurde jedoch dieser Anlaß nicht dazu wahrgenommen, um die ganzen Bestimmungen des Finanzverfassungsgesetzes über die Behandlung von Landesgesetzesbeschlüssen, die Landes- (Gemeinde-) Abgaben betreffen, von Grund auf, und zwar in möglichst einfacher Weise zu ändern, sondern wurde den oben erörterten, schon an sich äußerst komplizierten Bestimmungen des § 7, Absatz 5 und 6, durch Einfügung eines neuen siebenten Absatzes in diesen Paragraphen des Finanzverfassungsgesetzes eine neue dritte Form der Behandlung von das Landes- (Gemeinde-) Abgabewesen betreffenden Landesgesetzesbeschlüssen hinzugefügt, so zwar, daß diese Vorschriften des Finanzverfassungsgesetzes für einen nicht mit deren Entstehung Vertrauten überhaupt unverständlich bleiben müssen.

Durch die neue Bestimmung des § 7, Absatz 7, wurde für die Zeit bis zum 31. Dezember 1930 das den Landtagen durch Artikel 98 B.-VG. erteilte Recht, im Falle der Erhebung eines Einspruches durch die Bundesregierung einen Beharrungsbeschluß zu fassen, hinsichtlich der Landesgesetzesbeschlüsse über Landes- (Gemeinde-) Abgaben aufgehoben und darf ein Gesetzesbeschluß dieser Art, gegen den Einspruch erhoben wurde, nicht kundgemacht werden; der Einspruch der Bundesregierung hat daher in diesen Fällen den Charakter eines absoluten Veto. Voraussetzung der Geltendmachung dieses Rechtes ist, daß die Bundesregierung, falls sie gegen einen Gesetzesbeschluß über Landes- oder Gemeindeabgaben Einspruch zu erheben beabsichtigt, dies dem Landeshauptmann innerhalb einer dreiwöchigen Frist nach Vorlage des Gesetzesbeschlusses unter Angabe der zur Vermeidung eines Einspruches erforderlichen Abänderungen am Gesetzesbeschluß bekanntgibt. Werden die vorgeschlagenen Abänderungen durch den Landtag nicht innerhalb einer sechswöchigen Frist vom Zeitpunkt der Vorlage des Gesetzesbeschlusses vorgenommen, so kann die Bundesregierung — jedoch nur aus den dem Landeshauptmann bereits bekanntgegebenen Gründen — gegen den Gesetzesbeschluß mit der Wirkung eines absoluten Veto Einspruch erheben.

Diese vorstehenden Bestimmungen finden bis 31. Dezember 1930 auf alle Landesgesetzesbeschlüsse über Landes- (Gemeinde-) Abgaben Anwendung mit Ausnahme:

a) von Gesetzesbeschlüssen über Landesabgaben vom Gebäudebesitz oder Wohnungsaufwand,

b) von Gesetzesbeschlüssen über Gebühren für bestimmte Gemeindeeinrichtungen und Anstalten (Kanalisationen, Wasserleitungen, Friedhöfe, Kehricht- und Mehrungsabfuhr), insoferne der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühr das jährliche Erfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage, sowie für die Verzinsung und Amortisierung der Einrichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrichtung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt.

In diesen Fällen — aber auch nur in diesen Fällen — sind auch in Hinkunft, je nach dem Inhalt des Gesetzes, die Bestimmungen des Absatzes 5 oder 6 des § 7 des Finanzverfassungsgesetzes unverändert anzuwenden.

Die im vorstehenden erörterte Neuerung der dritten Finanzverfassungsnovelle ist vom Standpunkte der Einheitlichkeit der Abgabepolitik im Bundesgebiet zweifellos zu begrüßen. Wieweit sie aber auch in der Praxis diesem Zwecke wird dienen können, hängt allerdings davon ab, ob die Bundesregierung nach der allgemeinen politischen Gestaltung in der Lage sein wird, von dem ihr verfassungsgesetzlich eingeräumten absoluten Vetorechte in allen Fällen, in denen ihr dies notwendig oder zweckmäßig erscheint, auch tatsächlich Gebrauch zu machen.

Die dritte Finanzverfassungsnovelle hat noch in einem zweiten, praktisch sehr wichtigen Punkte eine entschiedene Verbesserung des früheren Rechtszustandes gebracht. Nach § 7, Absatz 3, des Finanzverfassungsgesetzes in seiner früheren Fassung stand nämlich der Landesgesetzgebung das Recht zu, zu regeln, inwieferne Gemeindeabgaben durch Beschluß der Gemeindevertretung ausgeschrieben werden können. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung wurden in einzelnen Ländern die Gemeinden landesgesetzlich ermächtigt, Abgaben bestimmter Art auszuschreiben, ohne daß in den bezüglichen Landesgesetzen das zulässige Höchstausmaß der Abgabe festgesetzt oder sonstige Grundsätze für die Einhebung der Abgaben aufgestellt wurden. Obwohl eine solche Art der Ermächtigung der Gemeinden zur Ausschreibung von Abgaben, wie weiter nicht zu begründen ist, vom finanzpolitischen Standpunkte den schwerstwiegenden Bedenken begegnen mußte, konnte doch vom verfassungsgesetzlichen Standpunkte dagegen nichts eingewendet werden, da § 7, Absatz 3, des Finanzverfassungsgesetzes keinerlei Einschränkungen oder Vorbehalte machte; auch der Verfassungsgerichtshof hat in einem konkreten Falle mit dem Erkenntnisse vom 16. Juni 1925, Zl. G 2/25, festgestellt, daß die Gemeinden auf Grund des § 7, Absatz 3, des Finanzverfassungsgesetzes durch Landesgesetz ohne jede Einschränkung zur Ausschreibung und Einhebung von Abgaben ermächtigt werden können. Durch Artikel 1, Z. II, der dritten Finanzverfassungsnovelle wurde nun dem § 7,

Absatz 3, des Finanzverfassungsgesetzes eine neue Fassung gegeben, die die Möglichkeit derartiger unbeschränkter Delegationen der Gemeinden zur Ausschreibung von Gemeindeabgaben für die Zukunft ausschließt: Landesgesetze, durch die die Gemeinden zur Ausschreibung von Gemeindeabgaben durch Beschluß der Gemeindevertretung ermächtigt werden, haben danach Grundsätze für die Einhebung dieser Abgaben und insbesondere auch das zulässige Höchstausmaß zu bestimmen. Landesgesetze, die im Zeitpunkte des Wirksamkeitsbeginnes der dritten Finanzverfassungsnovelle bereits in Kraft standen und eine von diesen Bestimmungen abweichende Regelung getroffen haben, sowie die auf Grund solcher Landesgesetze gefaßten Beschlüsse der Gemeindevertretungen bleiben, sofern sie nicht schon vorher außer Kraft gesetzt wurden, bis 31. Dezember 1925 in Wirksamkeit; mit Ablauf dieses Tages erlischt ihre Geltung unmittelbar auf Grund des Artikels 1, Zl. II, der dritten Finanzverfassungsnovelle.

Eine dritte Neuerung, die dem Zwecke der Einheitlichkeit der Finanzpolitik im Bundesgebiet, insbesondere der Verhinderung von übermäßigen Besteuerungen dient, wurde durch das Bundesgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 288, eingeführt, womit gemäß § 6, Absatz 3, des Finanzverfassungsgesetzes hinsichtlich der Landes-(Gemeinde-) Abgaben grundsätzliche Anordnungen erlassen wurden. Durch diese Verfassungsbestimmung wurde nämlich die einfache Bundesgesetzgebung ermächtigt, hinsichtlich der Landes-(Gemeinde-) Abgaben Bestimmungen zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen oder sonstigen übermäßigen Belastungen, zur Anpassung solcher Abgaben an die Bestimmungen des zwischenstaatlichen Steuerrechtes, zur Verhinderung von Erschwerungen des Verkehrs oder der wirtschaftlichen Beziehungen im Verhältnis zum Ausland oder zwischen den Ländern oder Landesteilen, zur Verhinderung der übermäßigen oder verkehrerschwerenden Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Abgaben und zur Verhinderung der Schädigung der Bundesfinanzen zu treffen; weiters wurde die Bundesgesetzgebung ermächtigt, hiebei insbesondere auch hinsichtlich des Veranlagungsverfahrens die notwendigen grundsätzlichen Anordnungen zu treffen.

Seit der Erlassung des Finanzverfassungsgesetzes ist insbesondere aus wirtschaftlichen Kreisen immer wieder das Begehren gestellt worden, daß die Bundesgesetzgebung von diesen ihr verfassungsgesetzlich erteilten, weitgehenden Ermächtigungen einen im Interesse der Wirtschaft gelegenen Gebrauch mache. Diesem Begehren ist nunmehr im Zuge der letzten Reform der Finanzverfassung durch das oben bezogene Bundesgesetz entsprochen worden. Die Anordnungen dieses Gesetzes haben einen dreifachen Inhalt, nämlich:

a) Anordnungen zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen und übermäßigen oder verkehrerschwerenden Belastungen. Von

den vielen Vorschlägen und Anregungen, die speziell zu diesem Punkte gemacht wurden, sind durch das Gesetz nur drei berücksichtigt worden, nämlich:

α) die Ordnung der Frage, welchem Lande die Fürsorge- (Lohn-) Abgabe von den Bezügen der Dienstnehmer zufließt, wenn von einem fürsorge- (lohn-) abgabepflichtigen Unternehmer Arbeiten außerhalb des Landes, in dem der Standort des Unternehmens gelegen ist, verrichtet werden; β) die Festsetzung der vollen Abgabefreiheit der dem öffentlichen Verkehr dienenden Eisenbahnunternehmungen einschließlich der Kleinbahnen hinsichtlich des für die Zugförderung verbrauchten Stromes und γ) das Verbot der Einhebung einer Kraftwagenabgabe von einem inländischen Kraftwagen in einem anderen Bundesland als dem, in dem der Wagen seinen Standort hat. Die Beschränkung, die sich die Bundesgesetzgebung bei Festsetzung dieser Bestimmungen zur Verhinderung von Doppelbesteuerungen und übermäßigen Belastungen freiwillig auferlegt hat, trägt deutlich den Charakter eines parteipolitischen Kompromisses an sich.

Eine weitere Bestimmung des Gesetzes betrifft:

b) einheitliche Anordnungen zur Anpassung der Landes- (Gemeinde-) Abgaben an das zwischenstaatliche Steuerrecht: nach § 1 des Gesetzes genießen jene Personen, denen eine Steuerbefreiung auf Grund von Staatsverträgen oder auf Grund von Gegenseitigkeitserklärungen oder sonst nach den Grundsätzen des zwischenstaatlichen Steuerrechtes zukommt, in jenen Fällen, in denen sie nach den betreffenden Abgabengesetzen selbst als abgabepflichtig in Betracht kämen, auch ohne ausdrückliche Bestimmung der Landesgesetze die Steuerfreiheit.

Eine weitere Vorschrift des Gesetzes betrifft endlich:

c) die einheitliche Festsetzung von Grundsätzen für das Verfahren bei der Veranlagung von Landes- (Gemeinde-) Abgaben. Diese Grundsätze sind:

α) der Grundsatz des Parteiengehörs; β) die Ausschließung von Amtspersonen von der Mitwirkung an der Erledigung von Rekursen, wenn sie in der Sache bereits in unterer Instanz an der Entscheidung mitgewirkt haben; γ) die Verpflichtung der Behörde auf Verlangen des Abgabepflichtigen Sachverständige beizuziehen, wenn bei Veranlagung von Steuern vom Gebäudebesitz oder Wohnungsaufwand, von Bodenwertabgaben oder Abgaben vom Energieverbrauch, Schätzungen in Frage kommen, endlich δ) die Delegation der Landesgesetzgebung zur Regelung der Kosten des Veranlagungsverfahrens. Diese wenigen Grundsätze stellen einen außerordentlich weitgehaltenen Rahmen dar, innerhalb dessen die Landesgesetzgebungen das Verfahren bei der Veranlagung von Landes- (Gemeinde-) Abgaben näher zu regeln haben, und es wäre dringend wünschenswert, daß die im Artikel II, Absatz 5, des Einführungsgesetzes zu

den Verwaltungsverfahrensgesetzen vorgesehene einheitliche bundesgesetzliche Regelung des Verfahrens in Angelegenheiten der Abgaben des Bundes, der Länder, Bezirke und Gemeinden ehestens erfolgen möge.

2. Gleichzeitig mit dem Finanzverfassungsgesetz wurde auch das in seiner Ausführung erlassene Abgabenteilungsgesetz durch die 4. Abgabenteilungsnovelle vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 287, mehrfachen Änderungen unterzogen.

Neben den bereits oben im Zusammenhang mit der Reform der allgemeinen staatlichen Verwaltung erörterten Bestimmungen über die Tragung des Sachaufwandes der Behörden der früheren politischen Verwaltung durch die Länder und die Auszahlung der Dienstbezüge der bei diesen Behörden bediensteten Bundesangestellten aus Landesmitteln und neben einer Reihe von Änderungen in der Verteilung der Ertragsanteile einzelner Steuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat die Abgabenteilungsnovelle vor allem in zwei wichtigen Punkten Neuerungen gebracht.

Fürs erste wurde die Verfassungsbestimmung des § 2, Absatz 6, des Abgabenteilungsgesetzes über den Finanzausgleich innerhalb der Länder und die Bildung eines Gemeindeausgleichsfonds im Sinne einer wesentlichen Vereinfachung abgeändert. Nach dieser Bestimmung konnten die Landesgesetzgebungen anordnen, daß die den Ortsgemeinden nach dem Abgabenteilungsgesetz zukommenden Teilerrträge an gemeinschaftlichen Abgaben, soweit sie für den Haushalt bestimmter Ortsgemeinden entweder nicht erforderlich waren oder in ihm keine zweckentsprechende Verwendung fanden, bis zum Höchstausmaß von 30 vom Hundert des Anteiles jeder einzelnen Ortsgemeinde dem Land oder Bezirke (Bezirksverbände) zuzuweisen oder in einem Gemeindeausgleichsfonds anzusammeln sind, aus dem notleidenden Gemeinden besondere Beiträge gewährt werden können. Diese Anordnungen waren aber durch das Gesetz an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die derart weitgehende Bindungen der Landesgesetzgebung beinhalteten, daß von der außerordentlich wichtigen Bestimmung des Abgabenteilungsgesetzes tatsächlich nur in einem einzigen Fall Gebrauch gemacht wurde. Artikel 1, Z. VII, der 4. Abgabenteilungsnovelle hat nun diese Bestimmung wesentlich vereinfacht und es vollkommen der Landesgesetzgebung überlassen, die Voraussetzungen für die Einziehung von Gemeindeertragsanteilen festzusetzen; überdies wurde auch das zulässige Höchstausmaß, bis zu dem eine Einziehung der Gemeindeertragsanteile erfolgen darf, von 30 auf 50 vom Hundert hinaufgesetzt.

Die zweite wichtige Neuerung, die durch Artikel 1, Z. VI, der 4. Abgabenteilungsnovelle eingeführt wurde, betrifft Sicherungen gegen Überangleichungen in der Besoldung der Landes- (Gemeinde-) Angestellten und der Volks- und Bürgerschullehrer gegenüber den gleichartigen Kategorien von Angestellten des Bundes. Eine solche

Sicherung hatte schon § 11, Absatz 6, des Abgabenteilungsgesetzes in seiner ursprünglichen Fassung vorgesehen, wonach die Leistung eines Bundesbeitrages zum Personalaufwand der Länder zur Gänze zu entfallen hatte, wenn die Bezüge der Angestellten der Länder jene der Bundesangestellten überstiegen; diese Sicherung fiel jedoch mit 31. Dezember 1924 fort, da mit diesem Tage die früher im Abgabenteilungsgesetz vorgesehenen Bundesbeiträge zufolge Abschnitt C, Artikel IV, § 2, des Wiederaufbaugesetzes vom 27. November 1922, BGBl. Nr. 843, eingestellt wurden. Die nunmehr durch die 4. Abgabenteilungsnovelle neu eingeführte Sicherung besteht darin, daß den Ländern und Gemeinden, deren Angestellten wesentlich höhere Dienstbezüge oder Ruhegehälter zukommen als jeweils den in gleichartiger Dienststellung befindlichen Angestellten des Bundes, die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Abgaben des folgenden Jahres zugunsten des Bundes um den Betrag der Mehrzahlung gekürzt werden; über Durchführung und Ausmaß dieser Kürzung entscheidet die Bundesregierung. Die eigenartige Bestimmung, daß eine Kürzung der Ertragsanteile nur stattfindet, wenn die Besserstellung der Landesangestellten durch einen nach dem 24. Juli 1925 gefaßten Beschluß der zuständigen Organe erfolgte, findet ihre Begründung darin, daß die in zwei Ländern knapp vor diesem Termin durchgeführten Gehaltserhöhungen zufolge Vereinbarung der politischen Parteien von der Sanktion der 4. Abgabenteilungsnovelle nicht mehr getroffen werden sollten.

Auch diese neue Sicherung gegen Überangleichungen in der Besoldung der Angestellten ist zeitlich befristet. Gemäß dem neu eingefügten sechsten Absatz des § 2 des Abgabenteilungsgesetzes sind nämlich die einheitlichen Grundsätze über das Dienstrecht einschließlich des Besoldungssystemes von Angestellten des Bundes, der Länder, Gebiets- und Ortsgemeinden, die im Sinne des Artikels 21, Absatz 1 und 3, B.-VG. bundesgesetzlich zu regeln sind, bis 31. März 1927 zu erlassen; erfolgt die bundesgesetzliche Regelung bis zu diesem Termine nicht, so treten die oben erwähnten Bestimmungen über die Bindung der Bezüge der Landesangestellten mit 31. März 1927 unmittelbar außer Wirksamkeit.

VII.

Im Zusammenhang mit der Reform der Bundesverfassung bedarf endlich auch das Unvereinbarkeitsgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 294, durch das die Zulässigkeit einer Betätigung von Volksbeauftragten und anderen öffentlichen Funktionären in der Privatwirtschaft bestimmten Beschränkungen unterworfen wurde, einer Erwähnung.

Das Bundesverfassungsgesetz selbst hatte eine derartige Inkompatibilität lediglich hinsichtlich des Bundespräsidenten und in beschränkter Form hinsichtlich des Präsidenten und der übrigen Mitglieder des Rechnungshofes festgesetzt. Überdies hatte noch vor

dem Inkrafttreten des Bundesverfassungsgesetzes ein Bundesgesetz vom 19. Dezember 1919, StGBl. Nr. 598, angeordnet, daß ein Rechtsanwalt oder Notar, der (nach der Terminologie des B.-VG.) das Amt eines Bundeskanzlers, Vizekanzlers, Bundesministers, Staatssekretärs, Landeshauptmannes oder Landeshauptmann-Stellvertreters bekleidet, seinen Beruf nicht persönlich ausüben dürfe, und daß ihm für diese Zeit nach seinem Vorschlag ein Substitut zu bestellen sei. Im übrigen unterlag aber die Betätigung der Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen sowie der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften in der Privatwirtschaft keinerlei Beschränkungen. Erfahrungen der letzten Jahre zeigten aber, daß im Interesse der Reinhaltung des öffentlichen Lebens genügende Garantien dagegen geschaffen werden müssen, daß die Bekleidung einflußreicher Stellen im politischen Leben von einzelnen Mandataren zur Verfolgung eigenwirtschaftlicher Bestrebungen benützt wird. Der Nationalrat forderte daher in der Sitzung vom 29. Juli 1924 die Bundesregierung mittels Entschließung auf, ihm ehestens den Entwurf eines Inkompatibilitätsgesetzes vorzulegen.

Die Bundesregierung kam dieser Entschließung in der Regierungsvorlage zur Bundesverfassungsnovelle nach. Dem Artikel 19 des Bundesverfassungsgesetzes sollte nach dieser Vorlage ein neuer vierter Absatz angefügt werden, wonach durch einfaches Bundesgesetz festgestellt wird, inwieferne eine Betätigung von Volksbeauftragten in der Privatwirtschaft zulässig ist. Diese Bestimmung wurde dann auf Grund der parlamentarischen Verhandlungen dahin erweitert, daß nicht nur Volksbeauftragte, sondern auch sonstige öffentliche Funktionäre hinsichtlich ihrer Betätigung in der Privatwirtschaft durch Bundesgesetz Beschränkungen unterworfen werden können.

Diese Verfassungsbestimmung bot die Grundlage für die Erlassung des Unvereinbarkeitsgesetzes, das gleichzeitig mit der Bundesverfassungsnovelle am 1. Oktober 1925 in Wirksamkeit trat.

Der Kreis der öffentlichen Funktionäre, hinsichtlich deren das Gesetz die Unvereinbarkeit mit der Betätigung in bestimmten privatwirtschaftlichen Unternehmungen ausgesprochen hat, ist durch dessen § 1 umschrieben; er umfaßt zwei Gruppen, nämlich: 1. bestimmte Organe der Vollziehung: die Volksbeauftragten im Sinne des Artikels 19 B.-VG. (somit nicht auch den Präsidenten des Rechnungshofes) und die Bürgermeister, ihre Stellvertreter und die Mitglieder des Stadtrates in den Städten mit eigenem Statut (mit geregelter Magistrat), und 2. die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften: des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage. Für die berufsmäßigen öffentlichen Angestellten des Bundes, der Länder und der Gemeinden hat das Unvereinbarkeitsgesetz somit keine Geltung; für diese sind vielmehr hinsichtlich der Frage, wieweit ihre Betätigung in privatwirtschaftlichen Stellungen zulässig ist, die Bestimmungen der einschlägigen Dienstesvorschriften maßgebend.

Auch der Kreis der privatwirtschaftlichen Betätigungen, hinsichtlich deren das Gesetz die Unvereinbarkeit mit bestimmten öffentlichen Funktionen feststellt, ist im Gesetz durch eine taxative Aufzählung genau umgrenzt. Das Gesetz weicht in dieser Hinsicht von dem ihm sonst offensichtlich als Vorbild dienenden tschechoslowakischen Inkompatibilitätsgesetz vom 18. Juni 1924, Slg. 144, bedeutend ab, wieweil letzteres die Folge der Unvereinbarkeit an die Betätigung in jeder Art von Erwerbsunternehmungen knüpft, die zum Staate im Verhältnis eines Lieferanten oder Abnehmers usw. stehen. § 2 des österreichischen Unvereinbarkeitsgesetzes zieht demgegenüber nur die Betätigung in bestimmten wirtschaftlichen Unternehmungen gesellschaftlichen Charakters in Betracht, nämlich die Bekleidung einer leitenden Stellung in einer Aktiengesellschaft, einer auf den Gebieten des Bankwesens, des Handels, der Industrie oder des Verkehrs tätigen Gesellschaft m. b. H. oder einem Landeskreditinstitut. Diese Art der Abgrenzung der mit der Unvereinbarkeit mit öffentlichen Funktionen belegten privatwirtschaftlichen Betätigungen leidet entschieden an dem schweren Mangel, daß durch diese taxative Aufzählung jede Betätigung in einer anderen Form privatwirtschaftlicher Unternehmungen ohneweiteres gestattet ist, obgleich unter Umständen die Betätigung eines öffentlichen Funktionärs in einem nicht unter die „unvereinbaren“ Unternehmungen zu subsumierenden Betriebe wegen der in Betracht kommenden besonderen Verhältnisse viel bedenklicher erscheinen kann als die Bekleidung einer leitenden Stellung in einer der im § 2 des Gesetzes bezeichneten Unternehmungen.

Das Ausmaß, in dem die Unvereinbarkeit gesetzlich festgelegt ist, ist hinsichtlich der beiden Gruppen öffentlicher Funktionäre, die dem Gesetze unterliegen, verschieden gestaltet.

Für die Volksbeauftragten und die unmittelbaren Vollzugsorgane der Städte mit eigenem Statut ist die Unvereinbarkeit mit den oben bezeichneten Stellungen im Wirtschaftsleben durch § 2, Absatz 1, des Gesetzes zunächst ohne jede Einschränkung ausgesprochen. Im § 3 sind dann aber allerdings — und dies bedeutet eine außerordentliche Minderung der Bedeutung des Gesetzes — eine Reihe von Voraussetzungen bezeichnet, unter denen diese Personen eine der angeführten Stellungen bekleiden dürfen. Diese Voraussetzungen sind: 1. Daß der Bund an dem betreffenden Unternehmen beteiligt ist und die Bundesregierung erklärt, es sei im Interesse des Bundes gelegen, daß sich die in Betracht kommende Person in der Leitung des Unternehmens betätige, oder 2. daß das Land oder die Gemeinde, deren Funktionär die in Betracht kommende Person ist, an dem betreffenden Unternehmen beteiligt ist und die Landesregierung oder der Stadtrat erklärt, es sei im Interesse des Landes oder der Gemeinde gelegen, daß sich diese Person in der Leitung des Unternehmens betätige.

Bezüglich der zweiten Gruppe von öffentlichen Funktionären, die den Bestimmungen des Gesetzes unterliegen, der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften, hat das Gesetz die Unvereinbarkeit ihrer Betätigung in einem der oben bezeichneten Unternehmen nicht ausdrücklich festgestellt, vielmehr ist die Entscheidung darüber, ob diese Funktionäre eine dieser Stellen annehmen oder weiter bekleiden dürfen, den gesetzgebenden Körperschaften, denen sie angehören, überlassen worden. Das Verfahren soll sich hiebei, soweit es sich um die Mitglieder der Landtage handelt, nach den von jedem Land zu erlassenden landesgesetzlichen Bestimmungen richten. Über die Zulässigkeit der Beteiligung der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates an den bezeichneten privatwirtschaftlichen Unternehmungen hat je ein vom Nationalrat und vom Bundesrat aus ihrer Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählter eigener Unvereinbarkeitsausschuß mit einfacher Stimmenmehrheit zu entscheiden; die Beteiligung gilt auch als unzulässig, wenn das Ergebnis der Abstimmung Stimmgleichheit ist oder wenn sich die Vertreter der Partei, der das betreffende Mitglied des Nationalrates oder Bundesrates angehört, in ihrer Mehrheit gegen die Zulässigkeit der Beteiligung aussprechen. Durch diese letztgenannte Bestimmung wird wenigstens verhütet, daß durch einen zustimmenden Beschluß der Majorität einem Mitglied der Minorität gegen den Willen der letzteren die Erlaubnis zur Bekleidung einer der in Betracht kommenden privatwirtschaftlichen Stellen gegeben wird. Über die Beteiligung ihrer eigenen Angehörigen können die Parteien, die die absolute Majorität im Unvereinbarkeitsausschuß haben, allerdings vollkommen frei, ohne jede Einflußnahme der Minoritätsparteien, entscheiden. Diese Konstruktion birgt die große Gefahr in sich, daß das Verfahren im Unvereinbarkeitsausschuß zu einer bloßen Formalität herabsinkt.

Die Übertretung der Vorschriften des Gesetzes wird durch die Verfassungsbestimmungen des § 8 des Gesetzes mit dem Mandatsverlust bedroht: wenn eine der im § 1 des Gesetzes genannten Personen entgegen den Bestimmungen des Gesetzes eine Stelle im privaten Wirtschaftsleben bekleidet, so kann der nach den Bestimmungen des Gesetzes in Betracht kommende Vertretungskörper — hinsichtlich der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates der betreffende Unvereinbarkeitsausschuß — beim Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Verlust des Mandates stellen. Die Handhabung dieser Bestimmung bietet keine Schwierigkeit, soweit es sich um Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften (des Nationalrates, Bundesrates oder eines Landtages) oder um die Bürgermeister (Stellvertreter) und Stadträte in Städten mit eigenem Statut handelt, da in diesen Fällen der Verfassungsgerichtshof nach Artikel 141 des Bundesverfassungsgesetzes den Verlust des Mandates dieser Person in der gesetzgebenden Körperschaft oder in der Gemeindevertretung (und damit gleichzeitig im Gemeindevorstand) auszu-

sprechen haben wird. Völlig unklar bleibt aber, welche Bedeutung dem § 8 des Unvereinbarkeitsgesetzes in Ansehung der Volksbeauftragten zukommen soll, ob sich hier der Ausspruch des Verfassungsgerichtshofes lediglich auf den Verlust des von ihnen allenfalls gleichzeitig bekleideten Mandates in einer gesetzgebenden Körperschaft erstrecken soll oder ob der Gerichtshof auch auf den Verlust des Amtes des Volksbeauftragten erkennen kann. Richtigerweise dürfte die letztere Alternative abzulehnen sein, da § 8 des Unvereinbarkeitsgesetzes auf Artikel 142 des B.-Vg. nicht Bezug nimmt und dessen Bestimmungen daher nach wie vor als einzige Grundlage für die gerichtliche Erklärung des Amtsverlustes eines Volksbeauftragten anzusehen sind.

Etwas aus dem Rahmen des Gesetzes fällt die Bestimmung des § 7, wonach auf Mandatsverlust auch erkannt werden kann, wenn eine der den besonderen Bestimmungen des Gesetzes unterliegenden Personen ihre öffentliche Funktion in gewinnstüchtiger Weise mißbraucht. Mit der Strafe des Mandatsverlustes ist ein solcher Mißbrauch auch bedroht, wenn er nicht mit einer vom Gesetz als mit einer öffentlichen Funktion unvereinbar bezeichneten Stellung in einem wirtschaftlichen Unternehmen verbunden ist. Ob bestimmte Tatsachen unter diese Bestimmung des Gesetzes fallen, hat der betreffende Vertretungskörper — für Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates der betreffende Unvereinbarkeitsausschuß — zu untersuchen und gegebenenfalls beim Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Erklärung des Mandatsverlustes zu stellen.

VIII.

Die außerordentliche Fülle von Arbeit, die in dem Gesetzgebungswerk vom Juli 1925 investiert ist, muß gewiß die ehrliche Anerkennung aller jener finden, die die ungeheuren Schwierigkeiten, die mit der Vorbereitung und Durchführung einer solchen umfassenden Verfassungsrevision verbunden sind, richtig zu beurteilen wissen.

Nicht minder verdient aber auch die leitende Tendenz, die der Reform der Verfassung zugrundelag, die vollste Zustimmung: bedeuten auf der einen Seite die neue Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern und damit mittelbar auch das Wirksamwerden der definitiven Kompetenzverteilung des Bundesverfassungsgesetzes einen weiteren Schritt auf dem Wege zur Demokratisierung und Politisierung der Verwaltung, so sind anderseits durch die Einführung einer wirksameren, einheitlichen Kontrolle der finanziellen Gebarung des Bundes und der Länder, durch den Ausbau der rechtlichen Kontrollinstitute der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit und durch die Erlassung des Unvereinbarkeitsgesetzes erhöhte Garantien für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung geschaffen worden und ist so ein möglichster Ausgleich zwischen den

einander nur zu leicht widerstreitenden Interessen des Ausbaues der demokratischen Verwaltungsorganisation und der Erhaltung des rechtsstaatlichen Prinzipes versucht worden.

Wieweit freilich dieser Ausgleich der Interessen auch in der Praxis zur Geltung kommen wird, wird ausschließlich von den zur Führung der Verwaltung im Bund und in den Ländern bestellten Organen abhängen. Denn keine noch so durchdachte und vorsorgende Verfassung wird dem rechtsstaatlichen Prinzip auf die Dauer Geltung verschaffen können, wenn nicht auch die zu ihrer Handhabung berufenen Organe sich ausschließlich als Hüter und Diener der Gesetze betrachten und betätigen.

Allgemeine Staatslehre

Von Prof. Dr. Hans Kelsen, Wien

449 Seiten, 21 Reichsmark, in Halblederband 26 Reichsmark
Band 23 der „Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft“,
herausgegeben von Ed. Kohlrausch, Walter Kaskel, Arthur Spiethoff

Inhaltsübersicht:

Erstes Buch: Das Wesen des Staates

Erstes Kapitel. Staat und Gesellschaft (Staatslehre als Soziologie): Die Bedeutung des Wortes „Staat“. Staatssoziologie und Staatsrechtslehre. Der Staat als soziale Realität. Der Staat als ideelles System. Der Staat als Rechtsordnung. Die Lehre von der sogenannten Entstehung des Staates.

Zweites Kapitel. Staat und Moral (Staatslehre als Politik). Die Lehre von der Rechtfertigung des Staates. Die Lehre vom Zweck des Staates. Politik und Allgemeine Staatslehre.

Drittes Kapitel. Staat und Recht (Staatslehre als Staatsrechtslehre): Das objektive Recht. Das subjektive Recht. Die Rechtspflicht. Das Rechtssubjekt. Die „juristische“ Person. Der Staat als juristische Person. Staat und Gott. Öffentliches und privates Recht.

Zweites Buch: Die Geltung der Staatsordnung (Statik)

Viertes Kapitel. Die Geltung der Rechtsordnung (Die Lehre von der Staatsgewalt und ihren Eigenschaften): Die sogenannten Elemente des Staates. Die Staatsgewalt. Die Souveränität. Souveränität als wesentliches Merkmal des Staates. Staat und Völkerrecht. Das Verhältnis der beiden juristischen Grundhypothesen zueinander und ihre Bedeutung. Exkurs: Staat und Kirche.

Fünftes Kapitel. Der Geltungsbereich der Staatsordnung (Die Lehre vom Staatsgebiet und Staatsvolk): Der räumliche Geltungsbereich der Staatsordnung (Das Staatsgebiet). Der zeitliche Geltungsbereich der Staatsordnung. Der personale Geltungsbereich der Staatsordnung (Das Staatsvolk).

Sechstes Kapitel. Die räumliche Gliederung des Staates (Die Lehre von der Zentralisation und Dezentralisation sowie von den Staatenverbindungen): Zentralisation und Dezentralisation. Die sogenannten „Selbstverwaltungskörper“. Die sogenannten Staatsfragmente oder Länder. Die Staatenverbindungen. Staatenbund und Bundesstaat.

Drittes Buch: Die Erzeugung der Staatsordnung (Dynamik)

Siebentes Kapitel. Die Erzeugungsstufen (Die Lehre von den Gewalten oder Funktionen des Staates): Einheit der Staatsgewalt und Vielheit der Gewalten oder Funktionen des Staates. Gesetzgebung und Rechtsprechung als Rechtenschöpfung und Rechtsanwendung. Gesetz und Verordnung. Die Verwaltung. Die Verfassung (Verfassung im rechtslogischen und im positiv-rechtlichen Sinne). Die Lehre von der Trennung der Gewalten.

Achstes Kapitel. Die Erzeugungsorgane (Die Lehre von den Staatsorganen): Der Rechtsformbegriff des Staatsorgans. Der Rechtsinhaltsbegriff des Staatsorgans. Arten der Staatsorgane. Stellung des Staatsorgans im Stufenbau der Staats- (Rechts-) Ordnung. Das Verhältnis der Staatsorgane untereinander. Das Repräsentativorgan (primäre und sekundäre Staatsorgane).

Neuntes Kapitel. Die Erzeugungsmethoden (Die Lehre von den Staatsformen): Autokratie und Demokratie. Monarchie und Republik. Die Monarchie. Die Republik. Demokratie der Gesetzgebung. Demokratie der Vollziehung. Staatsform und Weltanschauung. — Anhang: Sachverzeichnis.

Verlag von Julius Springer in Berlin W9

Das Völkerrecht

Systematisch dargestellt von

Franz von Liszt

Zwölfte Auflage

Bearbeitet von

Dr. Max Fleischmann

ord. Professor an der Universität Halle

784 Seiten. 1925.

Preis 30 Reichsmark, in Halbleder geb. 34.50 Reichsmark

Inhaltsübersicht

Erstes Buch: Grundlagen.

Zweites Buch: Die Rechtssubjekte des völkerrechtlichen Staatenverbandes.

Drittes Buch: Der völkerrechtliche Verkehr innerhalb des Staatenverbandes.

Viertes Buch: Die Interessengemeinschaft des völkerrechtlichen Staatenverbandes.

Fünftes Buch: Staatenstreitigkeiten.

Ein Lehrbuch des Völkerrechts hat seit Beendigung des Weltkrieges gefehlt. Alle früheren Arbeiten sind durch die neuen internationalen Rechtsverhältnisse überholt. Vor allem hat die neue Regelung der internationalen Beziehungen auf Grund des Versailler Friedensvertrages das Völkerrecht auf völlig neue Grundlagen gestellt. Bisher haben systematische Darstellungen dieses neuen Vertrages gefehlt. Zum ersten Male wird das altherühmte Lehrbuch des Völkerrechts von Liszt in gänzlich neuer Bearbeitung durch den bekannten Halle'schen Völkerrechtslehrer Professor Dr. Max Fleischmann diese Lücke ausfüllen. Damit haben die Studenten wieder ein Lehrbuch des jetzt geltenden Völkerrechts, aber auch alle Interessenten internationaler Rechtsbeziehungen eine gesicherte Grundlage, auf der sie weiterarbeiten können. Neben der eigentlichen Darstellung des Völkerrechts enthält der Urkunden-Anhang ein reiches Material an den der Darstellung zugrunde liegenden internationalen Verträgen.

Verlag von Julius Springer in Berlin W 9

Deutsches Strafrecht

Von Dr. Robert v. Hippel, Geh. Justizrat, ord. Professor der Rechte in Göttingen. In drei Bänden. I. Band: **Allgemeine Grundlagen**. Mit 2 Bildnissen im Text, 23 Abbildungen im Anhang und 4 Kurven. 627 Seiten. 1925. Preis: 30.— Reichsmark, geb. 36.— Reichsmark.

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel: Der Gegenstand des Strafrechts. Zweites Kapitel: Die geschichtliche Entwicklung des Strafrechts. Drittes Kapitel: Überblick über das ausländische Strafrecht. Viertes Kapitel: Die Wirksamkeit des Strafrechts.

Österreichisches Verfassungsrecht

Von

Dr. Leo Wittmayer

Ministerialrat, Professor an der Universität Wien

34 Seiten. — 1923. — Reichsmark 1.60

(Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft Band XXVI)

Ausländisches Staatsrecht

I.

**Verfassungsrecht der
angelsächsischen
Staatenwelt**

Von

Dr. Otto Koellreutter

Prof. an der Universität Jena

38 bzw. 42 Seiten. — 1923. — Reichsmark 3.—

(Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft Band XXVII)

II.

**Verfassungsrecht der
übrigen europäischen
Staaten**

Von

Dr. Hans Gmelin

Prof. an der Universität Gießen

System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte

Verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen
Teil des öffentlichen Rechts

Von

Dr. Karl Kormann

Von der juristischen Fakultät der Universität Freiburg i. B. mit dem
Preis der Dr. Rudolf Schleiden-Stiftung gekrönt

Neudruck 1925

454 Seiten. — 1910. — Reichsmark 24.—

Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft

Herausgegeben von

Dr. Eduard Kohlrausch

Dr. Walter Kaskel

Professor an der Universität Berlin Professor an der Universität Berlin

Dr. Arthur Spiethoff

Professor an der Universität Bonn

Bisher sind erschienen:

Rechtsphilosophie. 1. Rechtsphilosophie. Von Prof. Dr. jur. et phil. *Max Ernst Mayer* †, Frankfurt a. M. 4 GM.

Rechtsgeschichte. 6. Rechtentwicklung in Preußen. Von Prof. Dr. *Eberhard Schmidt*, Breslau. 1.80 GM.

Zivilrecht und Zivilprozeß. 7. Bürgerliches Recht. Allgem. Teil. Von Geh. Justizrat Prof. Dr. *Andreas von Tuhr*, Zürich. 2.80 GM. — 8. Bürgerliches Recht. Recht der Schuldverhältnisse. Von Prof. Dr. *Heinrich Titz*, Berlin. 4.80 GM. — 9. Bürgerliches Recht. Sachenrecht. Von Prof. Dr. *Julius von Gierke*, Halle a. d. S. 6.60 GM. — 10. Bürgerliches Recht. Familienrecht. Von Prof. Dr. *Heinrich Mitteis*, Heidelberg. 2.80 GM. — 11. Bürgerliches Recht. Erbrecht. Von Prof. Dr. *Julius Binder*, Göttingen. 3.20 GM. — 12. Handels- und Wechselrecht. Von Geh. Hofrat Prof. Dr. *Karl Heinsheimer*, Heidelberg. 3.60 GM. — 13. Privatversicherungsrecht. Von Geh. Hofrat und Geh. Justizrat Prof. Dr. *Victor Ehrenberg*, Göttingen. 1.50 GM. — 14. Urheber- und Erfinderrecht. Von Geh. Hofrat Prof. Dr. *Philipp Allfeld*, Erlangen. 1.40 GM. — 15. Internationales Privatrecht. Von Prof. Dr. *Karl Neumeyer*, München. 1.60 GM. — 18. Konkursrecht. Von Geh. Hofrat Prof. Dr. *Ernst Jaeger*, Leipzig. 6.90 GM. — 19. Freiwillige Gerichtsbarkeit. Von Prof. Dr. *Friedrich Lent*, Erlangen. 2.70 GM.

Strafrecht und Strafprozeß. 21. Strafprozeßrecht. Von Geh. Hofrat Prof. Dr. *Karl von Lilienthal*, Heidelberg. 3.20 GM.

Öffentliches Recht. 23. Allgemeine Staatslehre. Von Prof. Dr. *Hans Kelsen*, Wien. 21 GM. — 26. Österreichisches Verfassungsrecht. Von Minist.-Rat Prof. Dr. *Leo Wittmayer*, Wien. 1.60 GM. — 27. Ausländisches Staatsrecht. Von Prof. Dr. *Hans Gmelin*, Gießen, und Prof. Dr. *Otto Koellreutter*, Jena. 3 GM. — 28. Steuerrecht. Von Prof. Dr. *Albert Hensel*, Bonn a. Rh. 9.60 GM.

Arbeits- und Wirtschaftsrecht. 31. Arbeitsrecht. Von Prof. Dr. *Walter Kaskel*, Berlin. Zweite Auflage. 15 GM.

Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 34. Geschichte der Volkswirtschaftslehre. Von Prof. Dr. *Edgar Salin*, Heidelberg. 1.80 GM. — 35. Die Ordnung des Wirtschaftslebens. Von Geh. Reg.-Rat Prof. Dr. *Werner Sombart*, Berlin. 3.60 GM. — 51. Chemische Technologie. Von Prof. Dr. *Arthur Binz*, Berlin. 3.90 GM.