

LEHRBUCH DES ÖSTERREICHISCHEN VERFASSUNGSRECHTES

VON

DR. HANS FRISCH
PROFESSOR DER RECHTE

MIT EINEM ANHANG
WORTLAUT DES ÖSTERREICHISCHEN
BUNDESVERFASSUNGSGESETZES



SPRINGER-VERLAG BERLIN HEIDELBERG GMBH
1932

LEHRBUCH DES
ÖSTERREICHISCHEN VERFASSUNGSRECHTES

LEHRBUCH DES ÖSTERREICHISCHEN VERFASSUNGSRECHTES

VON

DR. HANS FRISCH
PROFESSOR DER RECHTE

MIT EINEM ANHANG:
WORTLAUT DES ÖSTERREICHISCHEN
BUNDESVERFASSUNGSGESETZES



Springer-Verlag Wien GmbH
1932

ISBN 978-3-7091-2129-0 ISBN 978-3-7091-2173-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-7091-2173-3

**ALLE RECHTE, INSBESONDERE DAS DER ÜBERSETZUNG
IN FREMDE SPRACHEN, VORBEHALTEN**

Vorwort.

Die vorliegende Darstellung des österreichischen Verfassungsrechtes ist vornehmlich für das Studium bestimmt, weshalb in ihr alles vermieden ist, das nicht unmittelbar diesem Zweck dient; ich habe daher von ausführlichen Literaturangaben und von jeder Polemik gegen abweichende Ansichten ebenso abgesehen wie von weitgehenden verfassungsgeschichtlichen und rechtsvergleichenden Erörterungen. Allerdings schien mir der Hinweis auf gewisse Zusammenhänge, die zwischen Einrichtungen der Gegenwart und vergangenen vorhanden sind, sowie auf die Herkunft einzelner Institutionen aus fremden Verfassungen lehrreich und notwendig, denn die Kenntnis jener Rechtszustände, aus denen sich der jeweils geltende entwickelt hat, ist gerade im Verfassungsrecht von größter Wichtigkeit; gewinnt doch die Verfassung eines Staates erst Leben und Gestalt, wenn man ihre Geschichte kennt. Aber diese historischen Erörterungen, wie auch die Vergleiche mit dem geltenden Recht anderer Staaten, namentlich mit denen des Deutschen Reiches, sind auf wenige, besonders interessante oder bezeichnende Fälle beschränkt. So war es möglich, den Umfang des Buches trotz Erschöpfung des großen Stoffes nicht übermäßig anwachsen zu lassen.

Wien, im Juli 1932.

H. Frisch.

Inhaltsverzeichnis.

Erstes Hauptstück. Allgemeine Staatslehre.

	Seite
§ 1. Grundbegriffe	1
§ 2. Geschichte der Staatslehre	2
§ 3. Die Entwicklungsformen des Staates	5
§ 4. Entstehung und Untergang von Staaten	12
§ 5. Die Elemente des Staates	15
§ 6. Staatsformen	18
§ 7. Die Aufgaben des Staates	24
§ 8. Die Staatsverfassungen	26
§ 9. Die Staatenverbindungen	29

Zweites Hauptstück. Überblick über die Verfassungsentwicklung in Österreich.

§ 10. Verfassungsgeschichte des Kaisertums	36
§ 11. Verfassungsgeschichte der Republik	38
§ 12. Quellen und Literatur des österreichischen Verfassungsrechtes	40

Drittes Hauptstück. Das Verfassungsrecht des Bundes.

Erstes Kapitel. Der Herrschaftsbereich.

§ 13. Das Staatsgebiet	42
§ 14. Die Staatsangehörigkeit	44
§ 15. Das Heimatrecht	51
§ 16. Die Rechtsverhältnisse der Untertanen	56

Zweites Kapitel. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land.

§ 17. Die Kompetenzartikel der Verfassung	68
§ 18. Bund und Länder	72

Drittes Kapitel. Die Organe des Bundes.

§ 19. Der Nationalrat	74
1. Zusammensetzung	75
2. Gesetzgebungsperioden	81
3. Die Geschäftsordnung des Nationalrates	83
4. Die Kompetenzen des Nationalrates	85
5. Ausschüsse des Nationalrates	86
6. Die rechtliche Stellung der Abgeordneten	87
§ 20. Der Bundesrat	91
§ 21. Die gemeinsame Bundesversammlung	94

	Seite
§ 22. Das Bundesvolk	95
§ 23. Der Bundespräsident	96
1. Die Bestellung des Bundespräsidenten	97
2. Die Funktionen des Bundespräsidenten	100
3. Die rechtliche Stellung des Bundespräsidenten	104
§ 24. Die Bundesregierung	107
1. Stellung und Aufgaben der Bundesregierung	107
2. Ernennung und Entlassung der Bundesminister	109
3. Die Ministerverantwortlichkeit	110
§ 25. Die Bundesbehörden	112
§ 26. Das Bundesheer	113
Viertes Kapitel. Die Funktionen des Bundes.	
§ 27. Die Gesetzgebung	115
1. Der Gesetzesbegriff	115
2. Der Weg der Gesetzgebung	117
3. Verordnungen	124
§ 28. Die Rechtsprechung	125
§ 29. Die Verwaltung	131
Viertes Hauptstück. Das Verfassungsrecht der Länder.	
§ 30. Charakteristik der Länder	133
§ 31. Der Landtag	135
§ 32. Der Landeshauptmann	139
§ 33. Die Landesregierung	140
§ 34. Die Sonderstellung von Wien	142
Fünftes Hauptstück. Die Gemeinden.	
§ 35. Historischer Überblick	145
§ 36. Die Grundsätze der österreichischen Gemeindeverfassung	147
§ 37. Die Elemente der Gemeinde	149
§ 38. Die Organe der Gemeinde	150
§ 39. Die Statutargemeinden	151
§ 40. Die Aufgaben der Gemeinden	154
Sechstes Hauptstück. Die Garantien der Verfassung.	
§ 41. Allgemeines	156
§ 42. Der Verfassungsgerichtshof	158
§ 43. Der Verwaltungsgerechtshof	165
§ 44. Die Rechnungskontrolle	169
Sachverzeichnis	174
Anhang: Bundes-Verfassungsgesetz	184

Erstes Hauptstück.

Allgemeine Staatslehre.

§ 1. Grundbegriffe.

Die Lehre vom Staat umfaßt drei verschiedene, streng voneinander zu sondernde Disziplinen: die Staatslehre, das Staatsrecht und die Politik.

Die Staatslehre ist die Wissenschaft vom Aufbau des Staates, von seinen Einrichtungen und seinen Tätigkeiten, und zwar allgemein, d. h. ohne Berücksichtigung eines konkreten Staates; die allgemeine Staatslehre sagt uns also z. B., was man unter der Verfassung, unter einer Volksvertretung, einem Staatsorgan versteht, sie bringt Begriffsbestimmungen, die für jeden Staat zutreffen müssen. Das Staatsrecht hingegen befaßt sich mit den Einrichtungen eines individuellen Staates, es ist ein Zweig der Rechtswissenschaft; man kann deshalb nicht von einem allgemein gültigen Staatsrecht sprechen, sondern nur von einem österreichischen, deutschen, holländischen usw. Das Staatsrecht ist die Schöpfung des einzelnen Staates und in seiner Gültigkeit auf diesen einen Staat beschränkt, während die Staatslehre nicht der Rechtsordnung angehört, nicht Rechtssätze enthält, sondern eine Wissenschaft ist. Das Staatsrecht ist aber eine sehr umfassende Disziplin und man kann einen weiteren und einen engeren Begriff desselben unterscheiden; zum Staatsrecht im weiteren Sinn gehört auch das Verwaltungsrecht und das Prozeßrecht, und was nach Ausscheidung dieser Rechtsgebiete noch vom Staatsrecht übrig bleibt, wird als Staatsrecht im engeren Sinn oder Verfassungsrecht bezeichnet. Die Politik endlich betrachtet den Staat vom teleologischen Standpunkt aus, sie fragt nicht danach, wie die Staaten waren oder sind, sondern wie sie sein sollen, sie will nicht erkennen und erklären, sondern bewerten. Die Politik sagt uns also z. B., unter welchen Voraussetzungen sich das Prinzip der Selbstverwaltung oder das System des allgemeinen Wahlrechtes bewährt, welche Grundsätze im Beamtenrecht, welche im Prozeßverfahren u. dgl. zweckmäßig sind usw. Sie forscht also nach den Wirkungen der einzelnen staatlichen Institutionen. Auch die Politik im wissenschaftlichen Sinn — nicht zu verwechseln mit dem, was man Tagespolitik nennt —, um die es sich hier handelt, ist eine Wissenschaft, und zwar ein Teil des Staatsrechtes im weiteren Sinn.

Für die Lehre vom Staat und für sein Recht ist endlich noch die Geschichte von grundlegender Bedeutung, und zwar sowohl die Geschichte der Staatslehre und des Staatsrechtes wie auch die des Staates selbst. Jede staatswissenschaftliche Theorie bleibt unverständlich, wenn man nicht ihre Entstehung kennt, und ebenso können die Einrichtungen eines Staates in der Regel nur dann richtig verstanden werden, wenn man ihre Entwicklung berücksichtigt. Denn auch für die Staaten und ihr Recht gilt der Satz, daß niemals etwas aus nichts werden kann; alle Lehren der Gegenwart fußen auf älteren, die sie fortentwickeln und umbilden, und auch die Staaten selbst und ihre Rechtsordnungen sind niemals ausschließlich eine Schöpfung der Gegenwart, sondern immer das Ergebnis eines historischen und logischen Prozesses. Ohne solche Betrachtungsweise ist das englische Parlament so wenig zu erklären wie die österreichische Länderverfassung, die Stellung des Präsidenten der nordamerikanischen Union so wenig wie die eines absoluten Fürsten.

Endlich ist für das Verständnis des Verfassungsrechtes eines Staates der Vergleich mit dem Rechte anderer Staaten wichtig; im Verfassungsleben der Staaten spielt das Übergreifen von Institutionen von einem Staat auf den anderen eine ganz hervorragende Rolle. Man denke nur an die Idee des Parlamentarismus, die sich von England aus über den ganzen Erdball verbreitet hat, oder an die Idee der geschriebenen Verfassung, die von Amerika ausgegangen ist. Und wenn solche Einrichtungen oft auch ganz gedankenlos einfach übernommen werden, so bleiben sie unter neuen Verhältnissen doch niemals das, was sie waren, sondern passen sich dem Gemeinwesen, in das sie verpflanzt worden sind, an. Ohne Kenntnis dieser Vorgänge, ihrer Ursachen und ihrer Wirkungen kann die Verfassung keines Staates richtig beurteilt werden.

§ 2. Geschichte der Staatslehre.

Die Geschichte der Staatslehre beginnt, soweit sie für unseren europäischen Kulturkreis in Betracht kommt, bei den alten Hellenen, so manche ihrer Theorien ist noch heute von Interesse und Bedeutung.

Charakteristisch für die Staatsauffassung im klassischen Griechenland war zunächst, daß sie nur die Form des Stadtstaates, die Polis, kannte; Stadt und Staat waren für den Hellenen identische Begriffe, die großen Flächenstaaten, die es damals außerhalb Griechenlands gab, wie Persien, Ägypten usw., waren in ihren Augen überhaupt keine Staaten. Der altgriechische Staat war ferner prinzipiell nicht nur politische, sondern auch religiöse Gemeinschaft, eine Trennung von Staat und Kirche oder gar ein Gegensatz zwischen ihnen wäre für den Griechen ganz unverständlich gewesen. Deshalb mußten sich auch die Grundsätze der Ethik mit denen der Politik vollständig decken, d. h. alles, was für den Staat, für das Gemeinwesen nützlich war, war auch moralisch gerechtfertigt, z. B. der Tyrannenmord. Endlich ist für die antike Staatswissenschaft noch die Methode bezeichnend, mit der sie an die Probleme des Staates herantrat, sie unterscheidet sich grundsätzlich von

den heute als richtig erkannten Methoden; man fragte nämlich damals absolut nicht danach, wie der Staat beschaffen sei, sondern lediglich danach, wie er beschaffen sein soll. Die Hellenen haben in ihren Schriften vom Staat im wesentlichen Idealstaaten konstruiert, die Wirklichkeit, das geltende Recht haben sie — zunächst wenigstens — gar nicht beachtet. So finden sich in ihrer Literatur, und gerade in ihren besten und berühmtesten Werken, Staatsgebilde geschildert, die einfach in das Reich der politischen Phantasie gehören. Das aber ist nach unserer modernen Auffassung nicht mehr Staatslehre oder Staatsrecht, sondern Politik; heute müßte man es als einen schweren methodischen Fehler bezeichnen, diese beiden Disziplinen, die so verschiedene Ziele anstreben, miteinander zu vermengen.

Die bedeutendsten hellenischen Schriftsteller auf diesem Gebiete waren Plato und Aristoteles. Ersterer hat in sehr eingehender Weise einen Idealtypus des Staates aufzustellen versucht, der als der „beste“ Staat allen anderen zum Muster dienen sollte; in diesem Werk, der *πολιτεια*, findet sich eine große Anzahl von Vorschlägen, die zu Platos Zeit und noch viele Jahrhunderte lang nicht zur Verwirklichung reif waren, die aber zum guten Teil im Staate der Gegenwart zur Tat geworden sind — wohl ein Beweis für den überragenden, weitausschauenden Geist dieses großen Philosophen und Politikers.

So will Plato, um nur einige Beispiele herauszugreifen, einen geschulten Berufsbeamtenstand und ein Berufsheer schaffen, die Frau als rechtlich und politisch gleichberechtigt mit dem Mann anerkennen, die Kriegsmittel aus Gründen der Humanität beschränken u. a. Das größte Interesse von allen Staatseinrichtungen Platos aber verdient seine Gestaltung des Unterrichtswesens, das in seinen Grundgedanken wie in vielen Einzelheiten an das der Gegenwart erinnert; Plato legt das ganze Erziehungswesen in die Hände des Staates, teilt den Unterricht in Abschnitte, ähnlich unserem System der Volks-, Mittel- und Hochschulen, fordert allgemeine Schulpflicht für seine Elementarschulen — eine Forderung, die bekanntlich erst im 18. und 19. Jahrhundert verwirklicht worden ist!

Und nicht viel anders ging Aristoteles bei der Behandlung staatswissenschaftlicher Probleme vor, aber er weist doch in einer bestimmten Beziehung einen Fortschritt auf, denn er beginnt schon auf die bestehenden Staaten Rücksicht zu nehmen; so sammelt er Tatsachen, vergleicht die Einrichtungen verschiedener Staaten und zieht auch die Geschichte zur Erklärung einzelner Erscheinungen heran. Die Lehren des Aristoteles haben noch tiefer als die Platonischen auf die Folgezeit eingewirkt, zwei volle Jahrtausende hat sich so manche seiner politischen Theorien nicht nur erhalten, sondern ist als nicht anzuzweifelnde Wahrheit immer wieder kritiklos anerkannt worden, da sie doch von Aristoteles, der höchsten Autorität auf dem Gebiete der Staatswissenschaften, stammte — wie übrigens auch in den Naturwissenschaften, wo der Name Aristoteles den gleichen Zauber ausübte.

Wesentlich weniger Interesse als die Griechen haben die Römer der

Staatslehre und der theoretischen Politik entgegengebracht; wohl haben sie dem Privatrecht eine in der Geschichte einzig dastehende Ausbildung gegeben und dieses in eine Form gebracht, in der es geradezu ungeheure Bedeutung für die zivilisierte Welt erlangt und bis heute sich erhalten hat, im übrigen aber waren sie große Praktiker und weniger Gelehrte.

Das Christentum, das dem Staat anfangs feindlich oder doch teilnahmslos gegenüber stand, hat die Staatslehre doch bald in außerordentlich weitgehender Weise beeinflußt, allerdings hauptsächlich nach einer bestimmten Richtung und mit einem bestimmten politischen Ziel. Als der Begründer der christlichen Staatslehre kann der heilige Augustinus angesehen werden, in dessen Werken sich die ersten Spuren der so folgenschweren Theorie von der Unterordnung des Staates unter die Kirche finden. Augustinische Ideen waren es, die dem Papsttum im Mittelalter die geistigen Waffen zum Kampf gegen Kaiser und Reich lieferten, bei Augustinus fand die römische Kurie das Recht zu Bannfluch und Ächtung gegen Kaiser und Könige und gegen jedermann, der versuchte, sich ihr hindernd in den Weg zu stellen. Zum erstenmal werden hier Gedanken ausgesprochen, wie der, daß der Staat der Diener der Kirche sei, daß die Kirche sich der weltlichen Gewalt bedienen könne zur Durchführung ihrer Ziele, und von Augustinus ausgehend hat die Kirche ihre Politik bestimmt, die in dem gigantischen Kampf zwischen Kaisertum und Papsttum ihren sichtbaren Ausdruck fand. Viele Kirchenschriftsteller haben sich eingehend mit dem grundlegenden Problem, das jahrhundertlang im Vordergrund der politischen Diskussion stand, dem Problem des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche beschäftigt, haben die oft dunkeln Lehren des Augustinus erläutert, weitergebildet, umgestaltet und den Forderungen der Zeit angepaßt. Sie wurden so zu ausgesprochen politischen Theorien, zu Tendenzlehren, die mit solcher Macht die Geister der Zeit beherrschten, daß die christlich-mittelalterliche Literatur trotz aller Gelehrsamkeit keinen besonderen Fortschritt in den Staatswissenschaften brachte. Gleichwohl finden sich in den Werken dieser Schriftsteller, wie bei Manegold von Lauterbach, Thomas von Aquin, Marsilius von Padua u. a., viele hochinteressante und wertvolle Gedanken ausgesprochen, die oft genug wieder selbständig ihre Wirkungen äußerten.

Mit dem sinkenden Mittelalter hat sich die Staatslehre nach und nach frei gemacht von den Methoden kirchlicher Scholastik, ein Prozeß, der durch die Umgestaltung in der europäischen Staatenwelt gestützt und gefördert wurde. Die Staaten begannen den Druck, den Reich und römische Kurie auf sie ausübten, als unwürdig zu empfinden; Reformation und Renaissance, diese beiden so gewaltigen Bewegungen im Geistesleben der Menschheit, hatten auch auf die Lehren vom Staate bestimmenden Einfluß, alten Problemen wurden neue Lösungen gegeben und ganz neue Probleme tauchten auf. Niccolò Machiavelli hat sein Vaterland Italien von der Fremdherrschaft befreien und unter einem weltlichen Herrscher einigen wollen, Jean Bodin hat den Be-

griff der Souveränität aufgestellt und die vollständige Unabhängigkeit des Staates als eines seiner wesentlichen Merkmale bezeichnet; viel Scharfsinn ist ferner auf die Ausbildung des sogenannten Naturrechtes zu einem eigenen System verwendet worden, einer Lehre, deren Anfänge sich bis ins Altertum zurückverfolgen lassen;¹⁾ sie behauptet, es gäbe gewisse, dem Menschen angeborene Rechte, die ihm auch vom Staate nicht genommen oder verkürzt werden dürfen. Dieses Naturrecht ist im Laufe des 16. und 17. Jahrhunderts zu einer wissenschaftlichen Disziplin ausgearbeitet worden, hat sich bis ins 19. Jahrhundert erhalten und große politische Bedeutung gewonnen — hat es doch in so mancher Revolution eine entscheidende Rolle gespielt. Den naturrechtlichen Schulen in Deutschland, England, Holland, Frankreich und anderen Staaten gehören die führenden Geister in den Staatswissenschaften jener Zeit an, wie Samuel von Pufendorff und Christian Thomasius, Thomas Hobbes und John Locke, Hugo Grotius, Jean-Jaques Rousseau u. a.

Mit dem Ende des 18. Jahrhunderts hatte der absolute Staat auch auf dem europäischen Kontinent seine Rolle ausgespielt, an seine Stelle trat der moderne Staat, der auch der Staatslehre eine Fülle neuer und neuartiger Aufgaben stellte. Im Laufe des 19. Jahrhunderts ist die neue Staatslehre in einer großen Anzahl wertvoller, systematischer Arbeiten aufgebaut worden, und zwar hauptsächlich von den Juristen Deutschlands, wie Robert von Mohl, Johann Caspar Bluntschli, Franz von Holtzendorff, Max von Seydel, Hermann Rehm, Georg Jellinek, Georg Meyer, Richard Schmidt, Gerhard Anschütz u. a. Die allgemeine Staatslehre ist seither auch als unentbehrliche Grundlage für das Studium des Staatsrechtes anerkannt, weshalb den Darstellungen dieser Disziplin die allgemeinen Lehren in gedrängter Form vorangestellt zu werden pflegen.²⁾

§ 3. Die Entwicklungsformen des Staates.

Die politische Welt ist geradeso wie die Natur in stetem Wechsel begriffen und so gibt es auch für die Staaten keinen Stillstand, sondern nur Umbildung und Fortentwicklung. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt uns daher auch eine ungeheure Mannigfaltigkeit der Staatenwelt, zeigt uns, wie die Staaten sich den äußeren Umständen, den Völkern, den Territorien, den Forderungen der Zeit anpassen, nicht nur mit ihrer Organisation im einzelnen, sondern in ihrer ganzen Struktur. Aber bei genauer Betrachtung der zahlreichen Fälle, die hier als Beobachtungs-

¹⁾ Schon Hippias (400 v. Chr.) behauptet einen Gegensatz von natürlichem und gesetztem Recht. Später hat die Stoa den naturrechtlichen Gedanken bewußt weiter ausgebildet.

²⁾ Als das grundlegende, wissenschaftlich umfassendste moderne Werk auf diesem Gebiet, das vielen Einzelproblemen neue Wege gewiesen und so manche alte Kontroverse entschieden hat, kann Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre (3. Aufl., Ausgabe von 1929) bezeichnet werden.

material zur Verfügung stehen, kann man doch bestimmte Typen von Staaten feststellen, die für gewisse Zeiten und Länder charakteristisch waren; darunter finden wir Staatsformen, die in der Staatenwelt der Gegenwart nicht mehr vorkommen, die ausgestorben sind, dennoch aber bis in unsere Zeit mancherlei Wirkungen äußern.

Die wichtigsten geschichtlichen Erscheinungsformen des Staates sind folgende:

1. Der Staat des Orients.

Die großen und mächtigen Staatswesen, die sich schon von den ältesten Zeiten an in Asien und im nördlichen Afrika finden, sind, soweit unsere etwas mangelhafte Kenntnis über sie reicht, typisch orientalische Staatsbildungen, sie haben auch nur im Orient Bestand gehabt und waren nie ins Abendland zu verpflanzen.

Ägypten, Persien, Assyrien, Babylonien und tiefer im Osten Indien, Tibet, China u. a. waren immer Reiche mit der charakteristisch orientalischen theokratischen Staatsform, sie alle weisen jene Gestaltung der Staatsgewalt auf, die zwischen menschlichen und göttlichen Befehlen gar nicht unterschied. Die Regierung wird in diesen Staaten von der Gottheit geführt, die sie durch den Priesterstand oder durch den Herrscher selbst, dem göttliche Verehrung zukommt, ausübt. Die Griechen haben diesen Staatswesen, obwohl sie mit ihnen genug in Berührung waren, nicht viel Beachtung geschenkt, mit ein Grund, warum wir über sie nicht besser unterrichtet sind. Aber die orientalischen Theokratien lagen außerhalb des hellenischen Kulturkreises, hatten Alleinherrscher an der Spitze, das Volk hatte keinen Anteil an der Leitung des Staates — für solche Gemeinwesen hatte der demokratische Hochmut der Hellenen kein Interesse. Wir wissen heute, daß auch diese Staaten ihre festen, wohlgeordneten Institutionen hatten und keineswegs Willkürherrschaften ohne Recht und Gesetz gewesen sind; wenn ihre Organisation auch grundverschieden war von der der griechischen Stadtstaaten, so war es doch gewiß nicht gerechtfertigt, sie überhaupt nicht als Staaten anzusehen; eine Erklärung für diesen Mangel an Verständnis liegt wohl in der unüberbrückbaren Kluft, die nun einmal zwischen Abendland und Morgenland vorhanden ist und die in tausenderlei Erscheinungen immer wieder offenkundig wird.

Übrigens waren die orientalischen Theokratien nichts weniger als gleichartig, vielmehr hatte jede ihre Eigenheiten. So war das Perserreich ein sehr gut verwalteter Militärstaat, in dem auch den unterworfenen fremden Völkern sowie den eingegliederten griechischen Kolonien verhältnismäßig viel Freiheit zukam. In dem gewaltigen Brahminenstaat kam der Religion eine auch in politischen Fragen absolut dominierende Stellung zu; charakteristisch ist hier ferner die außerordentlich streng durchgeführte Einteilung der Bevölkerung in Kasten. Das meiste Interesse vom staatsrechtlichen Standpunkt hat für uns der Staat der Juden, über den wir genauer unterrichtet sind; er unterscheidet sich in einzelnen Punkten ganz wesentlich von der übrigen Staatenwelt des alten Orients, z. B. mit seinem Monotheismus, auch

kannte er nicht die sonst den Theokratien eigene Monarchenvergötterung, ebenso nicht das Streben nach Expansion und den damit Hand in Hand gehenden Drang zur Kriegführung. Aber trotz dieser und noch weiterer Besonderheiten ist auch der jüdische Staat eine typisch orientalische Theokratie gewesen, in der dem Volk kein Anteil an der Regierung zustand. Und so lassen sich trotz des gemeinsamen Grundcharakters bei all diesen Staaten gewisse Eigenarten erkennen, die allerdings vornehmlich für die politische Betrachtungsweise von Interesse sind.

2. Der altgriechische Staat.

Nicht geringere Verschiedenheiten als unter den einzelnen Staaten des Orients finden sich unter denen des alten Griechenland. So ist die spartanische, nüchterne, engherzige Krieger-Aristokratie in ihren rechtlichen und sozialen Einrichtungen himmelweit unterschieden von dem Kulturstaat Athen. Und jeder der hellenischen Staaten, vor allem Athen, zeigt in den verschiedenen Epochen seiner Geschichte wieder ein verschiedenes Aussehen. Übereinstimmend aber waren alle hellenischen Staatswesen Stadtstaaten mit republikanischer Verfassung, diese Staatsform war für sie eine Selbstverständlichkeit, an der sie, nachdem sie schon in grauer Vorzeit vom Königtum abgekommen waren, Jahrhunderte hindurch festhielten. Auch trat bei den Hellenen, im Gegensatz zu den Orientalen, die Vorstellung, daß der Staat ein Personalverband sei, stark in den Vordergrund; die Bürger machen den Staat aus, das Territorium ist ohne Bedeutung.

Über die inneren Einrichtungen der hellenischen Staatswesen hatte man lange Zeit falsche Vorstellungen, weil man die von ihren Schriftstellern stammenden Überlieferungen vielfach für Darstellungen der bestehenden Zustände hielt, während es doch zumeist Konstruktionen von Idealgebilden waren. Man ist jetzt darüber im klaren, daß es in den griechischen Stadtstaaten niemals eine so weitgehende Beschränkung der individuellen Freiheit gegeben hat, wie sie z. B. Plato in seiner Politeia schildert; vielmehr herrschte in diesen Staaten wohl ein ähnlicher Rechtszustand wie später in Rom, also eine feste Privatrechtsordnung, eine geregelte Gerichtsbarkeit, und auch die Ausübung der politischen Rechte gehörte zur normalen und selbstverständlichen Tätigkeit des Bürgertums.¹⁾

3. Der römische Staat.

Der römische Staat ist, wie der hellenische, seinem Ursprung nach Stadtstaat, aber er hat eine ganz andere Entwicklung genommen; während die Griechen über die Kleinstaaterei, mit der sie in die Geschichte eingetreten sind, überhaupt nicht hinauskommen konnten, hat Rom sich zum Weltreich entfaltet. Gleichwohl ist die Stadt Rom der eigentliche

¹⁾ Sehr interessante Aufschlüsse über diesen Punkt gibt die berühmte Grabrede des Perikles. Vgl. darüber: A. Mönzel, Beiträge zur Geschichte der Staatslehre. Wien, 1929, S. 144ff.

Staat geblieben, bis in die späteste Zeit sind von Rom allein die Befehle ins Reich hinaus gegangen, bis Britannien und Indien. Die Grundsätze, nach denen dieser gewaltige Staat, wohl der mächtigste, den es je gegeben hat, etwa ein Jahrtausend lang regiert wurde, sind typisch antik und von den in Hellas herrschenden nicht wesentlich verschieden. Auch Rom legte auf das Moment des Bürgertums im Staate das Hauptgewicht, die civitas bildete den Staat; es bestand eine geordnete Staatsverfassung mit vorzüglichen Verwaltungseinrichtungen, die sich auf alle Einzelheiten in dem Riesenreich erstreckten. In außerordentlich kluger Weise hat es Rom zuwege gebracht, die verschiedenartigen Völkerschaften dreier Erdteile in seinem Reich zusammenzuhalten, wenn auch nur unter fortwährenden Kriegen. Aber kein anderer Staat der alten Welt hat in so vielen Richtungen und so nachdrücklich auf die Ausgestaltung der modernen Staatenwelt eingewirkt wie das römische Reich.

4. Der germanische Staat.

Die germanischen Staatswesen, die im Gegensatz zu denen der alten Welt noch unfertig in die Geschichte eintraten, haben noch mehr als diese das Wesen des Staates im Personenverband gesehen; aber in einem anderen Punkt unterscheiden sie sich noch weit mehr von den Mittelmeerstaaten, indem ihnen, zunächst wenigstens, die Tendenz zur Seßhaftigkeit fehlte; darum finden wir bei ihnen anfangs auch kein festes, örtliches Zentrum, sie waren nicht Stadtstaaten, sondern Flächenstaaten. Als Ersatz für einen örtlichen Kristallisationspunkt aber bildete sich im Königtum ein persönliches Zentrum, um das sich die zerstreuten Germanenstämme sammeln konnten. So waren also schon vom Beginn der Geschichte an die Germanenstaaten auf die monarchische Staatsform angewiesen.

Diese Monarchien waren Wahlreiche, das Volk hob einen Adligen auf den Thron und konnte ihn, wenn er sich nicht bewährte, auch wieder absetzen. Hier zeigen sich schon die Grundsätze der späteren germanischen Rechtsordnung: es gab ein Volksrecht neben dem königlichen, es gab Volksgerichte neben den fürstlichen und andere Einrichtungen, die in ihrer Entwicklung zu dem Dualismus, zur Zerspaltung der öffentlichen Gewalt führten, die für das deutsche Volk später so verhängnisvoll werden sollte. Die Ausgestaltung des germanischen Staates führte aber dahin, daß nicht Volk und König als zwei verschiedene Mächte einander gegenübertraten, sondern Stände und König. Die Stände betrachteten sich als durchaus selbständige, vom König unabhängige Rechtssubjekte, gleichsam als besondere Staaten im Gesamtstaat mit Herrscherrechten auf demselben Territorium und über dieselbe Bevölkerung; sie hatten ihre eigene Verwaltung, stellten sogar ihre eigenen Heere auf, mit denen sie unter Umständen auch dem König entgegentraten.

Neben dieser Macht, die der Einheit des mittelalterlichen Staates gefährlich wurde, hat sich aber noch eine zweite, nicht minder gefährliche erhoben, das war die römische Kirche. Der Jahrhunderte währende Kampf zwischen Kaisertum und Papsttum zeigt mit aller Deut-

lichkeit die Schärfe des hier zum Ausdruck kommenden Gegensatzes. Die Kirche hat auf weiten Gebieten den Staat einfach seiner Herrschaft entsetzt; so hat sie ihre Gläubigen zunächst nur als sich, der Kirche, unterworfen betrachtet und Ansprüche des Staates an diese seine Untertanen nur so weit gelten lassen, als sie es für angemessen hielt. Dieser Kampf zwischen Staat und Kirche war überaus wechselvoll und wurde mit Erbitterung und großer Zähigkeit geführt; erst im späteren Mittelalter gelingen die ersten Versuche des Staates, sich der Vormundschaft der Kurie zu entziehen.

Eine ganz eigenartige, im Mittelalter häufige Gestaltung des Staates war der Lehenstaat; diese Form der Monarchie, die sich zuerst auf fränkischem Boden findet und mit der Zeit große Verbreitung unter den Staaten Europas erlangt hat, hat die staatlichen Einrichtungen von Grund aus umgestaltet. Der Lehenstaat ist vornehmlich auf zwei Rechtsinstituten aufgebaut, auf dem Benefizialwesen und dem Vasallenverhältnis. Bei der Verleihung von Ländereien als Benefizien wird das Land nicht Eigentum des Beliehenen, er erhält es vielmehr nur zum Nießbrauch. Dieser Gedanke ist römisch-rechtlichen Ursprungs, während der zweite, auf dem das Lehenwesen beruht, germanischer Herkunft ist, es ist das altdeutsche Institut der Gefolgschaft; dieses besteht in einem auf Lebensdauer eingegangenen, wechselseitigen Schutzverhältnis zwischen dem Lehensherrn und dem Vasallen. Die beiden Institute werden nun von der Zeit der Karolinger an immer häufiger miteinander verbunden, Benefizium und Vasallenverhältnis werden gewissermaßen als Gabe und Gegengabe aufgefaßt, für die Verleihung des Benefiziums leistet der Vasall den Treueid.

Die Lehen waren Grundherrschaften, auf denen der Vasall wirtschaftlich so gestellt war, daß er sich persönlich ganz dem Dienst des Lehensherrn widmen konnte. Mit dem Tode des Vasallen fiel sein Lehen heim und konnte neu verliehen werden; mit dem Tode des Lehensherrn fielen alle Lehen heim, der neue Lehensherr konnte sie nun an die bisherigen Lehensträger wieder verleihen, aber auch an andere. Diese Einrichtung wurde aber bald gewaltig umgestaltet. Zunächst dadurch, daß die Lehen erblich wurden, sie fielen also beim Tode des Vasallen nicht an den Lehensherrn zurück — oder nur pro forma —, sondern es folgte als Vasall der Erbe des bisherigen. Ferner wurden als Lehen auch Ämter vergeben, so daß auch Rechte des Staates an Vasallen kamen, natürlich verbunden mit den den Ämtern zustehenden Einkünften.

Oberster Lehensherr war der König, unmittelbar unter ihm standen die Träger der Reichslehen als die mächtigsten Vasallen. Diese aber hatten ihre Lehen wieder weiter verliehen, nicht als ganze, sondern geteilt, auch behielten sie einen Teil derselben immer für sich zurück. Der Vasall des Königs war also selbst Lehensherr, nämlich gegenüber jenen, die zu ihm im Vasallitätsverhältnis standen. Auch diese wieder konnten die ihnen verliehenen Güter als Lehen weiter vergeben und teilen, und so entstand im Reich ein System der Über- und Unterordnung, das so allgemein wurde, daß es als selbstverständliche Ordnung

galt; eine andere Herrschaft als die lehensrechtliche konnte man sich gar nicht mehr vorstellen, selbst die königliche Herrschaft sollte verliehen sein, das Reich wurde als Lehen Gottes bezeichnet. Diese Lehenshierarchie war von einem Föderativstaat tatsächlich kaum zu unterscheiden.

Ein Lehensstaat aber, in dem die Lehen erblich waren, mußte sich mit der Zeit in seine Vasallenstaaten auflösen; das war auch im Deutschen Reich der Fall, im Gegensatz zu Frankreich, wo die Könige es verstanden hatten, die heimfallenden Lehen für die Krone einzuziehen. Als Kaiser Franz II. im Jahre 1806 das Reich für aufgelöst erklärte, hat er nur festgestellt, was längst außer Zweifel stand, nämlich daß die gesamte Staatsgewalt auf die Lehensträger übergegangen war.

5. Der absolute Staat.

Der absolute Staat steht im denkbar schärfsten Gegensatz zum ständischen; dies zeigt sich besonders deutlich am Ausmaß der fürstlichen Gewalt. Diese ist im absoluten Staat ohne Schranken, es gibt keine Macht, die der des Fürsten auf irgend einem Gebiete recht- und gesetzmäßig entgegenreten könnte. Was der Fürst anordnet, ist Gesetz. Im Ständestaat konnte von einer solchen Machtfülle des Herrschers keine Rede sein, denn die Stände behaupteten, eine gleichberechtigte Macht zu besitzen. Und noch ein zweiter, rechtlich und politisch sehr bedeutender Unterschied besteht zwischen den beiden Formen der Monarchie: im ständischen Staate waren die Untertanen nicht dem Landesfürsten unmittelbar unterstellt, zwischen ihm und der Bevölkerung standen vielmehr die Lehensträger, es fehlte also an einer direkten Unterordnung des Volkes unter den König; erst im absoluten Staat wird der unmittelbare Kontakt zwischen Fürst und Volk wiederhergestellt. Hier kann ja der Monarch überhaupt beiseite schieben, was seiner persönlichen Regierungstätigkeit im Wege steht, auch alle staatlichen, fürstlichen oder sonstigen Behörden, jede Entscheidung kann er selbst treffen, auch in diesem Punkte gibt es für ihn keine Beschränkung. So sind im absoluten Staat die einzigen Grenzen, die der Herrschergewalt gezogen sind, physischer Art, denn der Fürst ist tatsächlich nicht in der Lage, alle staatlichen Funktionen persönlich auszuüben, er muß sich vielmehr der Behörden bedienen, die allerdings von ihm eingesetzt und beauftragt sind.

In dieser Form hat sich der absolute Staat in Frankreich, Deutschland, speziell in Preußen und Österreich, in Spanien und in zahlreichen kleinen Fürstentümern ausgebildet; er stellt in der geschichtlichen Entwicklung ein Zwischenglied zwischen dem Ständestaat und dem modernen Staat dar, eine Vorstufe des modernen Staates, die in mehrfacher Richtung besonders wertvoll war, zunächst einmal darum, weil es wieder zu einer straffen Konzentration der Staatsgewalt gekommen ist, was bei der Zersplitterung im Ständestaat gar nicht denkbar war. Sodann aber hat die absolute Monarchie in unübertrefflicher Weise die moderne Verwaltung ausgebildet und einen geschulten Berufsbeamtenkörper geschaffen, wie ihn die Welt vorher nicht gesehen hat; dies war

im absoluten Staat auch am leichtesten und schnellsten zu erreichen, da der Wille des Staatsoberhauptes allein maßgebend war und alle Hemmungen und Hindernisse wegfielen; der Fürst hat befohlen und das Heer der Beamten hatte zu gehorchen, weder Stände noch irgend welche Vertretungskörper noch Parteien noch sonst irgend eine Gewalt im Staate konnte verweigernd entgegenreten. Dieser Aufbau eines verlässlichen Beamtenapparates ist eine der wertvollsten Errungenschaften des absoluten Staates, sie wurde in den konstitutionellen Staat übernommen und in ihm weiter erhalten und fortgebildet.

6. Der moderne Staat.

Neue politische Kräfte und neue staatsrechtliche Ideen führten zum Sturz des absoluten Staates, an seine Stelle trat der moderne Staat. Diese Umgestaltung ging in den einzelnen Staaten in verschiedener Weise und in verschiedenem Tempo vor sich, sie paßte sich den herrschenden politischen und sozialen Zuständen an, auch die Widerstände gegen diese Wandlung waren sehr verschieden stark, so daß die neuen Ideen nur schrittweise und sprunghaft zum Durchbruch kamen. Aber das Ergebnis war in allen europäischen Staaten — den Osten mit Rußland ausgenommen — dasselbe, nämlich eine neuerliche Beschränkung der fürstlichen Gewalt, nur wurde sie jetzt nicht mehr auf Kosten der Einheit des Staates vorgenommen, sondern in die Form gekleidet, die man mit einem Wort als Konstitutionalismus bezeichnet.

Das Ursprungsland der konstitutionellen Verfassungen ist England, der erste kontinentale Verfassungsstaat in Europa war Frankreich, das die englischen Ideen auf dem Umweg über Nordamerika übernommen hat. Von Frankreich drangen sie dann weiter nach Osten vor, wobei die Umwandlung eines absoluten Staates in die neue Form meist durch einen äußeren Anlaß, namentlich durch Kriege oder Revolutionen ausgelöst wurde. Die Julirevolution von 1830 und die Ereignisse des Jahres 1848 haben unverkennbar solche Wirkungen gehabt. So hat sich die konstitutionelle Staatsform vom Beginn des 19. Jahrhunderts an in allen zivilisierten Staaten Europas eingebürgert und ihnen ein vom Grund aus neues Gepräge gegeben.

Eine konstitutionelle Verfassung ist das charakteristische Merkmal des Begriffes „moderner Staat“. Zu einem solchen gehört eine Volksvertretung, die als Gesetzgebungsorgan funktioniert und der die Kontrolle über die gesamte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zukommt, ferner die Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament, eine gesetzmäßige Verwaltung, eine unabhängige Rechtsprechung, eine scharfe Begrenzung der Rechtssphäre des Individuums, dem gewisse Freiheiten verfassungsmäßig garantiert zu sein pflegen, ebenso wie ein gewisses Maß politischer Rechte.

Die Grundsätze des Konstitutionalismus lassen sich auf alle Arten von Staaten anwenden, auf Monarchien und Republiken, auf Flächenstaaten und Stadtstaaten, auf souveräne und nicht souveräne, auf Einheitsstaaten und Staatenverbindungen usw. Sie passen sich ferner allen

möglichen politischen Verhältnissen an, sie sind z. B. mit weitgehender Beschränkung der monarchischen Gewalt durch ein starkes Parlament ohne weiteres vereinbar, ebenso wie mit einer starken monarchischen Gewalt und schwachem Parlament; in Republiken kann der Konstitutionalismus eine ausgedehnte Beteiligung des Volkes an Gesetzgebung und Verwaltung zugestehen, ebenso wie das Gegenteil. Kurz, der moderne Konstitutionalismus ist außerordentlich anpassungsfähig, woraus sich ja wohl seine große Verbreitung erklärt.

§ 4. Entstehung und Untergang von Staaten.

Unter der Frage nach der Entstehung von Staaten kann zweierlei verstanden werden; es kann damit nach der Entstehung des ersten Staates gefragt sein, also danach, wie es zur Institution des Staates gekommen ist, und zweitens danach, wie die Staaten in historischer Zeit entstanden sind und gegenwärtig entstehen.

Die erste Frage, die nach der primären Staatenbildung, die übrigens von altersher schon wiederholt gestellt worden ist, kann heute als eine Frage prähistorischer Forschung und verwandter Wissensgebiete bezeichnet werden, es ist keine Rechtsfrage. Überdies bleibt man dabei immer auf Hypothesen angewiesen, weil es an jeglicher Überlieferung über diese vorgeschichtlichen Vorgänge fehlt. An Hypothesen ist kein Mangel, aber welche derselben der Wahrheit entspricht, ob der Geselligkeitstrieb oder gemeinsame Gefahr die Menschen zum Zusammenleben getrieben hat, ob die Staaten durch die Erweiterung der Familie entstanden sind oder wie sonst, das wird wohl nie festzustellen sein. Nur das eine ist als gewiß anzunehmen, daß der Staat nicht als eine fertige, ausgebildete Institution plötzlich da gewesen ist, er hat vielmehr, wie alles Menschliche, seine Entwicklung durchgemacht. Es gibt auch heute noch Verbände, die als unfertige Staaten anzusehen sind, z. B. die nomadisierenden Völkerstämme, denen das Element der Selbsthaftigkeit, das zum vollendeten Staat gehört, mangelt.

Die sekundäre Staatenbildung können wir an zahlreichen Beispielen beobachten, denn auch die Staaten sind dem Gesetz des ewigen Wechsels unterworfen, sie blühen und gedeihen, verkümmern und vergehen, um wieder neuen Platz zu machen. Wenn uns nun auch die Gesetze, nach denen sich diese Vorgänge in der politischen Welt abspielen, nur unvollkommen bekannt sind, so können wir doch aus den Tatsachen, die uns die Geschichte lehrt, sowie den politischen Erscheinungen der Gegenwart manches feststellen.

Betrachtet man die Vorgänge, die zur Entstehung neuer Staaten geführt haben, so sieht man, daß hier an erster Stelle der Krieg zu nennen ist; Kriege haben allezeit mehr als irgend welche anderen Ereignisse nicht nur Staaten zerstört, sondern auch Staaten geschaffen. Dabei können die Vorgänge im einzelnen natürlich sehr verschieden sein. Es können durch einen Krieg Teile von einem Staat abgetrennt und zu neuen, selbständigen Staaten werden, so sind z. B. die Balkanstaaten

durch Lostrennung von der Türkei zu eigenen Staaten geworden, Belgien durch Trennung von den Vereinigten Staaten der Niederlande, die Randstaaten an der Ostsee durch Lostrennung von Rußland. Es kann aber auch sein, daß ein Staat durch einen Krieg vollkommen zertrümmert wird, so daß er in lauter neue Staaten zerfällt; so ist seinerzeit das Reich Alexanders des Großen aufgeteilt worden und auch die Zerstückelung der österreichisch-ungarischen Monarchie gehört hierher, auch die Republik Österreich ist ein neuer Staat und nicht etwa der Rest des alten Österreich. Eine eigene Rolle spielen in den Staatenbildungsprozessen die Eroberungskriege, die auf Vergrößerung des eigenen Staates ausgehen, denn durch Eroberung kann sich ein Staat derart umgestalten, daß er zu einem neuen wird, wobei übrigens Neubildung und Umbildung nicht immer scharf getrennt werden können. So ist z. B. das Königreich Italien durch Einverleibung von österreichischen, päpstlichen und sizilianischen Gebieten in das Königreich Sardinien gebildet worden (1861), dennoch wird Italien als neuer Staat angesehen und nicht als vergrößertes Sardinien. Andererseits ist niemals ein Zweifel aufgetaucht, daß England noch derselbe Staat ist, der es vor der Einverleibung Schottlands (1707) und Irlands (1801) gewesen ist.

Ähnlich wie Kriege können auch Revolutionen zur Neubildung von Staaten führen; so ist z. B. Belgien durch Revolution zu einem selbständigen Staat geworden (1830), etwa gleichzeitig auch Griechenland, und dafür finden sich in der neueren Geschichte noch mehr Beispiele.

Ferner sind bisweilen auch von Religionsstiftern Staaten Gründungen ausgegangen, wofür der Islam das großartigste Beispiel ist; er war von seiner Entstehung an als Religion des Krieges gedacht und hat, von Mekka ausgehend, sich in fortwährenden blutigen Kämpfen nicht nur ganz Nordafrika und einen beträchtlichen Teil von Asien unterworfen, sondern auch im fernen Osten den Buddhismus, im Westen von Europa das Christentum bedrängt. Es waren typische Religionskriege, die Bildung von Staaten war nicht ihr ursprüngliches Ziel. Dadurch unterscheiden sie sich wesentlich vom Kirchenstaat, der nichts mit der Verbreitung des Glaubens zu tun hatte, sondern einfach ein weltlicher Staat mit dem Papst an der Spitze war und auch heute wieder ist.

Staatenbildungen können auch auf friedlichem Wege vor sich gehen; dabei handelt es sich um langwierige Prozesse, bei denen sich nicht immer mit Bestimmtheit sagen läßt, in welchem Moment ein neuer Staat fertig ist. In dem Verschmelzungsprozeß z. B., in dem im Laufe der Jahrhunderte aus verschiedenen, ehemals selbständigen Königreichen, Herzogtümern und anderen Fürstentümern die österreichische Monarchie entstanden ist, läßt sich nicht sagen, wann die einzelnen Teile ihren Staatscharakter verloren haben und wann der Gesamtstaat als solcher vollendet war.

Eine weitere Form der Staaten Gründung ist die durch Kolonisation. Das erste Volk, das nach unserer Kenntnis im Rahmen eines großzügigen Welthandels Kolonien gründete, waren die Phönizier, die

schon 1000 Jahre vor Christus im ganzen Mittelmeer Handelsniederlassungen hatten; Karthago, das sich zu einem ansehnlichen Staat entwickelte, war ursprünglich eine solche phönizische Kolonie; auch Athen hat Kolonien gegründet, die dann selbständige Staatswesen wurden. Ganz andere Felder zur Kolonisierung aber hat die Entdeckung von Amerika und die des Seeweges nach Indien den Völkern Europas eröffnet. Auch die Übersee-Kolonien waren zunächst nicht Staaten, sondern vom Mutterland abhängige, durchaus unselbständige Gebilde; viele wurden im Lauf der Zeit zu selbständigen Staaten, wobei sie sich entweder vom Mutterland trennten, oder in einem mehr oder weniger losen Verband mit ihm blieben. Alle heutigen amerikanischen Staaten haben ihr Leben als Kolonien begonnen, auch die jetzt so übermächtigen Vereinigten Staaten von Nordamerika haben erst nach einem siebenjährigen, schweren Krieg mit dem britischen Mutterland ihre Selbständigkeit erlangt (1783), ähnlich die spanischen und portugiesischen Kolonien in Zentral- und Südamerika (1810 bis 1825).

Im Zusammenhang mit diesen Koloniegründungen in Amerika spielt die Frage, ob Staaten auch durch Vertrag gegründet werden können, eine hervorragende Rolle. Dieses Problem wurde hauptsächlich von der naturrechtlichen Schule zum Gegenstand lebhafter Erörterung gemacht, insbesondere führte sie auch die primäre Staatengründung auf Vertrag zurück, was ihr ja durch die Annahme eines vorstaatlichen Rechtes ermöglicht wurde. Nach den Lehren des Naturrechtes sollte also auch die Entstehung neuer Staaten durch Vertrag möglich sein, wofür man nun bei der Besiedelung des amerikanischen Kontinentes durch Auswanderung aus Europa den Beweis zu finden glaubte. Vielfach schlossen nämlich die Kolonisten schon vor oder während der Überfahrt nach der neuen Welt untereinander Verträge ab über gewisse Grundsätze, die sie in den erst zu gründenden, künftigen Gemeinwesen zur Geltung bringen wollten. Bedeutung erlangten da vor allem die von Engländern, welche ihre Heimat wegen religiöser Verfolgungen verließen, abgeschlossenen Vereinbarungen, die zunächst die Verfassung der neuen Kolonie, später aber, als die Kolonien selbständig wurden, die Verfassungen der Staaten wurden.

Aber diese Verträge, so groß auch ihre Bedeutung für die späteren Staatswesen war, waren doch niemals imstande, einen Staat zu errichten. Ein Staat kann vielmehr erst dann als „entstanden“ angesehen werden, wenn er einen Willen äußern und handeln kann, ein Vertrag, ein Rechtsakt allein kann dies niemals zustande bringen. Was zu einem Vertrag noch hinzukommen muß, damit wirklich ein Staat entsteht, ist ein Vorgang, der außerhalb des Rechtes liegt, das neue Gemeinwesen muß sich betätigen können, muß fähig sein, Funktionen auszuüben. Der Staat ist ja Persönlichkeit, und zum Begriff der Persönlichkeit gehört Handlungsfähigkeit. Niemals waren es Verträge, Erklärungen, Beschlüsse oder andere Rechtsakte, die Staaten geschaffen haben, auch die internationalen Kongresse haben, wenn sie die Errichtung neuer Staaten beschlossen, niemals die Staaten selbst geschaffen.

Der Untergang von Staaten kann ebenso mannigfache Ursachen haben wie die Entstehung und kann sich auch in ebenso mannigfaltigen Formen abspielen. Er kann auf gewaltsame oder auf friedliche Weise herbeigeführt werden, der Vorgang kann dabei eindeutig klar oder auch verschleiert sein, der Untergang kann plötzlich erfolgen oder langsam im Verlauf längerer Zeit. Auch durch Naturereignisse kann ein Staat zugrunde gehen, z. B. wenn ein Inselstaat ins Meer versinkt. Am häufigsten aber sind es Krieg und Revolution, die Staaten vernichten. Von den ältesten Zeiten an ist es wiederholt vorgekommen, daß Gebiet und Volk eines zerstörten Staates an andere Staaten aufgeteilt wurden, ebenso, daß ein Staat einem anderen gänzlich einverleibt wurde. Die Teilung des Königreiches Polen und die Österreichs nach dem Weltkrieg, die Einverleibung der verschiedenen kleinen Fürstentümer in Italien, von Hannover, Nassau u. a. in Preußen sind einige Beispiele für solchen Untergang. Es kommt übrigens auch vor, daß ein Staat freiwillig seine Existenz aufgibt, wie die Hohenzollernschen Fürstentümer und das Herzogtum Lauenburg, die auf ihren eigenen Antrag in den preußischen Staat aufgenommen wurden; in neuerer Zeit hat sich ein ähnlicher Vorgang bei der Bildung des neuen Staates Thüringen abgespielt, in dem die sächsischen Herzogtümer zum guten Teil aufgegangen sind.

In diesen Fällen war es aber nicht ein Rechtsakt, etwa der Beschluß des betreffenden Landtages, der zur Zerstörung der Staaten geführt hat, vielmehr ist auch der Untergang eines Staates immer ein tatsächlicher Vorgang; Rechtsakte können, wie die Geschichte zeigt, damit innig verbunden sein, aber das Entscheidende ist, daß der Staat aufhört, tätig zu sein. Es sind das Vorgänge, die der Entstehung und dem Untergang des einzelnen Individuums analog sind, Geburt und Tod sind Tatsachen, nie kann ein Rechtsakt einen Menschen erzeugen oder vernichten. Als Kaiser Franz II. im Jahre 1806 erklärte, daß das Deutsche Reich nicht mehr bestehe, war es nicht diese Erklärung, die zur Auflösung des Reiches führte, sondern die Tatsache, daß die Reichsgewalt aufhörte tätig zu sein.

Im allgemeinen läßt sich beobachten, daß Staaten sehr selten von selbst zerfallen, in der Regel bedarf es dazu eines Anstoßes von außen, wie es eben Kriege und ähnliche Ereignisse sind.

§ 5. Die Elemente des Staates.

Die drei Elemente, die vorhanden sein müssen, wenn wir von einem vollwertigen Staat sprechen wollen, sind das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt; fehlt einem Verband eines dieser Elemente, so kann es sich zwar noch um ein staatsähnliches Gebilde handeln, aber nicht mehr um einen Staat.

Das Staatsgebiet ist der Raum, auf dem der Staat seine Herrschertätigkeit ausübt; diese wirkt in doppelter Richtung:

1. Alle auf dem Gebiet anwesenden Personen sind der Staatsgewalt unterworfen, ebenso alle Rechtsverhältnisse und überhaupt alle Vor-

gänge, die sich dort abspielen; nur für ganz wenige, besondere Fälle sind Ausnahmen von diesem Grundsatz vorgesehen.

2. Die Gebietshoheit des Staates äußert sich ferner in der Richtung, daß der Staat die Ausübung jeder anderen Gewalt auf seinem Territorium ausschließt. Auch von diesem Prinzip kommen Ausnahmen vor (z. B. in der Zoll-, Eisenbahn-, Postverwaltung an den Landesgrenzen), aber sie sind nur auf Grund besonderer Vereinbarung möglich.

Ferner gilt für das Staatsgebiet der Satz der Ausschließlichkeit der Staatsgewalt, d. h. auf ein und demselben Gebiete kann immer nur ein Staat die Herrschaft ausüben, alle anderen Körperschaften, die auf einem Staatsgebiet vorhanden sind und irgend eine Gewalt besitzen, leiten diese von der herrschenden Staatsgewalt ab und können sie nur in dem vom Staate zugelassenen Ausmaße ausüben. Diesem Satz widerspricht auch nicht die Organisation des Bundesstaates, wo Gesamtstaats- und Gliedstaatsgebiet sich decken, denn hier haben die beiden herrschenden Staaten nicht die gleiche Qualität, sie sind einander nicht koordiniert.

Die Herrschaft des Staates über das Gebiet ist nicht mit Eigentum zu verwechseln, sie ist Imperium, nicht Dominium. Herrschen heißt Befehle erteilen, Befehle aber können sich nur an Menschen richten, nie an eine Sache; deshalb ist der Einfluß des Staates auf das Gebiet und die darauf befindlichen Sachen nur indirekt möglich, indem den Menschen Befehle erteilt werden. Auch Verfügungen über Staatsgebiet, wie Abtretung oder Besitzergreifung auf Grund eines Friedensvertrages oder Kauf- und Tauschgeschäfte, sind daher nicht als privatrechtliche Handlungen zu beurteilen. Der Wechsel der Staatsgewalt — es ist nicht Eigentumsübertragung — spielt sich in solchen Fällen in der Weise ab, daß sich die bisherige Staatsgewalt zurückzieht und die neue sich im gleichen Tempo über das frei werdende Gebiet ausdehnt. Die Herrschergewalt ist es, die in diesem Falle von dem einen Staat auf den anderen übertragen wird, nicht das Territorium selbst, wie es bei Eigentumswechsel der Fall wäre.

Es hat nichts mit der Staatsgewalt zu tun, daß der Staat auch Privatrechtssubjekt ist, daß er also auch Grundeigentümer sein kann und als solcher in der Lage ist, Kauf- und andere Verträge nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechtes abzuschließen.

Das zweite Element des Staates bildet das Volk, ohne das ein Staat so wenig denkbar ist wie ohne Gebiet. Der Begriff „Volk“ ist aber nicht identisch mit einer Vielheit von Menschen, es gehört noch dazu, daß diese Vielheit durch ein Band des Staates zu einer Einheit zusammengefaßt wird, daß die Menschen auch Staatsbürger sind; damit ist die dauernde Zugehörigkeit des Individuums zum Staat ausgesprochen, sie erlischt nicht mit dem Verlassen des Staatsgebietes.

Kraft der Gebietshoheit des Staates sind seiner Herrschaft alle Personen unterworfen, die sich auf seinem Territorium aufhalten, also auch Fremde, d. h. Nicht-Staatsangehörige; für diese sind aber die Beziehungen zum Aufenthaltsstaat nur rein tatsächliche, sie enden wieder

mit dem Verlassen des Gebietes, der Staat hat dann keine Rechte mehr über sie; man hat diese Personen daher treffend als *subditi temporarii* bezeichnet.

Im absoluten Staat war der einzelne nur Untertan, nur Objekt der staatlichen Verwaltung, er hatte kein Recht auf Teilnahme am politischen Leben des Gemeinwesens; im modernen Staat ist das anders, da hat der einzelne eine Doppelstellung, er ist einerseits nach wie vor Untertan, d. h. der Staatsgewalt unterworfen, andererseits aber ist er öffentlich-rechtliches Rechtssubjekt, er ist Bürger, Glied der Genossenschaft, die den Staat bildet, und als solches berufen, an der staatlichen Willensbildung mitzuwirken. Außerdem war das Individuum im absoluten Staat diesem gegenüber so gut wie rechtlos, es konnte ihm nicht als Rechtssubjekt gegenüberreten; auch in diesem Punkt hat der moderne Staat eine gewaltige Wandlung gebracht. Im einzelnen lassen sich hier folgende Unterscheidungen machen.

1. Dem Individuum kommt im modernen Staat ein Komplex sogenannter Freiheitsrechte zu, d. h. der einzelne hat einen Anspruch darauf, daß ihm vom Staat ein gewisses Maß persönlicher Freiheit gelassen werde. Die Grenzen zwischen den Befugnissen des Staates und der freien Sphäre des Individuums sind — das ist für den modernen Staat charakteristisch — durch Verfassungsgesetz gezogen. Die Verfassungen garantieren also den Staatsbürgern dieses Maß freier Betätigung, z. B. Glaubens- und Gewissensfreiheit, Lehr- und Lernfreiheit, Vereins- und Versammlungsrecht, Preßfreiheit, Freizügigkeit, Schutz des Eigentums u. a. Ein Eingriff des Staates in diese Freiheiten wäre eine Rechtsverletzung, die das Individuum durch Klage zurückweisen könnte.

2. Der einzelne hat aber im modernen Staat auch das Recht, vom Staate positive Leistungen zu verlangen, er kann, sooft er es für notwendig hält, die staatlichen Organe in Tätigkeit setzen; Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, für das Individuum zu handeln, wenn es von ihm verlangt wird.

3. Eine dritte Kategorie von Rechten endlich geht dahin, daß der Staatsbürger an der Ausübung der Staatsgewalt mitzuwirken berufen ist, es steht ihm ein Anspruch zu auf Teilnahme an der staatlichen Willensbildung. So sind z. B. alle jene Personen berechtigt, für den Staat tätig zu werden, die als wahlberechtigt anerkannt sind, auch der Thronfolger in der Monarchie hat einen Anspruch darauf, im gegebenen Fall als Monarch anerkannt zu werden. Ein Staat, in dem gar niemand einen solchen Anspruch hätte, ist nicht denkbar.

Die Pflichten der Staatseinwohner gegenüber dem Staate bestehen zum Teil für jedermann, also auch für die im Staat anwesenden Ausländer, so vor allem die Gehorsamspflicht, zum Teil nur für die Staatsbürger als Glieder des Staates; es sind das jene Pflichten, die eine Mitwirkung an der Tätigkeit des Staates zum Inhalt haben, wie Gerichtspflicht, Militärflicht u. a.

Das dritte Element ist die Staatsgewalt. Jeder Verband bedarf einer eigenen Gewalt, eben der Verbandsgewalt, ohne die ein Verband

nicht denkbar ist, mit deren Erlöschen der Verband sofort aufhören müßte, zu bestehen. Auch die Staatsgewalt ist Verbandsgewalt, sie ist aber den Gewalten der anderen Verbände im Staate nicht gleichartig, sondern sie ist unwiderstehliche Gewalt, die sich aus eigener Macht durchsetzen kann. Keiner anderen Verbandsgewalt kommt diese Eigenschaft zu, wenn z. B. ein Verein von seinen Mitgliedern etwas erreichen will, etwa Zahlungen, so kann er, wenn er auf Widerstand stößt, dies nicht mit eigener Kraft erzwingen, er muß sich vielmehr an den staatlichen Richter wenden, der Staat allein kann Gewalt anwenden. Auch kann kein Verband die Mitglieder gegen ihren Willen bei sich festhalten, man kann aus jedem Verein austreten, aus jeder Gemeinde, jeder Religionsgemeinschaft usw., denn die Gewalt, die all diesen nicht herrschenden Verbänden zukommt, ist nur Vereinsgewalt, der Staat allein hat Herrschergewalt. Es ist dies ein Kriterium des modernen Staates; vor seiner Ausbildung bestanden neben der Staatsgewalt noch andere selbständige Gewalten, wie die der römischen Kirche und die der Stände, die dem Staate nicht untergeordnet waren. Im modernen Staate gibt es keine Gewalt, die nicht von ihm abhängig und abgeleitet wäre.

Die Staatsgewalt kann souverän sein. Unter Souveränität versteht man die rechtliche Fähigkeit eines Verbandes, vollkommen frei von jeder anderen Gewalt tätig zu werden, es ist dies aber nicht eine wesentliche Eigenschaft der Staaten, es gibt auch nichtsoveräne Staaten, z. B. die Glieder des Bundesstaates. Mit dem Inhalt der Staatsgewalt hat der Begriff der Souveränität nichts zu tun, er ist rein formal und sagt nur, daß die Staatsgewalt unabhängige, höchste Gewalt nach innen und nach außen ist. Der Staat kann davon einen mehr oder weniger ausgedehnten Gebrauch machen, das ändert an seiner Souveränität nichts.

§ 6. Die Staatsformen.

Eine Einteilung der Staaten ist von sehr verschiedenen Gesichtspunkten aus möglich, und auch seit jeher vorgenommen worden. Es handelt sich hier aber darum, nicht irgend ein Erteilungsprinzip anzuwenden, sondern jenes zu finden, in dem das Wesen, das essentielle Merkmal des Staates erfaßt wird. Dieses gibt uns schon Aristoteles¹⁾ an, der richtig erkannt hat, daß das für den Staat charakteristische Merkmal die Person des Herrschers, d. h. jenes Organ ist, dem die höchste Entscheidungsgewalt im Staate zukommt. Von diesem Gesichtspunkt aus hat Aristoteles, offenbar auf Grund der Betrachtung der griechischen Staatenwelt, drei Arten von Staaten oder Staatsformen unterschieden, wie die übliche Bezeichnung lautet, Monarchien, Aristokratien und Politien, d. h. Volksherrschaften; wenn also die oberste Gewalt im Staat in der Hand einer Person liegt, so haben

¹⁾ Ähnlich vor Aristoteles schon Herodot.

wir eine Monarchie, liegt sie in der Hand einiger weniger, so ist es eine Aristokratie, liegt sie endlich beim Volk, so ist es eine Volksherrschaft.

Diese aristotelische Dreiteilung war das ganze Altertum und Mittelalter hindurch anerkannte Lehre; erst Machiavelli hat an ihre Stelle die logisch richtige Zweiteilung gesetzt, indem er Monarchie und Republik einander gegenüberstellte. Diese Unterscheidung ist darum die logisch richtige, weil es doch darauf ankommt, auf welche Weise der oberste, entscheidende Wille im Staate gebildet wird. Ist diese Willensbildung Sache einer Einzelperson, so erfolgt sie auf rein psychologischem Wege, d. h. der Herrscher entscheidet nach seiner Überzeugung; muß aber die Willensbildung von einer Mehrheit von Personen vorgenommen werden, so ist ein juristischer Vorgang notwendig, eine Abstimmung; ob diese in einem kleineren oder größeren Kreis von Personen erfolgt, ob sie von einem Regierungskollegium vorgenommen wird oder von der gesamten Bevölkerung eines Staates, das ist für ihren juristischen Charakter ganz gleichgültig, es ist entweder Einherrschaft oder Mehrherrschaft, ein Drittes gibt es nicht.

1. Die Monarchie.

Die Monarchie hat im Verlauf ihrer geschichtlichen Entwicklung eine Reihe von Spielarten ausgebildet, die teils in juristischer, teils in politischer Beziehung von großem Interesse sind. Auch in der Staatenwelt der Gegenwart läßt diese außerordentlich anpassungsfähige Staatsform an Mannigfaltigkeit nichts zu wünschen übrig. Gemeinsam ist aber allen das für die Monarchie als wesentlich erkannte Merkmal, daß dem Monarchen die oberste Entscheidung in allen für den Staat lebensnotwendigen Fragen zukommt. Zu diesen gehört insbesondere das Recht der Gesetzessanktion, speziell für Verfassungsgesetze; denn wenn eine Änderung der Verfassung ohne Zustimmung des Monarchen möglich wäre, so könnte die Monarchie auf gesetzlichem Weg in eine Republik verwandelt, der Monarch also gegen seinen Willen beseitigt werden; ist aber solches zulässig, so ist der Monarch nicht mehr oberstes Entscheidungsorgan, also liegt keine Monarchie mehr vor. Den Präsidenten in den Republiken steht niemals ein Sanktionsrecht in der Gesetzgebung zu. Auch die Ernennung der Regierung ist immer ein dem Monarchen vorbehaltenes Recht, denn damit werden die Richtlinien für die Politik des Staates festgelegt, ferner die Entscheidung über Krieg und Frieden, über den Abschluß politischer Staatsverträge u. a.

Von den verschiedenen Arten der Monarchie sind auf europäischem Boden in neuerer Zeit namentlich zwei Unterscheidungen von Wichtigkeit geworden, die in Erb- und Wahlmonarchie und die in beschränkte und unbeschränkte Monarchie.

A) Erb- und Wahlmonarchie. In der Erbmonarchie ist die Thronfolge in der Weise geregelt, daß kraft Gesetzes der künftige Monarch bestimmt ist; diese Regelung erfolgt in den Thronfolgeordnungen, die im modernen Staate dem Verfassungsrecht angehören, so daß sie

einer einseitigen Änderung durch den Monarchen entzogen sind. In der Wahlmonarchie dagegen wird der Throninhaber jeweils beim Freiwerden des Thrones durch einen besonderen Wahlakt erst bestimmt; hier bedarf es also eines eigenen Organs, das die Neubesetzung des Thrones vornimmt.

Die Wahlmonarchie hat sich nicht bewährt, sie findet sich in der Staatenwelt von heute nicht mehr. In jeder Wahlmonarchie besteht nämlich das Bestreben der Dynastie und ihrer Anhänger nach Umgestaltung in eine Erbmonarchie; die Geschichte liefert uns Beispiele genug, in denen dies gelungen ist. Auch die Entwicklung im Deutschen Reich ist ein Beispiel dafür, es war in den letzten drei Jahrhunderten seines Bestehens nur mehr zum Schein Wahlmonarchie, in Wirklichkeit kam niemand anderer als ein Habsburger für den Kaiserthron in Frage. Die Wahl eines Monarchen kommt heute noch vor beim Aussterben einer Dynastie oder bei der Errichtung der monarchischen Ordnung in einem Staate. In solchen Fällen wird aber nicht eine Wahlmonarchie geschaffen, es wird vielmehr immer eine Dynastie auf den Thron erhoben, so daß sofort wieder eine Erbmonarchie vorhanden ist. Diesen Weg haben z. B. die meisten Balkanstaaten, als sie selbständig wurden, eingeschlagen.

B) Beschränkte und unbeschränkte Monarchie. Das charakteristische Merkmal der unbeschränkten Monarchie ist, daß dem Monarchen keinerlei rechtliche Beschränkung bei der Vornahme staatlicher Akte auferlegt ist, es besteht kein Organ im Staate, an dessen Mitwirkung der Monarch gebunden wäre. In der beschränkten Monarchie dagegen ist der Monarch an die Zustimmung eines anderen, ihm gleichgeordneten Organs gebunden; dies wird z. B. besonders deutlich bei der Ausübung der Gesetzgebungstätigkeit: in der unbeschränkten Monarchie ist der Befehl des Monarchen Gesetz, er kann ohne alle Hemmung von sich aus anordnen, was er will; in der beschränkten Monarchie bedarf er dazu der Zustimmung des Parlaments, das ihm als koordinierte Gewalt zur Seite steht. Wenn der Monarch auch oberstes Organ ist und ihm die endgültige Entscheidung darüber zusteht, ob ein Entwurf Gesetzeskraft erlangen soll oder nicht, so kann dies in der beschränkten Monarchie doch ohne Zustimmung des Parlaments nicht geschehen. Krone und Parlament stehen hier unabhängig einander gegenüber, keines der beiden Organe ist dem anderen übergeordnet.

Wie auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist der Monarch bei dieser Staatsform auch sonst vielfach von der Zustimmung des Parlaments rechtlich abhängig oder durch Gesetze beschränkt; so kann er z. B. von seinem Rechte der Beamtenernennung nicht frei Gebrauch machen, sondern kann nur solche Personen ernennen, die die im Gesetz vorgeschriebenen Qualifikationen haben, also Studiengang, Vorbereitungsdienst, vorschriftsmäßiges Alter, Staatsbürgerschaft usw. In der absoluten Monarchie gibt es eine solche Bindung des Monarchen nicht.

So weit aber können die Beschränkungen in der Monarchie niemals gehen, daß sie dem Monarchen die Eigenschaft des höchsten Organs

nehmen würden, denn damit würde der Staat aufhören, eine Monarchie zu sein.

2. Die Republik.

Historisch ist die Republik im bewußten Gegensatz zur Monarchie entstanden, einfach als deren Negation, sie will an Stelle der EINHERRSCHAFT die MEHRHERRSCHAFT setzen. So schon in Rom, als die Könige durch die Konsuln ersetzt wurden, und nicht anders sind die modernen Republiken zu erklären. Das wesentliche Merkmal der Republik ist die Mehrherrschaft; wie groß die Mehrheit ist, bei der die oberste Entscheidung liegt, ist für den Begriff gleichgültig. Auch die Republiken weisen in ihrer Entwicklung sehr mannigfaltige Formen auf, dabei auch sehr tiefgehende Unterschiede. Einzelne dieser Formen haben in früheren Epochen eine große politische Rolle gespielt, z. B. die aristokratischen Republiken, in denen nur einer kleinen, begrenzten Zahl von Personen ein rechtlicher Anspruch auf die Herrschaft im Staate zustand.

In der modernen Staatenwelt kommt von den verschiedenen Arten der Republik nur mehr der Demokratie Bedeutung zu, also jener Form, in der das Volk als höchstes Staatsorgan fungiert. Als „Volk“ ist hier nur jener Teil der Bevölkerung zu verstehen, dem politische Rechte zukommen, nicht etwa die gesamte Bevölkerung, die niemals als Staatsorgan in Tätigkeit treten kann. Die moderne Demokratie beruht auf dem Gedanken, daß alle Menschen gleichberechtigt sind, weil sie von Natur aus gleich seien. Dieser Idee kann, wie uns die Geschichte zeigt, eine ganz gewaltige propagatorische Kraft zukommen, namentlich in Zeiten, da ein Teil der Bevölkerung unter dem Bestehen starker Ungleichheiten oder unter Klassengegensätzen leidet. Nach der Theorie ist die Demokratie die einzig gerechte und darum die einzig zulässige Staatsform, weil sie eben auf der natürlichen Gleichheit der Menschen beruhe. Dieser Gedankengang ist zum erstenmal im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg vertreten worden und hat dann in Frankreich einen günstigen Boden gefunden und weitere Ausbildung erfahren. Die erste französische Republik hat für sich den Anspruch erhoben, als die Staatsform schlechweg anerkannt zu werden.

Die im 19. Jahrhundert entstandenen Republiken sind zum größten Teil künstlich geschaffen, nicht historisch geworden; solche Umgestaltung eines Staates zur Demokratie ist verhältnismäßig leicht, denn die demokratischen Formen schieben im Kampf mit einer anderen Staatsform bestehende Ungleichheiten, die ihnen im Wege stehen, gewaltsam und brutal beiseite; künstliche Monarchien sind dagegen selten.

Als unmittelbar bezeichnet man jene Demokratie, in der die Herrschaftsrechte vom Volk selbst, unmittelbar ausgeübt werden, nicht durch ein Parlament. Die radikale demokratische Theorie muß auf dieser Form der Demokratie bestehen und jedes Repräsentativsystem verwerfen, wenn sie konsequent sein will; so verwirft auch Rousseau das Repräsentativsystem als undemokratisch. In Wirklichkeit hat sich das

Repräsentativsystem ganz allgemein eingebürgert, doch bestehen oft neben den Repräsentativorganen noch unmittelbar demokratische Institutionen, und zwar in der Weise, daß dem Volk einzelne, als besonders wichtig anerkannte Staatsakte vorbehalten sind, namentlich die Sanktion von Verfassungsgesetzen gehört hierher.

Von diesem Gesichtspunkt aus kann man somit unterscheiden: unmittelbare Demokratien, in denen das Staatsvolk selbst zur Beratung und Beschlußfassung berufen ist; diese Staatsform ist heute schon aus physischen Gründen nicht mehr möglich, die Bevölkerung der modernen Flächenstaaten ist zu zahlreich, die Staatsgebiete sind zu umfangreich, als daß sie durchführbar wäre. Sie hat in den Stadtstaaten der alten Welt einen günstigen Boden gefunden, heute besteht sie nur mehr in der Theorie. Die demokratische Staatsform ist heute entweder rein repräsentativ oder repräsentativ mit Beimengung von unmittelbar demokratischen Institutionen; bei ersterer kommen dem Volk keine Funktionen zu, außer den Wahlen in die parlamentarischen Kammern, bisweilen auch noch andere Wahlen. In diesem Ausmaß ist die Beteiligung des Volkes übrigens auch in allen konstitutionellen Monarchien verwirklicht, vor dem Umsturz standen eben diese Rechte auch dem Volk in Österreich und im Deutschen Reich auf Grund des in beiden Staaten geltenden allgemeinen Wahlrechtes zu. In Frankreich, der ersten modernen Demokratie in Europa, hat das Volk noch heute nicht mehr Befugnisse als das Wahlrecht in die Kammern, wobei übrigens die Frauen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind; die politischen Rechte sind also in Frankreich einem ganz wesentlich kleineren Kreis von Personen zugänglich als bei uns und in vielen anderen Republiken. Bei dieser Form der Demokratie hat demnach das Volk keine andere Aufgabe, als von Zeit zu Zeit das Wahlrecht auszuüben; alle Rechte des Volkes werden für die Dauer der Legislaturperiode vom Parlament ausgeübt, das gewissermaßen ein Ausschuß des Volkes ist. Dort aber, wo in der Verfassung noch unmittelbar demokratische Institutionen vorgesehen sind, kommen dem Volk wesentlich weitergehende Rechte zu, vorzüglich auf dem Gebiete der Gesetzgebung.

Das Mitwirkungsrecht des Volkes kann dabei in verschiedener Weise gestaltet sein. Der Gesetzestext, das ist festzuhalten, wird immer vom Parlament, niemals vom Volk festgesetzt, dem Volk kommt nur das Sanktionsrecht zu, also die Entscheidung darüber, ob ein vorliegender Gesetzentwurf Gesetzeskraft erlangen soll oder nicht. Die Tätigkeit des Volkes ist hier genau die gleiche wie die des Monarchen in der konstitutionellen Monarchie, auch hier stellt das Parlament den Text des Gesetzes fest, der Herrscher erteilt die Sanktion, ohne an dem Text etwas ändern zu können. Die vollkommene Parallele zwischen Volk und Monarch bei dieser Tätigkeit ist auch logisch, denn in der Demokratie ist das Volk der Souverän.

Das Abstimmungsrecht des Volkes, das sogenannte Referendum, kann ihm für alle Gesetze gegeben sein, so daß überhaupt ohne Zu-

stimmung des Volkes nichts Gesetzeskraft erlangen kann; das ist das obligatorische Gesetzesreferendum. Wenn aber nur, wie es häufig vorkommt, Verfassungsgesetze der Sanktion des Volkes bedürfen, während die gewöhnlichen Gesetze vom Parlament erledigt werden, so heißt das obligatorisches Verfassungsreferendum. Es kann jedoch auch vorgesehen sein, daß eine Volksabstimmung nur dann stattzufinden hat, wenn dies ausdrücklich verlangt oder beantragt wird, daß also im allgemeinen die Gesetzgebung beim Parlament liegt, die Mitwirkung des Volkes aber im Einzelfall herbeigeführt werden kann. Der Antrag auf Volksabstimmung kann dann entweder vom Parlament ausgehen oder von einer bestimmten Anzahl von Bürgern. In diesem Falle spricht man von einem fakultativen Referendum, mit der Unterscheidung zwischen fakultativem Verfassungs- und fakultativem Gesetzesreferendum. Im übrigen weisen die Verfassungen da verschiedene Varianten auf. Häufig ist die Frage in der Weise geregelt, daß das Referendum für Verfassungsgesetze obligatorisch, für einfache Gesetze fakultativ ist. Eine besondere Regelung findet sich in den Verfassungen der Schweiz und Österreichs, wo nur bei einer Totaländerung der Verfassung das Referendum obligatorisch ist, während für die Abänderung einzelner Verfassungsbestimmungen und für gewöhnliche Gesetze das fakultative Referendum für genügend erachtet wird.

Dem Volk kann ferner das Recht zugestanden werden, den Antrag auf Erlassung eines Gesetzes zu stellen; eine verfassungsgesetzlich festgesetzte Anzahl von Bürgern ist dann berechtigt, ein solches Volksbegehren vorzubringen.

Außer zu den Wahlen in die Volksvertretung kann das Volk auch noch zu anderen Wahlen herangezogen werden, zur Wahl von Beamten, namentlich zur Wahl des Staatsoberhauptes. In Österreich, Deutschland und in der nordamerikanischen Union wird der Präsident vom Volk gewählt, in Frankreich und in der Schweiz von den Kammern.

Der Präsident einer Republik ist niemals höchstes Organ im Staate, er bleibt staatsrechtlich immer den Kammern unterworfen; deshalb hat er auch niemals das Recht der Gesetzessanktion, ebensowenig die anderen Rechte, die für den Monarchen charakteristisch sind. Politisch kann die Stellung des Präsidenten sehr verschieden sein, das zeigt ein Blick auf Frankreich und Amerika; in Frankreich spielt der Präsident der Republik so gut wie gar keine Rolle, hier liegt das politische Schwergewicht bei den Kammern und dem Ministerium, das ja eigentlich ein Ausschuß der Deputiertenkammer ist. Den Präsidenten der nordamerikanischen Union hingegen hat man schon wiederholt mit dem König von England verglichen, den er an Macht beträchtlich übertreffe. Vom politischen Standpunkt aus mag das richtig sein, staatsrechtlich ist es anders, denn der König von England ist Monarch, also oberstes Staatsorgan und als solches hat er einen ganzen Komplex von Rechten, von denen beim Präsidenten keine Rede ist, auch wenn er politisch noch so viel vermag.

§ 7. Die Aufgaben des Staates.

Die Frage nach den Aufgaben oder den Zwecken des Staates hat eine lange Geschichte. Schon Plato und Aristoteles haben sich eingehend mit diesem Problem beschäftigt und nicht minder die mittelalterliche und die neuere Staatslehre. Zu gewissen Zeiten haben die Erörterungen über dieses Thema einen breiten Raum in der staatswissenschaftlichen Literatur eingenommen, auch in historischen und philosophischen Schriften. Es handelt sich hier um ein vornehmlich politisches Problem, nämlich um das der Zwecke eines Verbandes überhaupt. Jeder Verband ist nur durch seine Aufgaben gerechtfertigt, werden die Zwecke eines Verbandes als nicht gerechtfertigt erkannt, so ist es auch der Verband als solcher nicht. Deshalb hat die Frage nach den Aufgaben des Staates im Zusammenhang mit der nach seiner Rechtfertigung, namentlich in Zeiten, wo man mit dem Staat und seiner Tätigkeit unzufrieden war, zu den lebhaftesten Erörterungen geführt; als politische Frage hat sie natürlich immer sehr mannigfache Antworten gefunden.

Plato will in seinem großen Werk über den Staat diesen auf eine ganz neue Basis stellen und die Aufgabe, die er seinem reformierten Gemeinwesen stellt, ist, die Bürger zur Tugend zu erziehen und dadurch glücklich zu machen. Er setzt also seinem Staat ideale Zwecke, ebenso wie Aristoteles, nach dessen Lehre das sittlich schöne Handeln Zweck der staatlichen Gemeinschaft sein soll, nicht nur das Zusammenleben. Auch die christliche Staatslehre, die dem Zweckproblem immer große Bedeutung zugemessen hat, verlangt die Lösung idealer, größtenteils transzendenter Aufgaben vom Staat. Augustinus unterscheidet zwischen der *civitas coelestis* und der *civitas terrena*; letztere kann von sich aus nur irdische Glückseligkeit erreichen, was aber mit Rücksicht auf das letzte Ziel des Menschen, das Leben im Jenseits, nicht genügen kann; deshalb muß auch der irdische Staat noch andere Zwecke anerkennen, die er aber nur erfüllen kann, wenn er sich in den Dienst der *civitas coelestis*, der Kirche, stellt. Thomas von Aquin, der hervorragendste Kirchenschriftsteller des Mittelalters, verlangt vom Staat, daß er den Menschen zur Glückseligkeit führe, was nur zu erreichen ist, wenn er ihn zur Tugend erzieht. Worin diese Tugend besteht, das wird bei Thomas, im Gegensatz zu Plato, nicht vom Staate, sondern von der Kirche vorgeschrieben, die Kirche soll dem Gemeinwesen das Sittengesetz diktieren. Nach den Lehren des Naturrechtes schließen sich die Menschen zum Staat zusammen zunächst, um aus dem Naturzustand herauszukommen; daran reihen sich dann aber noch weitere Aufgaben, wie die, Friede und Sicherheit des Individuums zu gewährleisten, was mit verschiedenen Variationen von Pufendorff, John Locke, Spinoza, Schlözer und vielen anderen Naturrechtslehrern vertreten wird.

Eine hervorragende Ausbildung hat im 18. Jahrhundert die sogenannte eudaimonistisch-utilitarische Zwecktheorie gefunden, die Theorie vom Wohlfahrtsstaat, die auf dem uralten Gedanken beruht, daß der Staat für das allgemeine Beste seiner Mitglieder zu sorgen habe. Da-

mit ist im Grund genommen nur eine Selbstverständlichkeit ausgesprochen, aber die Lehre ist eingehend bearbeitet worden und zu großem politischen Einfluß gelangt. Sie wird zu der Theorie, die die Macht des Staates ins Ungemessene steigert, da er überall einzugreifen berufen ist, wo es nach seiner Ansicht das allgemeine Wohl erfordert. Die bekanntesten Vertreter dieser Staatslehre waren Christian Wolff und J. H. Justi, in deren Werken der Polizeistaat des 18. Jahrhunderts eine mächtige Stütze fand. Als Reaktion auf diese schrankenlose Ausdehnung der Staatsgewalt entstand die Theorie vom Rechtszweck des Staates, wonach ihm einzig und allein die Aufgabe zukommen soll, das Recht zu verwirklichen. Die Rechtstheorie wird in extremer Form von Kant vertreten, ferner von Fichte, W. von Humboldt, Feuerbach u. a.

Alle diese Theorien haben den Fehler, daß sie sich mit den Staatszwecken de lege ferenda befassen, die Wirklichkeit nicht beachten und so dem Staate Aufgaben setzen, die er in dieser Form nie erfüllen kann. Erst im 19. Jahrhundert hat es die Staatslehre unternommen, die Zwecke im Wege empirischer Forschung festzustellen und nicht mehr Idealgebilde zu konstruieren. Natürlich ist die Mannigfaltigkeit in den Ansichten über den Staatszweck damit nicht beseitigt, sie kann es nicht sein und wird es nie sein, weil es sich hier um politische Fragen handelt und die Gegensätze zwischen den verschiedenen politischen Parteien hier immer zum Ausdruck kommen müssen. Gleichwohl kann man gewisse staatliche Aufgaben des politischen Charakters entkleiden und sie, wenigstens im Prinzip, als unbestritten und allgemein anerkannt bezeichnen.¹⁾ Es lassen sich dabei drei Gruppen unterscheiden:

1. Jeder Staat hat die Aufgabe, sein Gebiet und seine Einwohner zu schützen, sowohl vor Angriffen von außen wie im Innern; es ist dies einfach die Pflicht der Selbsterhaltung, wie sie jeder Verband kennt und auch der Staat immer gekannt hat, der sogenannte Sicherheitszweck. Früher einmal allerdings war dies nicht ausschließlich Aufgabe des Staates, im Mittelalter sahen sich die Stände, die Städte und andere Korporationen auch für berechtigt an, Kriege zu führen und der Staat ließ diese Fehden zu. Heute ist die Verfolgung dieser Aufgabe eine ausschließlich staatliche Aufgabe.

2. Ebenso ist heute der Rechtszweck eine unbestrittene Aufgabe des Staates; man versteht darunter die auf die Fortbildung und Aufrechterhaltung des Rechtes gerichtete Tätigkeit. Nur das Gewohnheitsrecht, das sich unbewußt bildet, ist dem Einfluß des Staates entrückt, alle bewußte rechtserzeugende Tätigkeit aber kommt ausschließlich dem Staate zu; wer sonst etwa im Staate Rechtssätze aufstellt, wie Länder oder Gemeinden, hat die Befugnis dazu vom Staate erhalten. Auch in dieser Frage herrschte im Mittelalter eine ganz andere Auffassung; die dem Staate eingegliederten Verbände, Familien, Fürstenhäuser u. a. hatten

¹⁾ Die Klärung dieses in der Staatslehre lange Zeit sehr verworren behandelten Problems verdanken wir vor allem Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 230ff.

eigene Satzungen, ebenso wie die Städte, die römische Kirche und manche andere Korporation. In Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit waren sie mit dem Staate in Konkurrenz. Heute ist der Staat allein Quelle der bewußten Rechtsbildung und oberster Gerichtsherr.

3. Als dritte Aufgabe wird der Kulturzweck genannt, worunter man sowohl die zivilisatorischen wie die Aufgaben der höheren Kultur versteht. Bei den zivilisatorischen Aufgaben des Staates handelt es sich um jene weitverzweigten Tätigkeiten, die mit den großen Mitteln des Staates, mit der Autorität der Staatsgewalt leichter und besser ausgeführt werden können als mit den beschränkten Mitteln des einzelnen. Die Anlage von Eisenbahnen und Telegraphenlinien, die Beförderung von Menschen und Gütern, die Errichtung von Krankenhäusern, Unterrichtsanstalten, Fürsorgeinstituten und ihr Betrieb, ferner die Bekämpfung von Seuchen und vieles andere kann der Staat mit seinem großen Machtapparat und der ihm zustehenden Herrschergewalt besser als der einzelne, der hier manche Aufgabe überhaupt nicht erfüllen könnte. Deshalb sind solche Tätigkeiten als Aufgaben, als Pflichten des modernen Staates anzusehen, der einzelne kann es vom Staat erwarten, daß er solche Tätigkeiten als die seinen anerkenne.

Kultur im höheren Sinn des Wortes kann der Staat allerdings nicht selbst schaffen, kein Staat kann ein Kunstwerk herstellen oder in der Bevölkerung vornehme Sitten und Moral erzeugen; hier handelt es sich um Ziele, die der Staat nur indirekt erreichen kann, diese Tätigkeiten sind immer rein individuelle. Ein Kulturstaat aber muß auch auf dem Gebiet der Kunst und Wissenschaft etwas leisten und was der Staat selbst hier tun kann, ist, daß er einerseits die Bedingungen schafft und fördert, die für die Entwicklung der Kultur günstig sind, andererseits aber Störungen und Gefahren von der Entwicklung der Kultur fernhält. Träger der Kultur aber bleiben immer die Individuen.

Die so festgestellten Aufgaben des Staates geben nur die Richtungen, die Grundzüge an, nach denen der Staat hier tätig werden muß, sie sagen nichts darüber, wie diese Grundsätze auszuführen sind. Bei der Ausführung aber kommen die Gegensätze der politischen Ansichten wieder zum Vorschein.

§ 8. Die Staatsverfassungen.

Als Verfassung eines Verbandes im weiteren Sinn bezeichnet man die Ordnung, die für ihn anerkannt ist; jeder Verband, wie immer er sei, bedarf einer Ordnung in diesem Sinn, denn sie ist es, die ihn zum Verband macht, ein Verband ohne Verfassung ist nicht möglich. Es genügt aber eine tatsächlich vorhandene und eingehaltene Ordnung, sie braucht nicht schriftlich niedergelegt zu sein.

Auch die Verfassung des Staates braucht nicht unbedingt in schriftliche Form gekleidet zu sein, aber bei der Bedeutung, die ihr zukommt, ist die schriftliche Form heute selbstverständlich. Die schriftliche Formulierung der staatlichen Ordnung wird als Verfassung im engeren Sinn oder als Verfassungsurkunde bezeichnet.

Die Verfassungsurkunden sind eine Errungenschaft des modernen konstitutionellen Staates, ihre Wurzel haben sie in den politischen Ereignissen, die mit der Gründung der englischen Kolonien in Amerika im 17. Jahrhundert verbunden sind. Die auswandernden Kolonisten schlossen miteinander Verträge ab über die Organisation der zu gründenden Kolonien, über die Rechte der Mitglieder u. dgl. Diese schriftlichen Vereinbarungen bildeten zunächst eine Art Statuten der betreffenden neuen Gemeinwesen, die dann im Laufe der Zeit vom König in England bestätigt wurden. Als sich im Jahre 1776 dreizehn der englischen Kolonien für selbständig erklärten, wurden diese Organisationsstatuten einfach zu Verfassungen oder sie bildeten doch die Grundlage für das zu erlassende Grundgesetz. Dies sind die ersten Verfassungsurkunden im modernen Sinn. Im Jahre 1789 hat die französische Nationalversammlung auf Antrag Lafayettes diese Idee übernommen und sich an die Ausarbeitung einer französischen Verfassung gemacht, die im Jahre 1791 als erste europäisch-kontinentale moderne Verfassung in Kraft trat; sie ist für viele andere Staaten vorbildlich geworden.

In Frankreich selbst hat man in der Folgezeit auf dem Gebiete der Verfassungsgesetzgebung reichlich viel Experimente gemacht. Die Verfassung von 1791 ist nur scheinbar eine monarchische, denn der König ist nach ihren Bestimmungen, wenn er auch „König“ heißt, kein Monarch, weil ihm in der Gesetzgebung nicht die definitive Entscheidungsgewalt zusteht, sondern nur ein suspensives Veto. Die Verfassung wird 1793 durch eine neue abgelöst, die in noch höherem Maße demokratische Ideen verwirklicht als die erste, indem sie das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht einführt, sowie das fakultative Gesetzesreferendum. Auch diese Verfassung stand nur zwei Jahre in Kraft, an ihre Stelle tritt 1795 die sogenannte Direktorialverfassung, die als Neuerung das in Frankreich seither festgehaltene Zweikammersystem bringt. Im Jahre 1799 wird die Konsularverfassung erlassen, darauf folgen die Verfassungen des Kaiserreiches, in denen von den Gedanken des Konstitutionalismus nicht viel enthalten ist. Die Entwicklung des modernen Staates setzt sich erst nach der Restauration der Bourbonen fort. Ludwig XVIII. erläßt 1814 die berühmte gewordene Charta constitutionelle, die erste wirklich monarchisch-konstitutionelle Verfassung; sie stellt sich, im Gegensatz zu den vorangegangenen Verfassungen, nicht auf den Boden der Volkssouveränität, sondern proklamiert das monarchische Prinzip; dies kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß die Verfassung sich als ein Geschenk des Königs bezeichnet, dem Parlament stehen nur jene Rechte zu, die ihm vom König, der ursprünglich alle Rechte in seiner Hand vereinigt hat, übertragen worden sind. Diese Verfassung ist nicht mehr nach amerikanischem, sondern nach englischem Vorbild gemacht. Hingegen bringt die nächste Verfassung Frankreichs, die „revidierte Charta“ von 1830, wieder eine starke Abschwächung des monarchischen Standpunktes, jedenfalls als Wirkung der Juli-Revolution, unter deren unmittelbarer Einwirkung sie entstanden ist; sie bezeichnet sich nicht mehr als eine Gabe des Königs, sondern als das Ergebnis eines Vertrages zwischen Volk und

König, und dieser nennt sich nicht mehr „König von Gottes Gnaden“, sondern „König der Franzosen“.

Außerhalb Frankreichs waren es zunächst die süddeutschen Staaten, die zur Form des konstitutionellen Staates übergegangen sind; sie haben aber die amerikanisch-französischen Gedanken nicht einfach übernommen, haben vielmehr die extrem-demokratischen Einrichtungen vielfach durch alte, bodenständige ersetzt. Die Grundgedanken der französischen Verfassungsgesetzgebung aber haben in Deutschland Eingang gefunden, so der des Parlamentarismus, das Prinzip der ministeriellen Verantwortlichkeit vor den Kammern, die Gewaltentrennung u. a.

Die Idee des Konstitutionalismus hat sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der Staatenwelt Europas mit eiserner Konsequenz durchgerungen und nach und nach auch außerhalb Europas bei allen zivilisierten Staaten Aufnahme gefunden.

Für den Begriff der Verfassungsurkunde ist es charakteristisch, daß er nur formal bestimmt werden kann. Die Verfassungsurkunde eines Staates ist jenes Gesetz, das sich als solches bezeichnet. Insbesondere kann der Inhalt der Verfassungsurkunden nicht als Merkmal für die Begriffsbestimmung herangezogen werden; es gibt keinen durch die Gesetzgebung zu regelnden Gegenstand, der gerade nur in der Verfassung und nicht auch in einem einfachen Gesetz stehen könnte und umgekehrt gibt es auch keinen Gegenstand, der nicht in der Verfassung geregelt sein könnte. Natürlich pflegt man die Verfassungen im allgemeinen nicht zu Gesetzbüchern auszugestalten, man nimmt in sie in der Regel nur die für die Organisation des Staates grundlegenden Bestimmungen auf. Aus dem Verfassungsgesetz ersieht man, ob ein Staat Monarchie oder Republik ist, welche Rechte den Staatsbürgern zukommen usw. Aber die Verfassungen galten immer, anknüpfend an die mittelalterliche Vorstellung vom Bestehen besonderer Fundamentalgesetze, als Gesetze von außergewöhnlicher Kraft, die auch nicht so leicht wie andere Gesetze abgeändert oder aufgehoben werden können. Und dieser Gedanke der schweren Abänderung, der sogenannten „erhöhten formellen Gesetzeskraft“, findet sich in der überwiegenden Mehrzahl der gegenwärtigen Verfassungen ausgesprochen. Aber es gibt und gab immer auch Verfassungen, denen eine solche Erschwerung unbekannt war, die sich also auch in diesem Punkte von den einfachen Gesetzen nicht unterscheiden.

Zur Erschwerung der Abänderung kommen verschiedene Systeme in Betracht. Das gebräuchlichste ist, daß zur Beschlußfassung über eine Verfassungsbestimmung im Parlament ein größeres Quorum, d. h. eine größere Anzahl von Anwesenden als bei einfachen Gesetzesbeschlüssen und für den Beschluß selbst auch eine größere Majorität erforderlich ist. In den Demokratien besteht häufig auch die Vorschrift, daß Verfassungsgesetze der Zustimmung des Volkes bedürfen, während einfache Gesetze gar nicht oder nur auf Verlangen dem Referendum zu unterziehen sind. In einzelnen amerikanischen Verfassungen finden sich noch andere Systeme zur Stabilisierung der Verfassungsurkunden. Durch all diese Erschwerungen sollen die Verfassungen vor unnötigen, willkür-

lichen Abänderungen bewahrt werden, sie sollen an Stabilität gewinnen und auch dem Einfluß schwacher Majoritäten entzogen werden. Verfassungen, die schwer abzuändern sind, werden als starre, die leicht zu ändernden als biegsame Verfassungen bezeichnet. Jedes der beiden Systeme hat politisch seine Vor- und Nachteile; die Mehrzahl der modernen Verfassungen hält hier einen Mittelweg ein.

§ 9. Die Staatenverbindungen.

Im Altertum waren dauernde Verbindungen von Staaten unbekannt, sie schlossen sich höchstens zu gemeinsamem Angriff gegen einen Dritten oder zu gemeinsamer Verteidigung zusammen. Der Krieg ist überhaupt der Anfang aller internationalen Beziehungen. Verschiedene Bündnisse sehen allerdings auch im Altertum so aus, als wären es dauernde Staatenverbindungen, so z. B. der Athenische Seebund oder der latinische Bund, in Wahrheit waren dies aber nicht Bündnisse gleichgeordneter Staaten, vielmehr war der Athenische Bund nur darauf gerichtet, der Stadt Athen die Hegemonie über die griechische Inselwelt zu sichern, während der latinische Bund die Unterwerfung der Völkerstämme Italiens unter die Oberherrschaft Roms bezweckte und auch erreichte. Im Orient konnte von Verbindungen gleichgeordneter Staaten schon wegen der theokratischen Staatsform keine Rede sein. Ganz anders aber war es im Mittelalter, wo zahlreiche, zum Teil lange haltende Bündnisse zwischen den Staaten bestanden; charakteristisch für sie ist das starke Hervortreten des persönlichen Moments bei diesen Verbindungen, die Stände waren es, die sich zusammenschlossen, wie im schwäbischen und rheinischen Städtebund, in der Hansa, in den Bündnissen der Adeligen, auch die Bauern schlossen sich zusammen. Von Dauer war aber keine dieser Verbindungen.

Eine andere Rolle spielen die Staatenverbindungen in der Gegenwart, wo sie sehr mannigfaltig gestaltet sind.

Auszuscheiden aus der Betrachtung vom staatsrechtlichen Standpunkt sind zunächst gewisse natürliche Verbindungen, d. h. die Zusammengehörigkeit von Staaten, die nicht auf rechtlichen Momenten beruht, sondern durch die Natur selbst herbeigeführt ist, wie z. B. durch die geographische Lage; wir sprechen von den Weststaaten in Europa oder von den nordischen Staaten, von Mitteleuropa, den Donaustaaten, einem ostasiatischen Staatensystem usw.; dann von einem anderen Gesichtspunkt aus von Mongolenstaaten, Negerstaaten usw. Diese und ähnliche Verbindungen haben mit dem Recht nichts zu tun.

Auszuscheiden sind hier ferner Verbindungen, die nicht auf Dauer berechnet sind, wie Kriegsbündnisse und überhaupt völkerrechtliche Allianzen, die immer leicht auseinanderfallen.

Endlich gehören nicht hierher Verbindungen von Staaten, die nicht den Staat als ganzen erfassen, sondern nur die Erfüllung konkreter Einzelaufgaben zum Zweck haben; hierher gehört die große Zahl der sogenannten internationalen Verwaltungsunionen, die für jeden modernen Staat von der größten Bedeutung, geradezu unentbehrlich sind.

Alle zivilisierten Staaten sind durch ein dichtes Netz von Verträgen zusammengeschlossen, haben eine Fülle von Aufgaben zu regeln, die der isolierte Staat zu lösen gar nicht imstande wäre; zu diesen Verbindungen gehören z. B. der Weltpostverein, die Eisenbahn-, Schifffahrt-, Luftfahrtverträge, die Verträge zum Schutz vor verschiedenen Gefahren (Pest, Reblaus, Tierseuchen usw.), zum Schutz des geistigen Eigentums usw. Sie alle sind aber nicht Staatenverbindungen im vollen Sinn des Wortes, weil sie eben die Staaten immer nur in einzelnen Beziehungen binden.

Auch unter den vollwertigen Staatenverbindungen bestehen noch weitgehende Verschiedenheiten; so sind die Protektorate oder Schutzverhältnisse, die sich im Orient als eine besondere Form von Staatenverbindungen häufig finden, ohne staatsrechtliches Interesse, so bedeutsam sie auch vom politischen Standpunkt aus sein können. Von Interesse für die europäische moderne Staatenwelt sind die beiden monarchischen Unionen und die Verbindungen, die als Staatenbund und Bundesstaat bekannt sind.

1. Personal- und Realunion.

Das gemeinsame charakteristische Merkmal dieser beiden Verbindungen ist, daß in zwei oder mehr Staaten die physische Person des Monarchen dieselbe ist, beide Staatenverbindungen sind auf Monarchien beschränkt. Der Unterschied zwischen Personal- und Realunion besteht darin, daß die Personalunion auf einem rechtlichen Zufall beruht, während die Realunion absichtlich herbeigeführt ist.

Die Personalunion entsteht in der Regel in der Weise, daß die Thronfolgeordnungen zweier Staaten ein und dieselbe Person auf den Thron berufen; durch das Aussterben einer Linie oder einer Dynastie sind wiederholt Personalunionen zustande gekommen, durch Zufall aber ebenso wieder zerfallen. Die Geschichte enthält manches lehrreiche Beispiel. Personalunionen bestanden z. B. zwischen Preußen und Neuenburg (1707 bis 1757), zwischen der Niederlande und Luxemburg (1850 bis 1890), zwischen Hannover und England (1714 bis 1837) u. a. Die beiden letztgenannten haben aus dem gleichen Grund ihr Ende gefunden; in England und der Niederlande gilt Weiberthronfolge, in Hannover und Luxemburg sind die Frauen vom Thronfolgerecht ausgeschlossen; so kam 1837 in England Victoria auf den Thron, in Hannover ihr jüngerer Bruder Ernst August, 1890 folgte in der Niederlande die Tochter dem letzten König Wilhelm III., die in Luxemburg ausgeschlossen ist, dieses fiel an den Herzog von Nassau. Andere Personalunionen wieder fanden ihr Ende gewissermaßen auf dem entgegengesetzten Weg, sie fielen nicht auseinander, sondern die unierten Staaten verschmolzen zu einem Staat; so waren z. B. die einzelnen österreichischen Länder ursprünglich vielfach nur durch Personalunion miteinander verbunden und sind im Laufe der Jahrhunderte zu einem Staat zusammengewachsen.

Als Rechtsgrund für die Entstehung einer Realunion kommt nur eine Vereinbarung in Betracht, die dann allerdings im verfassungsmäßigen Wege den Charakter eines Verfassungsgesetzes erhalten kann. Da in der Realunion die Gemeinsamkeit des Monarchen absichtlich herbeigeführt

ist, liegt es nahe, auch andere Institutionen der beiden Staaten gemeinsam zu organisieren; mit der Personalunion ist dies begrifflich nicht vereinbar. Gleichwohl bleiben auch in der Realunion die beiden Staaten souverän. Die Union ist nicht etwa ein Oberstaat, es gibt in ihr auch keine Unionsgesetze, Gesetze können nur von den einzelnen Staaten für ihr Gebiet erlassen werden; eine Gemeinsamkeit kann hier nur dadurch herbeigeführt werden, daß auf Grund einer Vereinbarung jeder Staat dasselbe Gesetz erläßt, also identische Gesetze der Staaten, nicht Unionsgesetze. Auch eine gemeinsame Staatsangehörigkeit ist in den Unionen ausgeschlossen, Staatsgebiet und Staatsvolk verbleiben jedem Staate ganz selbständig.

Nach außen tritt allerdings die Realunion als Einheit auf, eben durch den gemeinsamen Monarchen repräsentiert. Aber auch sie ist, ebensowenig wie die Personalunion, ein befriedigender Typus der Staatenverbindung. Realunionen waren in der Regel das Ergebnis von Versuchen, aus zwei Staaten einen Einheitsstaat zu machen, meistens wohl aus dynastischen Interessen. In solchen mehr oder weniger gewaltsam herbeigeführten Verbindungen sind immer zentrifugale Kräfte vorhanden, die sich gegen die Union stellen und schließlich zu deren Sprengung führen können. Daraus erklärt es sich, daß die Realunion aus der heutigen Staatenwelt verschwunden ist.

Die beiden letzten Realunionen in Europa waren Schweden-Norwegen und Österreich-Ungarn, von denen letztere eine lange, verwickelte, aber staatsrechtlich hoch interessante Geschichte hat. Die Dynastie der Habsburger war seit Jahrhunderten bestrebt, aus ihrem zusammengewürfelten Länderbesitz einen Einheitsstaat zu machen; mit den österreichischen Ländern ist es ihr gelungen, aber diese mit Ungarn zu verschmelzen, das ist auch auf dem öfter eingeschlagenen Weg der Gewalt nicht geglückt. Nach den im Jahre 1867 getroffenen Vereinbarungen, die die letzte Form der Union darstellen, sollte außer dem Monarchen noch die gesamte auswärtige Verwaltung, das Heer und die Marine gemeinsam sein, endlich mußte es für diese gemeinsamen Verwaltungsgebiete auch gemeinsame Finanzen geben; somit hatte die österreichisch-ungarische Monarchie einen gemeinsamen Minister für die auswärtigen Angelegenheiten, einen gemeinsamen Reichskriegs- und einen gemeinsamen Reichsfinanzminister mit den für diese Verwaltungszweige notwendigen gemeinsamen Behörden und Beamten. Nebenbei hatte natürlich jeder der beiden Staaten seine eigenen Finanzen und Finanzbehörden und auch sein eigenes Landesheer¹⁾ mit seinem Landesverteidigungsminister. Mit dem Ende des Weltkrieges hat auch diese Union ihr Ende gefunden.

2. Der Staatenbund.

Dieser ist eine Verbindung zweier oder mehrerer Staaten, beruhend auf einer Vereinbarung, die den Zweck hat, die verbundenen Staaten gemeinsam gegen Angriffe von außen zu schützen und gemeinsam den

¹⁾ In Österreich „Landwehr“, in Ungarn „Honved“ genannt.

Frieden im Innern des Bundes aufrechtzuerhalten; es können aber auch noch weitere Ziele von einem Staatenbund verfolgt werden.

Charakteristisch für ihn ist, daß seine Glieder souveräne Staaten sind, daß es demnach auch keine gemeinsame Staatsangehörigkeit, keine Bundesgesetze und, von gewissen Ausnahmen abgesehen, auch keine gemeinsame Verwaltung gibt. Der Bund übt ferner keine Gewalt über die einzelnen Individuen im Bund aus, sondern lediglich über seine Mitglieder, das sind die Staaten. Das Verhältnis ist analog etwa dem eines Verbandes von einzelnen privaten Vereinen zu den Mitgliedern der Vereine, auch hier sind die Einzelpersonen dem Verband nur mittelbar unterstellt, nicht direkt. Die Bundesgewalt im Staatenbund ist also nicht Staatsgewalt, sondern Verbandsgewalt.

Diese Form des Staatenbundes ist nicht alt, die Bündnisse des Altertums und Mittelalters können nicht darunter subsumiert werden. Diese neue Form des Staatenbundes hatten die Vereinigten Staaten von Nordamerika 1776 angenommen, aber schon 1787 wieder aufgegeben; ferner waren Staatenbünde dieser Art die Schweiz 1815 bis 1848, der Rheinbund 1806 bis 1813 und der Deutsche Bund 1815 bis 1866. Auch die Realunionen fallen unter den weiteren Begriff des Staatenbundes.

Daß keiner dieser Staatenbünde sich erhalten hat, erklärt sich aus dem Wesen dieser Staatsform selbst, es ist eben ein Verein souveräner Staaten, denen gegenüber die zentrale Bundesgewalt schwach ist. Dazu kommt, daß die Stellung der großen Staaten im Bund tatsächlich, wenn auch nicht rechtlich, eine ganz andere ist als die der kleinen Staaten, erstere können innerhalb des Bundes als Großmächte auftreten, während die kleinen ihnen gegenüber nichts ausrichten können, sobald es sich um Machtfragen handelt. Kommt es innerhalb des Bundes zum Konflikt mit einem großen Staat, so ist diesem gegenüber auch das Mittel der Bundesexekution, d. h. des strafweisen Vorgehens wegen Verletzung des Bundesvertrages, ein leeres Wort, es bedeutet meist das Ende des Bundes. So war es auch, als 1866 die Bundesexekution gegen Preußen beschlossen wurde, damit war der Krieg innerhalb des Bundes ausgebrochen, was gleichbedeutend mit seiner Sprengung war.

Auch der Staatenbund war keine erfolgreiche Form der Staatenverbindung, er findet sich in der Staatenwelt der Gegenwart nicht mehr.

3. Der Bundesstaat.

Der Bundesstaat ist nicht eine völkerrechtliche, auf Vertrag beruhende Staatenverbindung, sondern eine staatsrechtliche, die durch Verfassungsgesetz errichtet ist, er ist ein Staat, nicht ein Bund. Was ihn von den bisher betrachteten Staatenverbindungen wesentlich unterscheidet, ist, daß die Verbindung selbst Staatscharakter hat, und zwar ist sie ein souveräner Staat, während seinen Gliedern die Souveränität mangelt, wenn sie auch Staaten sind. Dies ist die heute allgemein anerkannte Erklärung des Bundesstaates, wie sie von den großen deutschen Staatsrechtslehrern G. Meyer, G. Jellinek und P. Laband ausgebildet worden ist

Aus der Tatsache, daß der Bundesstaat ein Staat ist, sind einzelne wichtige Folgerungen zu ziehen.

Erstens kann jede Änderung in seinem Bestand und in seiner Organisation nur auf dem in der Verfassung vorgeschriebenen Wege vorgenommen werden. Durch Verfassungsänderung kann also auch die Stellung der Gliedstaaten geändert werden, ihre Befugnisse können erweitert oder beschränkt, es kann auch die Bundesstaatsform selbst aufgehoben werden. An solchen Beschlüssen wirken die Gliedstaaten in der Form mit, die in der Verfassung festgestellt ist, für ein selbständiges Handeln der Gliedstaaten, das sich gegen den Gesamtstaat richten würde, ist keine Handhabe gegeben.

Zweitens müssen dem Bundesstaat als Staat auch die für einen Staat wesentlichen Elemente eigen sein, also Staatsgebiet, Staatsvolk und Herrschergewalt.

Diese letztere wird auch, im Gegensatz zum Staatenbund, unmittelbar gegenüber den Untertanen ausgeübt, überdies aber auch den Gliedstaaten gegenüber. Da diese selbst über ihre Untertanen Staatsgewalt ausüben, ist der einzelne im Bundesstaat einer doppelten Gewalt unterworfen, der Gewalt des Gesamtstaates und der des Einzelstaates. Daraus ergibt sich aber die Notwendigkeit, die Kompetenzen zwischen Gesamt- und Gliedstaat scharf voneinander zu trennen, anders wäre ein geordneter Rechtszustand nicht denkbar, denn in jeder Frage kann nur einer der beiden Staaten kompetent sein. Die Aufteilung der Kompetenzen ist Sache der Verfassung; durch sie werden also gewisse Angelegenheiten dem Gesamtstaat zur ausschließlichen Besorgung zugewiesen, so daß in diesen Sachen die Gliedstaaten vollständig ausgeschaltet sind, andere Angelegenheiten wieder werden ausschließlich den Gliedstaaten zugewiesen, auf diesen Gebieten ist der Gesamtstaat ausgeschaltet und den Einzelstaaten ihr Staatscharakter vollkommen erhalten geblieben.

Wie es im Bundesstaat eine doppelte Staatsgewalt gibt, so gibt es auch ein doppeltes Staatsgebiet und eine doppelte Staatsangehörigkeit. Für das Bundesgebiet kann als Regel gelten, daß sich das Gebiet des Gesamtstaates und die Territorien der Gliedstaaten restlos decken, so daß es kein Gebiet gibt, das Bundesgebiet wäre, ohne gleichzeitig Gebiet eines Gliedstaates zu sein und ebenso umgekehrt. Ausnahmen von dieser Regel kommen vor. Dasselbe Prinzip gilt für das Bundesvolk; jeder Bürger eines Bundesstaates ist sowohl Angehöriger eines Gliedstaates wie auch des Gesamtstaates, und zwar tritt diese doppelte Zugehörigkeit ipso jure ein. In der Regel ist die Staatsangehörigkeit im Einzelstaat das Primäre und die Bundesangehörigkeit die von selbst eintretende Folge, d. h. man erwirbt in einem Einzelstaat die Staatsangehörigkeit, z. B. durch Aufnahme, und wird damit gleichzeitig auch Bundesbürger; vereinzelt findet sich auch das andere System, daß die Bundesangehörigkeit das Primäre ist und die Einzelstaatsangehörigkeit nachfolgt. Immer aber sind Gesamt- und Einzelstaatsangehörigkeit untrennbar miteinander verbunden. Ausnahmen können jedoch vorkommen.

Die durch die Bundesverfassung vorzunehmende Kompetenzverteilung

zwischen Gesamt- und Gliedstaat weist überall eine gewisse Ähnlichkeit auf, indem bestimmte Angelegenheiten immer dem Gesamtstaat zugewiesen sind. Zu diesen gehört die völkerrechtliche Vertretung des Bundesstaates, in der immer die Vertretung aller Einzelstaaten mit enthalten ist, sodann das Recht der Entscheidung über Krieg und Frieden. Während von der völkerrechtlichen Vertretung durch den Gesamtstaat Ausnahmen möglich sind, indem auch Einzelstaaten in untergeordneten Fragen, speziell im Grenzverkehr, das Recht zur Vertragsschließung zugestanden werden kann,²⁾ gibt es von dem Grundsatz, daß nur der Gesamtstaat zur Verteidigung gegen außen berufen ist, keine Ausnahmen; denn die Sicherung gegen äußere Feinde ist ja immer einer der Hauptgründe, die zur Bildung von Bundesstaaten führen. Deshalb hat der Bundesstaat auch stets ein eigenes Bundesheer und nicht, wie der Staatenbund, ein aus Kontingenten der Gliedstaaten zusammengesetztes Heer.

Der Gesamtstaat muß ferner seine eigenen Finanzen haben, die ihn unabhängig machen von dem Willen der Gliedstaaten, und endlich einen mehr oder weniger umfangreichen eigenen Behördenapparat. Der Bundesstaat kann alle ihm zustehenden Kompetenzen durch eigene Behörden besorgen lassen, er kann aber auch Bundeskompetenzen durch Landesbehörden besorgen lassen, was natürlich auch verfassungsmäßig festgelegt sein muß. Es ist dies das System der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung, das namentlich eine wesentliche Herabsetzung der Verwaltungskosten bedeuten kann, aber auch verwaltungstechnisch auf vielen Gebieten sehr zweckmäßig ist.

Die den Gliedstaaten zur ausschließlichen Besorgung überlassenen Aufgaben bedeuten für sie die vollkommene Unabhängigkeit von der Bundesgewalt auf diesen Gebieten. Nur eine Schranke besteht selbstverständlich auch hier: sie dürfen mit dem Bundesrecht nicht in Widerspruch kommen. Als bundesgewaltfreie Sphäre kommt zunächst das Verfassungsrecht der Einzelstaaten selbst in Betracht, denn als Staaten geben sie sich selbst ihre Verfassung; dazu kommt ein umfangreiches Gebiet eigener Verwaltung, namentlich die eigene innere und Finanzverwaltung. Hier weichen übrigens die Verfassungen der einzelnen Bundesstaaten nicht unbeträchtlich voneinander ab; aber auch für diese Kompetenzen, wie immer sie geregelt sein mögen, besteht der Grundsatz, daß sie sich unbedingt innerhalb der Grenzen des Bundesrechtes halten müssen. Dies liegt eben im Wesen des Bundesstaates und muß ausnahmslos gelten, auch wenn es in der Bundesverfassung nicht *expressis verbis* ausgesprochen ist, die Rechtsordnung des Bundes ist im Falle einer Kollision die stärkere gegenüber der der Länder, jede andere Konstruktion dieses Verhältnisses müßte zur Auflösung des Bundesstaates führen. Es ist das der Grundsatz: Bundesrecht bricht Landesrecht.

Darum ist auch der Gesamtstaat allein berechtigt, die Kompetenz-

²⁾ Die deutschen Einzelstaaten hatten nach der Reichsverfassung von 1871 sogar das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, aber nicht das Recht, Konsuln zu senden.

verteilung zu ändern; eine Gefahr für die Gliedstaaten liegt darin nicht, denn die Organe des Gesamtstaates, die eine solche Änderung vorzunehmen berufen sind, bestehen immer ausschließlich aus Angehörigen der Gliedstaaten. Durch diese aber kann auf verfassungsmäßige Weise den Gliedstaaten ihre Kompetenz auch geschmälert werden, ja der Bundesstaat kann den Gliedstaaten in durchaus legaler Weise auch ihren staatlichen Charakter nehmen, sie zu Verwaltungsbezirken herabdrücken und sich zum Einheitsstaat umgestalten. Ebenso ist der entgegengesetzte Vorgang möglich, nämlich, daß auf gesetzlichem Wege die gliedstaatlichen Machtbefugnisse so sehr erweitert werden, daß sich der Bundesstaat schließlich auflöst.

Als Organe des Bundesstaates kommen meist zwei Kammern in Betracht, eine hervorgehend aus allgemeinen Wahlen im gesamten Bundesgebiet, die andere zusammengesetzt aus Vertretern der einzelnen Gliedstaaten; im übrigen weist die Organisation dieser Parlamente aber weitgehende Verschiedenheiten auf. Auch das Staatsoberhaupt des Gesamtstaates ist natürlich Bundesorgan, es kann ein Monarch sein oder ein gewählter Präsident.

Der Bundesstaat hat im letzten Jahrhundert eine außerordentliche Verbreitung gefunden und sich als die beste Form der Staatenverbindung erwiesen. In Amerika sind heute alle Staaten zwischen Nord- und Südpol bundesstaatlich organisiert, auch die englische Kolonie Kanada, ferner Australien und in Afrika die Republiken im Süden. An den europäischen Bundesstaaten kann man sehen, wie anpassungsfähig diese Form der Staatenverbindung ist; neben der stark unter amerikanischem Einfluß organisierten, rein demokratischen Schweiz war das Deutsche Reich von 1867 bis 1918 ein aus Monarchien und drei republikanischen Staaten bestehender Bundesstaat, staatsrechtlich ein einzig dastehendes Meisterwerk Bismarcks; die gegenwärtige deutsche Reichsverfassung von 1919 hat die Bundesstaatsform beibehalten, ist aber weniger föderalistisch als ihre Vorgängerin. Die Bundesverfassung Österreichs von 1920 hat zwar diese Staatsform eingeführt, sie aber nicht so klar ausgebildet wie die anderen Staaten, der föderative Charakter kommt hier nicht immer deutlich zum Ausdruck. Für die geschichtliche Entwicklung der österreichischen Länder bedeutet sie einen Rückschritt, denn die Länder, die seinerzeit selbständige Staaten waren, sind im Laufe der Bildung des österreichischen Staates immer mehr ihres staatlichen Charakters verlustig geworden und waren nun schon lange nur mehr Verwaltungssprengel, Provinzen, denen als Reminiszenz an ihre ehemalige Staatlichkeit noch ein Rest von Autonomie geblieben war; die natürliche Weiterentwicklung hätte dazu geführt, auch diesen Rest von Selbständigkeit aufzuheben und den österreichischen Einheitsstaat fertig zu bauen. Statt dessen hat man durch die Bundesverfassung aus den Provinzen wieder Staaten gemacht.

Der Bundesstaat verdankt seine großen Erfolge vor allem dem Umstand, daß er eine staatsrechtliche Verbindung von Staaten ist, denn allen völkerrechtlichen Verbindungen fehlt es an der Festigkeit und

Sicherheit, die nur eine Verfassung zu geben vermag. Deshalb ist auch der Staatenbund ausgestorben. Der Bundesstaat hat sich als die einzige Form von Staatenverbindung erwiesen, in der eine dauernde Zusammenfassung von Staaten möglich ist.

Zweites Hauptstück.

Übersicht über die Verfassungsentwicklung in Österreich.

§ 10. Verfassungsgeschichte des Kaisertums.

Als Kaiser Franz II. im Jahre 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich annahm, war er noch römisch-deutscher Kaiser und sein Reich ein Teil des gerade 1000 Jahre alten Reiches; erst als derselbe Kaiser zwei Jahre später das alte Reich für aufgelöst erklärte, entstand ein selbständiger Staat Österreich. Er war damals noch ganz unberührt von den neuen, von Frankreich ausgehenden konstitutionellen Ideen und blieb es auch bis auf weiteres, trotz der auf dem Wiener Kongreß im Jahre 1815 verkündeten Versprechungen über die landständischen Verfassungen, die alle Staaten des neuen Deutschen Bundes haben sollten. Auch als führendes Mitglied des Bundes ist Österreich zunächst dem Absolutismus treu geblieben.

Es waren die Ereignisse des Jahres 1848, die, wie in anderen Staaten, so auch in Österreich verfassungsgeschichtlich eine entscheidende Wendung brachten. Die ersten Versuche sind allerdings in Österreich, wie übrigens auch anderwärts, ohne praktischen Erfolg geblieben.

Die erste Verfassungsurkunde trägt das Datum vom 25. April 1848, es ist die sogenannte Aprilverfassung oder Pillersdorfsche Verfassung; sie ist nicht in Kraft getreten, doch wurde auf Grund einer kurz darauf erlassenen Wahlordnung der erste Reichstag gewählt, der erst in Wien, dann in Kremsier den Entwurf einer neuen Verfassung ausarbeiten sollte; bevor er damit fertig war, wurde er aufgelöst und die Regierung gab dem Reich eine Verfassung, an der die Volksvertretung nicht mitgearbeitet hatte, die sogenannte oktroyierte oder Märzverfassung (vom 4. März 1849). Das Charakteristische dieser Verfassung war, daß sie alle Länder des Habsburgerreiches, auch Ungarn und Lombardo-Venetien, zusammenfaßte. Auch diese Verfassung, von der nur einzelne Bestimmungen in Kraft traten, hatte keinen Bestand und wurde durch das kaiserliche Patent vom 31. Dezember 1851, das Silvesterpatent, wieder kassiert.

Damit war Österreich neuerlich zum absoluten Staat geworden und hatte fast alle Errungenschaften der Revolution von 1848 aufgegeben. In dem nun folgenden Dezennium war Österreich ein streng zentralisierter

Einheitsstaat mit absoluter Regierung; in dieser Epoche wurde eine ausgezeichnete österreichische Gerichts- und Verwaltungsorganisation teils neu geschaffen, teils auf älteren Institutionen aufgebaut, die in ihren Grundlagen bis heute fortbesteht.

Die Rückkehr zum Konstitutionalismus erfolgte nach dem unglücklichen Krieg von 1859, der für Österreich den Verlust der Lombardei brachte. Der im Oktober-Diplom (20. Oktober 1860) vorgesehene Reichsrat ist aber nie zusammengetreten, weil die Ungarn diese Regelung der Verfassung, die ihr altes Staatsrecht nicht in vollem Umfang wieder herstellte, ablehnten. Auch in Österreich erhob sich Widerspruch gegen diese Konstitution, namentlich bei den Deutschen, wegen der föderalistischen Gestaltung der Monarchie. Wenige Monate später wurde nun das auf ganz anderer Grundlage aufgebaute Februar-Patent (26. Februar 1861) erlassen, in dem das Schwergewicht aus den Ländern, wohin es das Oktober-Diplom gelegt hatte, wieder zurück in das Zentralparlament verlegt wurde.¹⁾ Aber sowohl innerpolitische Schwierigkeiten wie namentlich die noch immer bestehende Unzufriedenheit der Ungarn mit dem österreichischen Verfassungswerk verhinderten noch einmal einen dauernden Erfolg desselben. Das als Beilage zum Februarpatent erlassene Grundgesetz über die Reichsvertretung wurde 1865 aufgehoben, womit die Verfassung abermals beseitigt war.

Zwei Jahre später — Österreich hatte inzwischen den Krieg gegen Preußen verloren und war aus dem Deutschen Bund ausgeschieden — kam endlich eine Verständigung mit Ungarn zustande, allerdings auf der Basis, daß Ungarn nicht im österreichischen Staatsverband blieb, sondern selbständig und souverän wurde, seine eigene Verfassung hatte und mit Österreich zusammen eine Realunion bildete; gemeinsam sollten den beiden Staaten in Hinkunft neben dem Monarchen nur noch einzelne Angelegenheiten sein, vor allem die Vertretung der Staaten nach außen durch einen gemeinsamen österreichisch-ungarischen Minister des Äußern, sodann eine gemeinsame Armee und eine gemeinsame Finanzverwaltung.

Die nun für die „österreichische Reichshälfte“, oder, wie dieser Teil der Doppelmonarchie auch genannt wurde, „die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“ — der Name „Österreich“ ist in der Verfassung vermieden — erlassenen Staatsgrundgesetze sind fünf einzelne Gesetze, die alle das Datum des 21. Dezember 1867 tragen, daher gemeinsam als „Dezemberverfassung“ bezeichnet werden. Damit ist endlich auch Österreich in die Reihe der konstitutionellen Staaten getreten. Die Verfassung ist in der Folgezeit noch ausgebaut und erweitert, vielfach auch abgeändert und ergänzt worden. Im großen und ganzen hat sie sich bewährt, sie ist bis zum Zerfall der Monarchie im Jahre 1918, also ein volles halbes Jahrhundert, in Kraft geblieben.

¹⁾ Das Oktoberdiplom war vom Minister Goluchowski verfaßt, an seine Stelle trat 1861 Minister Schmerling, der schon im Jahre 1848 im Frankfurter Parlament als Minister des Reichsverwesers Erzherzog Johann eine Rolle gespielt hatte.

§ 11. Verfassungsgeschichte der Republik.

Das mit dem allgemeinen Zusammenbruch nach dem Weltkrieg entstandene Deutschösterreich ist ein neuer Staat, nicht eine Fortsetzung oder ein Rest des Kaiserstaates. Auch besteht zwischen der Verfassung, die sich dieser neue Staat gleich bei Beginn seiner Existenz gab und der alten Verfassung kein Zusammenhang, die Rechtskontinuität ist unterbrochen.

Es ist verständlich, daß die ersten Versuche der Schaffung einer neuen Staatsordnung mancherlei enthielten, das sich dann nicht aufrecht erhalten ließ, denn das Chaos, in dem sich damals die zerfallende alte Monarchie befand, war kein günstiger Boden für ernste und nüchterne Gesetzgebungsarbeit. Besonders verderblich aber wirkten sich schon bei dieser Gelegenheit die freigewordenen Leidenschaften der politischen Parteien aus, die von allem Anfang an die Befriedigung ihrer Interessen denen der Gesamtheit und des Staates unbedingt voranstellten.

Nachdem die Auflösung des österreichischen Staates in einzelne Länder in den sich überstürzenden Ereignissen des Oktober 1918 zur Tatsache geworden war, gingen diese daran, sich als selbständige, nationale Staaten zu konstituieren. In den deutschen Kronländern ging die Initiative dazu von den deutschnationalen Reichsratsabgeordneten aus, doch beschränkte sich eine Versammlung derselben zunächst auf die Fassung einer Resolution, in der die Errichtung eines selbständigen, deutschösterreichischen Staates beschlossen wurde. Wenige Tage später konstituierten sich die deutschen Abgeordneten als provisorische Nationalversammlung, die dann in ihrer zweiten Sitzung am 30. Oktober 1918 die „grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ beschloß. Damit wird die oberste Gewalt des Staates Deutschösterreich „einstweilen“ der provisorischen Nationalversammlung übertragen; da ihr auch ausdrücklich und ohne Einschränkung die gesetzgebende Gewalt zugesprochen wird, ist Österreich damit zu einer Republik gemacht worden. Die Regierungsgewalt wird einem aus der Nationalversammlung zu wählenden Ausschuß, dem „Deutschösterreichischen Staatsrat“ übertragen. Damit war die Konstituierung des neuen Staates vollzogen, allerdings auf durchaus revolutionärem Wege, die alte Verfassung ist formell nicht außer Kraft gesetzt worden.

Am 11. November erkannte Kaiser Karl die Übernahme der Regierung durch das Volk an; er erklärt in der vom letzten österreichischen Ministerpräsidenten Lammasch kontrasignierten Kundmachung, auf jeden Anteil an der Staatsgewalt zu verzichten und auch die Entscheidung über die künftige Staatsform im voraus anzuerkennen. Am folgenden Tag, am 12. November 1918, beschloß die provisorische Nationalversammlung ein Gesetz „über die Staats- und Regierungsform in Deutschösterreich“, das Österreich im Art. 1 für eine demokratische Republik erklärt. Damit war die Staatsform des neuen Staates auch formell festgelegt.

Die Hauptaufgabe einer provisorischen Volksvertretung ist immer

die Vorbereitung einer definitiven Staatsordnung. So hatte auch die provisorische Nationalversammlung in Österreich vor allem die Aufgabe, neben den verschiedenen Gesetzen, die ein Funktionieren der neuen Staatsorgane ermöglichen sollten, eine konstituierende Versammlung vorzubereiten, die dem Staate erst eine endgültige Verfassung zu geben hatte. Ein Gesetz vom 18. Dezember setzt die Grundsätze für die Einberufung dieser Konstituante fest, die nach einem am gleichen Tag beschlossenen Wahlgesetz zu Beginn des Jahres 1919 gewählt werden sollte.

Sie trat am 4. März 1919 zum erstenmal zusammen, mit demselben Zeitpunkt erloschen die Mandate der provisorischen Nationalversammlung. Die neue Nationalversammlung hat zunächst in einem Gesetz vom 12. März den Beschluß der provisorischen über die demokratische Staatsform Österreichs feierlich „wiederholt, bestätigt und bekräftigt“, ebenso den Beschluß, daß Deutschösterreich ein Bestandteil des Deutschen Reiches sei.¹⁾ Sodann hat sie im Verlauf von etwa anderthalb Jahren eine Reihe grundlegender Gesetze erlassen, die wesentliche Teile der alten Rechtsordnung außer Kraft setzten, andere den neuen Verhältnissen anpaßten; auch verschiedene Gesetze der provisorischen Nationalversammlung, die sich als unbrauchbar oder unzweckmäßig erwiesen hatten, wurden abgeändert.

Für die zu erlassende definitive Verfassung wurden sowohl von der Staatskanzlei wie von den einzelnen Parteien Entwürfe ausgearbeitet, die zunächst in Ausschüssen, Länderkonferenzen und anderen Kommissionen eingehend erörtert wurden; verschiedene andere Arbeiten der Nationalversammlung, die ihr dringender erschienen, wie auch innere politische Schwierigkeiten haben das Zustandekommen des Verfassungswerkes immer wieder verzögert. Erst Ende September 1920 erstattete der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung Bericht und legte den Entwurf einer Bundesverfassung vor; er wurde von der Nationalversammlung im wesentlichen unverändert am 1. Oktober 1920 in dritter Lesung angenommen. Diese Bundesverfassung stellt in vielen Punkten einen Kompromiß zwischen den Ansichten und Forderungen der einzelnen Par-

¹⁾ Schon das Gesetz vom 12. Nov. 1918 erklärt in Art. 2, daß Deutschösterreich ein Bestandteil der Deutschen Republik sei. Staatsrechtlich ist eine solche Gesetzesbestimmung eine Unmöglichkeit, denn niemals kann ein Staat durch einseitige Erklärung, sei es auch in Gesetzesform, zum Bestandteil eines anderen Staates werden. Politisch aber waren diese wiederholten Deklarationen höchst unzweckmäßig, denn sie erfolgten vor Unterzeichnung der Verträge von Versailles und St. Germain und veranlaßten die Entente-Staaten, das Anschlußverbot in die Verträge aufzunehmen. — Nicht weniger unsinnig vom juristischen Standpunkt war das Gesetz der provisorischen Nationalversammlung vom 22. Nov. 1918, StGBl. Nr. 40, über den Umfang des Staatsgebietes von Deutschösterreich, in dem aufgezählt wird, welche Gebiete die Republik umfaßt; dabei ist auch Deutschböhmen und Sudetenland genannt, Brünn, Iglau, Olmütz u. a. Noch verschiedene andere Gesetze aus jener Zeit enthalten derartige, unverständliche Bestimmungen.

teilen dar, überdies aber war sie noch in verschiedener Richtung ergänzungsbedürftig; sie ist durch zwei Novellen, 1925 und 1929, vervollständigt und in ganz wesentlichen Punkten abgeändert worden.

§ 12. Quellen und Literatur des österreichischen Verfassungsrechtes.

Die Quellen des österreichischen Verfassungsrechtes sind teils Bundesrecht, teils Landesrecht. Im einzelnen kommen in Betracht:

I. Gesetze. Hier sind nicht nur die Gesetze der Republik Österreich zu nennen, sondern auch alte, und zwar zurückreichend bis in die vorkonstitutionelle Zeit; von damals stehen noch vereinzelt Hof- und Hofkanzleidekrete in Geltung, vor allem aber stehen noch zahlreiche Gesetze aus der Zeit der konstitutionellen Monarchie in Kraft. In dem sogenannten „Übergangsgesetz“, das am 1. Oktober 1920 zur Regelung des Überganges in den neuen, bundesverfassungsmäßigen Zustand ergangen ist, ist der Grundsatz aufgestellt (§ 1), daß alle Gesetze und Verordnungen des Staates sowie die alten Reichsgesetze und ebenso die Gesetze und Verordnungen der Länder weiter zu gelten haben, soweit sie nicht mit den Bestimmungen des Bundesverfassungsgesetzes im Widerspruch stehen. Sonach können als Quellen angesehen werden:

1. Die Bundesverfassung und einzelne Verfassungsbestimmungen sowie einfache Bundesgesetze, die materiell Verfassungsrecht enthalten;
2. das aus der Verfassung der Monarchie übernommene und zum Verfassungsgesetz der Republik erklärte Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger sowie die anderen durch Art. 149 der Bundesverfassung in die Verfassungsgesetze aufgenommenen und durch spätere Gesetze hinzugekommenen Gesetze;
3. die Landesverfassungen und einfachen Landesgesetze, soweit sie materiell Verfassungsrecht enthalten;
4. Verordnungen der Bundesregierung und der übrigen Bundesbehörden, der Landesregierungen und der Landesbehörden, soweit sie Verfassungsrecht zum Gegenstand haben;
5. eine Besonderheit gilt für das Burgenland, dort bleiben nach dem Bundesverfassungsgesetz vom 25. Jänner 1921 (BGBl. Nr. 85, § 6) die bisher in Geltung stehenden ungarischen Gesetze in Kraft; die Bundesregierung wird gleichzeitig ermächtigt, die geltenden Gesetze im Verordnungswege dem neuen Verfassungszustand anzugleichen.

II. Staatsverträge. Da diese in sehr weitgehender Weise in das Verfassungsrecht der Staaten eingreifen können, spielen sie als Quelle des Staatsrechtes eine nicht unbedeutende Rolle. Es macht dabei keinen Unterschied, ob sie mit oder ohne Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen sind, ebensowenig, ob ihr Inhalt in Gesetzesform gebracht oder ob der Vertrag als solcher durch die Publikation im Bundesgesetzblatt zum Gesetz im formellen Sinn gemacht wird. Auf jeden Fall erhalten die Staatsverträge erst durch ihre, den Verfassungsbestimmungen entsprechende Publikation Rechtsverbindlichkeit für Behörden und Bevölkerung. Auch der Friedensvertrag von St. Germain ist Quelle des öster-

reichischen Verfassungsrechtes; Teile des Vertrages sind in Art. 149 der Bundesverfassung zu Verfassungsgesetzen erklärt.

Auch die Vereinbarungen, die Länder untereinander in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungskreises abschließen (BVerf. Art. 107), können Quelle verfassungsrechtlicher Normen sein. Auch diese Verträge erhalten verbindliche Kraft für Behörden und Untertanen nur dadurch, daß sie den für die allgemeine Rechtsverbindlichkeit vorgesehenen Weg durchmachen, also als Verordnungen oder Gesetze publiziert werden.

III. Autonome Normen, das sind Rechtsvorschriften, die weder vom Bund noch von den Ländern ausgehen, sondern von Selbstverwaltungskörpern; hierher gehören die von den Gemeinden, Berufsgenossenschaften und anderen Verbänden im eigenen Wirkungskreis erlassenen Normen, soweit sie verfassungsrechtlichen Inhalt haben.

IV. Gewohnheitsrecht. Die Bildung von Gewohnheitsrecht ist überall und immer möglich, sie kann auch nicht vom Gesetzgeber ausgeschlossen werden, ist überhaupt durch keine menschliche Maßregel zu verhindern. Gewohnheitsrecht bildet sich vielmehr kraft Naturgesetzes immer dann und dort, wo Rechtssätze unentbehrlich sind, aber gesetzliche Vorschriften fehlen. Wenn seine Entstehung heute, da das geschriebene Recht im Staate einen so breiten Raum einnimmt, auch gegen frühere Zeiten stark eingeschränkt ist, so zeigt doch ein Blick auf die Tatsachen, daß es als Rechtsquelle nach wie vor besteht; es kann sich auch heute noch praeter und selbst contra legem dort bilden, wo das Gesetzesrecht aus irgend einem Grunde den Anforderungen der Gesellschaft nicht entspricht.

Wissenschaftliche Literatur hat sich auf Grund der österreichischen Bundesverfassung bisher nur in auffallend geringem Umfang entwickelt; im Gegensatz dazu hat die deutsche Reichsverfassung von 1919 eine Flut wissenschaftlicher Arbeiten ausgelöst.

Von Quellensammlungen sind zu nennen:

Kelsen-Froehlich-Merkl, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien, 1922. — Die Sammlung enthält neben der Bundesverfassung selbst die noch außer ihr geltenden Verfassungsgesetze und zu den einzelnen Artikeln Erläuterungen.

Adamovich-Froehlich, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes samt Ausführungs- und Nebengesetzen, Wien, 1931 (3. Aufl.). — Dieser Sammlung kommt besonderer Wert dadurch zu, daß sie die Gesetze und Nebengesetze von sachlichen Gesichtspunkten aus in Gruppen ordnet, was die Übersicht sehr erleichtert; die zahlreichen Verweisungen auf einschlägige Bestimmungen in anderen Gesetzen erhöhen die Brauchbarkeit des Buches.

Von systematischen Darstellungen größeren Umfanges seien genannt: Kelsen, Österreichisches Staatsrecht, Tübingen, 1923.

Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht, Berlin, 1923. (Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften, XXVI. Bd.)

Adamovich, Grundriß des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes), Wien, 1927.

Von verschiedenen kurz gefaßten Darstellungen des österreichischen Verfassungsrechtes sei noch die nach der letzten Verfassungsrevision erschienene Schrift von Froehlich hervorgehoben (1930), doch kann sie nicht als ein System bezeichnet werden, da sie sich im wesentlichen auf eine Wiedergabe des Verfassungstextes beschränkt.

Diese verhältnismäßig geringe Zahl von Bearbeitungen des neuen, österreichischen Verfassungsrechtes ist darum besonders auffallend, weil die Bundesverfassung selbst wie auch viele der Nebengesetze manche staatsrechtlich interessante und nicht eindeutige Bestimmungen enthalten, die für wissenschaftliche Erörterung ein dankbares Feld bieten würden; gerade an Untersuchungen über Einzelfragen fehlt es aber so gut wie vollständig, was um so bedauerlicher ist, als es in jeder Wissenschaft vor allem solche Spezialarbeit ist, die sie am meisten fördert. Zum Teil ist an der allgemeinen Zurückhaltung wohl der Umstand schuld, daß unsere Verfassung lange Zeit ganz unfertig war und es noch immer ist, obwohl sie im ersten Dezennium ihres Bestandes schon zwei tiefgehenden Revisionen unterzogen worden ist. Im Gegensatz zu der viel besser gefaßten deutschen Reichsverfassung haftet unserer der unsichere Charakter eines Kompromisses zwischen hadernnden Parteien und mancher auf mangelnde Gesetzgebungstechnik zurückzuführende Fehler noch immer an.

Drittes Hauptstück.

Das Verfassungsrecht des Bundes.

Erstes Kapitel.

Der Herrschaftsbereich.

§ 13. Das Staatsgebiet.

In Österreich als einem Bundesstaat ist doppeltes Staatsgebiet zu unterscheiden, das des Bundes und das der Länder. Sie decken sich vollständig, d. h. es gibt kein Bundesgebiet, das nicht zum Gebiet eines Landes gehören würde und ebensowenig gibt es in einem der Länder einen Gebietsteil, der nicht Bundesgebiet wäre. Diese Kongruenz — die übrigens nicht im Wesen des Bundesstaates liegt¹⁾ — ist in den Art. 2 und 3 der Bundesverfassung zum Ausdruck gebracht. Ersterer sagt, daß das Bundesgebiet aus den selbständigen Ländern, die nun namentlich

1) Der Grundsatz, daß Bundes- und Landesgebiet immer zusammenfallen, gilt auch nach der gegenwärtigen deutschen Verfassung. Nach der Verfassung von 1871 war Elsaß-Lothringen zwar Reichsgebiet, aber kein eigener Gliedstaat, es war als „Reichsland“ bezeichnet; später wurden ihm einzelne staatliche Funktionen zuerkannt. Wieder anders waren die deutschen Schutzgebiete zu beurteilen, sie waren nicht Reichsgebiet im Sinne der Reichsverfassung.

aufgezählt sind, gebildet wird; nach Art. 3 umfaßt das Bundesgebiet „die Gebiete der Bundesländer“; es ist demnach ausgeschlossen, daß irgendwo Bundes- oder Landesgebiet allein vorhanden wäre.

Die Grenzen des Staates gegen das Ausland sind im Staatsvertrag von St. Germain festgelegt.²⁾ Die für das Gebiet von Klagenfurt vorgesehene Volksabstimmung über die Zugehörigkeit dieser Zone wurde am 10. Oktober 1920 vorgenommen und für Österreich entschieden. Auch die neue Grenze gegen Ungarn, die sich durch die Abtretung Westungarns (Burgenland) an Österreich ergab, war nicht von vornherein im Vertrag von St. Germain festgelegt, auch hier sollte eine Volksabstimmung stattfinden, doch wurde sie nur im Gebiete der Stadt Ödenburg durchgeführt (14. Dezember 1921); diese fiel zugunsten Ungarns aus.

Alle Grenzen wurden von einer Kommission im Gelände ausgesteckt.

Die Grenzen zwischen den einzelnen Ländern sind nicht geändert worden.

Da die Verfassung sagt (Art. 3), daß das Bundesgebiet „die Gebiete der Bundesländer umfaßt“, sind die Grenzen des Staatsgebietes bundesverfassungsrechtlich bestimmt und daraus folgt, daß zu einer Änderung derselben ein verfassungsänderndes Gesetz notwendig ist. Ferner folgt aus der Tatsache, daß Bundes- und Landesgebiet immer zusammenfallen, daß jede Änderung der Grenzen sowohl eine Verfassungsänderung des Bundes wie eine solche des betreffenden Landes ist, es sind also immer zwei identische, verfassungsändernde Gesetze erforderlich, ein Bundes- und ein Landesverfassungsgesetz; daher die eigentlich selbstverständliche Bestimmung des Art. 3, Abs. 2, die diesen Vorgang noch eigens vorschreibt.

Dabei ist aber eine Ausnahme für den Fall der Gebietsänderung in einem Friedensvertrag gemacht — nach dem Vorbilde der deutschen Verfassung von 1871³⁾ —, wobei an den Fall gedacht ist, daß der Bund durch einen Friedensvertrag gezwungen wird, in Gebietsabtretungen einzuwilligen; man wollte vermeiden, daß in diesem Fall ein Land die Möglichkeit hat, durch verfassungsmäßige Verweigerung seiner Zustimmung das Zustandekommen des Friedensvertrages zu verhindern und den Bund so eventuell zur Fortsetzung des Krieges zu zwingen.

Innerhalb des Bundesgebietes übt der Bund die Gebietshoheit aus, jede Betätigung fremder Staaten ist hier ausgeschlossen; innerhalb der Gebiete der einzelnen Länder ist die Wirksamkeit anderer Länder und selbstverständlich auch die auswärtiger Staaten ausgeschlossen. Die Wirksamkeit der Länder reicht auf ihrem eigenen Gebiet aber nur so weit, als die ihnen vom Bund zugewiesenen Kompetenzen reichen.

²⁾ Art. 27. Über das „Gebiet von Klagenfurt“ und die dort vorgesehenen Abstimmungen: Art. 49.

³⁾ Nach der geltenden Reichsverfassung ist der Friedensschluß ein Akt der Gesetzgebung.

Nach Art. 4 der Bundesverfassung bildet das Bundesgebiet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet, Zwischenzoll-Linien und sonstige Verkehrsbeschränkungen dürfen nicht errichtet werden. Dieses Verbot ist auf die in der Kriegszeit von den Ländern vielfach eingeführten, übrigens auch damals ungesetzlichen, Absperrungsmaßnahmen zurückzuführen, die namentlich gegen die Ausfuhr von Lebensmitteln gerichtet waren; gegenwärtig wäre für solche Beschränkungen eine Verfassungsänderung notwendig.

§ 14. Die Staatsangehörigkeit.

Auch die Staatsangehörigkeit ist im Bundesstaat immer eine doppelte, verschieden geregelt ist in einzelnen Staaten nur das Verhältnis der beiden Eigenschaften zueinander. Die österreichische Verfassung sagt (Art. 6), daß für jedes Land eine eigene Landesbürgerschaft besteht, die für das Heimatrecht in einer Gemeinde Voraussetzung ist, und daß mit der Landesbürgerschaft die Bundesbürgerschaft erworben wird; die Erwerbung der Landesbürgerschaft hat also die der Bundesbürgerschaft automatisch zur Folge. Österreich hat sich damit dem in Deutschland (seit 1870) und in der Schweiz (seit 1848) geltenden System angeschlossen.

Über den Erwerb und den Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft bestanden bis vor kurzem vielfach veraltete und lückenhafte Bestimmungen, die in verschiedenen Gesetzen zerstreut waren, zum Teil im bürgerlichen Gesetzbuch, zum Teil in alten Hofdekreten, Kanzleidekreten, Verordnungen, Patenten usw.¹⁾ Diese Bestimmungen sind nun alle aufgehoben und die Materie ist durch ein neues Bundesgesetz geregelt.²⁾ Abgesehen davon, daß eine Zusammenfassung der verschiedenen Bestimmungen, verbunden mit einer Ungültigkeitserklärung aller jener, die obsolet geworden waren, schon dringend geboten erschien, war eine neue gesetzliche Regelung auch deshalb notwendig, weil die alten Bestimmungen auf einen Bundesstaat nicht ohneweiters anwendbar waren.

Reich an Unklarheiten aller Art waren die Übergangsbestimmungen, welche die Staatsbürgerschaftsverhältnisse nach dem Zerfall des alten Österreich bis zur Konsolidierung der neuen Staatswesen zu regeln versuchten.³⁾ So erklärt zunächst das deutschösterreichische Staatsbürgerschaftsgesetz vom 5. Dezember 1918 (StGBl. Nr. 91, § 1), daß alle Personen, die zur Zeit der Kundmachung des Gesetzes in einer Gemeinde der deutschösterreichischen Republik heimatberechtigt sind, die deutschösterreichische Staatsbürgerschaft besitzen; diese Kate-

¹⁾ Darüber: Adamovich, Grundriß, S. 84ff. Frisch, Das österreichische Staatsbürgerrecht, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, VII. (1913), S. 49ff.

²⁾ Bundesgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 285, über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft. (Abgeändert 1927, BGBl. Nr. 236.)

³⁾ Vgl. Scapinelli, Die Erwerbung der Staatsbürgerschaft in Deutschösterreich. Wien, 1919.

gorie von Staatsangehörigen des alten Österreich wurde also einfach zu Staatsbürgern des neuen Staates erklärt. Da aber Österreich durch sein Gesetz über den Umfang und die Grenzen des Staatsgebietes (22. November 1918, StGBI. Nr. 40) auch deutsche Gemeinden in tschechoslowakischen und anderen Staatsgebieten als zu Deutschösterreich gehörig erklärt hatte, mußten sich mit den übrigen Nachfolgestaaten Konflikte ergeben; deshalb konnte die auf diese Weise ipso jure erworbene österreichische Staatsbürgerschaft durch einfaches Bekenntnis zu einem anderen Staat wieder aufgegeben werden, vorausgesetzt, daß zu diesem anderen Staat Gebietsteile der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie gehören.

Überdies aber konnte die deutschösterreichische Staatsbürgerschaft nach dem angeführten Gesetz durch Erklärung erworben werden, und zwar:

1. von Personen, die mindestens seit 1. August 1914 im Gebiete der Republik Deutschösterreich ihren ordentlichen Wohnsitz haben, gleichgültig, welche Staatsangehörigkeit sie bisher besessen hatten, und

2. von Personen, die ihren ordentlichen Wohnsitz erst nach dem 1. August 1914 nach Deutschösterreich verlegt haben oder noch verlegen, wenn sie in einer außerhalb Deutschösterreichs gelegenen Gemeinde des alten Österreich heimatberechtigt waren, mit Ausnahme Dalmatiens, Istriens und Galiziens. Durch diese Staatsbürgerschaftserklärung, die bei der politischen Bezirksbehörde des ordentlichen Wohnsitzes abzugeben war, wurde man Staatsbürger, ohne in einer Gemeinde das Heimatrecht zu erhalten.

Etwas andere Bestimmungen über die österreichische Staatsbürgerschaft brachte der Staatsvertrag von St. Germain, der von der Annahme ausgeht, daß die Staatsangehörigkeit der alten Monarchie bis zum Inkrafttreten des Friedensvertrages fortbestanden hat. Er bestimmt zunächst, nach welchem System die altösterreichischen Staatsangehörigen auf die Nachfolgestaaten aufgeteilt werden sollen und enthält ferner eine Reihe von Optionsvorschriften, nach denen sich die einem Staate zugewiesenen Personen für die Staatsangehörigkeit in einem anderen Staat entscheiden konnten. Die Staatsbürgerschaftsbestimmungen des Vertrages von St. Germain brachten infolge ihrer unklaren Fassung viel Verwirrung in die Staatsbürgerschaftsverhältnisse der Nachfolgestaaten. Erst mit der endgültigen, gesetzlichen Regelung all dieser Fragen wurden für Österreich die Unklarheiten beseitigt.

Das Bundesgesetz von 1925 hat in dankenswerter Weise sämtliche hierher gehörenden Fragen zusammengefaßt,⁴⁾ doch ist es im allgemeinen nicht sehr gut ausgefallen, denn es enthält systematische Fehler und ist recht unübersichtlich aufgebaut.

Die in dem Gesetz enthaltenen Bestimmungen über die Erwerbung der Staatsbürgerschaft sind folgende:

⁴⁾ Ausgabe des Gesetzes von K. Waldert, Das österreichische Heimat- und Staatsbürgerrecht. Wien, 1926. Hier sind auch alle älteren gesetzlichen Vorschriften über das österreichische Heimat- und Staatsbürgerrecht abgedruckt.

1. Familienrechtliche Erwerbsgründe.

1. Abstammung. Die Kinder eines österreichischen Staatsbürgers erwerben mit der Geburt die Staatsbürgerschaft des Vaters, uneheliche Kinder die der Mutter; der Ort der Geburt, ob im Inland oder Ausland, ist gleichgültig. Dieses sogenannte *jus sanguinis* gilt auch in Deutschland und der Schweiz, das Gegenstück, das *jus soli*, vornehmlich in romanischen Staaten, doch jetzt immer in Verbindung mit dem *jus sanguinis*.

Eine Ausnahme von dem Prinzip der Abstammung macht das österreichische Gesetz — wie übrigens schon das ältere Recht — dort, wo die Abstammung unbekannt ist, also vor allem bei Findelkindern, ferner bei Personen, die auf österreichischem Boden geboren sind, deren Zugehörigkeit zu Österreich oder einem anderen Staat aber nicht nachweisbar ist.⁵⁾ Sie gelten so lange als Bürger des Landes, wo sie geboren oder gefunden worden sind, bis ihre Zugehörigkeit zu einem anderen Lande nachgewiesen ist.⁶⁾

2. Legitimation. Das Staatsangehörigkeitsgesetz nennt die Abstammung auch als Erwerbsgrund der österreichischen Landesbürgerschaft für Ausländer, was erst durch den in Klammer beigefügten Zusatz „Legitimation“ verständlich wird (§ 3, Z. 2, c). Damit ist der familienrechtliche Erwerbsgrund der Legitimation unehelicher Kinder gemeint, nämlich die Fälle, wo Kinder von Ausländerinnen und österreichischen Vätern von diesen legitimiert und so zu österreichischen Staatsbürgern werden.

3. Verehelichung. Der dritte familienrechtliche Erwerbsgrund ist gegeben, wenn eine Ausländerin einen Österreicher heiratet, mit der Eheschließung wird sie Österreicherin (§ 6). Uneheliche Kinder der Frau erwerben die Staatsbürgerschaft nur dann, wenn sie durch die Ehe legitimiert werden (§ 5).

Adoption oder Übernahme in die Pflege hat die Erwerbung der Staatsbürgerschaft nicht zur Folge (§ 12).⁷⁾

2. Erwerbung der Landesbürgerschaft durch Verwaltungsakt.

Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der Erwerbung der Landesbürgerschaft durch den Bürger eines anderen österreichischen

⁵⁾ Man muß in diesen Fällen nicht unbedingt eine Ausnahme vom Abstammungsprinzip annehmen, kann vielmehr auch sagen, es werde hier vermutet, daß der Findling von österreichischen Eltern abstamme.

⁶⁾ Staatsangehörigkeitsgesetz § 14. — Eine solche Regelung verlangt von Österreich auch der Vertrag von St. Germain in Art. 65. — Dasselbe Prinzip gilt auch für die Gemeindeangehörigkeit.

⁷⁾ Es ist nicht recht verständlich, warum alle Staatsangehörigkeitsgesetze die Adoption als Erwerbsgrund ablehnen. Mit der Annahme an Kindes Statt soll doch ein natürliches Kindesverhältnis nachgemacht werden, wie aus den betreffenden Vorschriften des bürgerlichen Rechtes hervorgeht; es muß daher auffallen, daß das öffentliche Recht hier grundsätzlich einen anderen Standpunkt einnimmt.

Landes und der durch einen Ausländer. Im ersteren Fall liegt nur ein Wechsel der Landesbürgerschaft vor, die Bundesbürgerschaft bleibt unberührt, z. B. ein Tiroler läßt sich in Steiermark einbürgern. Zu einem solchen Akt ist nach der Gesetzgebung nichts weiter erforderlich, als daß der Betreffende in einer Gemeinde des Landes, in dem er die Landesbürgerschaft erwerben will, das Heimatrecht erwirbt (§ 3). Mit der Aufnahme in die Gemeinde ist also die Erwerbung der Landesbürgerschaft kraft Gesetzes verbunden.

Die Gemeinden sind aber bei solchen Verleihungen an die Zustimmung der Landesregierung gebunden — das ist neu, bisher waren sie nicht beschränkt —, sie können also nicht dadurch, daß sie landesfremde Bundesbürger in ihren Heimatverband aufnehmen, ohne Kontrolle des Landes beliebig neue Landesbürgerschaften entstehen lassen. Mit der Erwerbung der neuen Landesbürgerschaft erlischt ipso jure die bisherige, man kann nur einem Lande angehören (§ 7).

Nach diesen Bestimmungen ist also die Erwerbung der Landesbürgerschaft für Bundesbürger sehr leicht; ganz anders ist der Vorgang bei der Erwerbung der Landesbürgerschaft durch einen Ausländer.⁸⁾

Zunächst ist festzuhalten, daß es sich dabei um einen staatlichen Verwaltungsakt handelt, nicht etwa um einen Vertrag zwischen dem Staat und dem Einzubürgernden. Die Verleihung erfolgt durch die Landesregierung, doch ist sie dabei nicht frei, sondern an die Voraussetzungen gebunden, die im Staatsangehörigkeitsgesetz (§ 4) aufgestellt sind. Diese Bestimmungen sind Verfassungsrecht. Danach darf die Landesbürgerschaft nur an Ausländer verliehen werden, wenn diese

1. nach den Gesetzen ihres bisherigen Heimatstaates handlungsfähig sind; bei Minderjährigen ist die Zustimmung des Vaters oder Vormundes erforderlich;

2. nachweisen, daß ihnen die Aufnahme in den Heimatverband einer österreichischen Gemeinde für den Fall der Erwerbung der Landesbürgerschaft zugesagt ist; denn nach österreichischem Recht soll jeder Bundesbürger in einer Gemeinde heimatberechtigt sein, doch kann das Heimatrecht niemals einem Ausländer verliehen werden.⁹⁾ Wenn also einem Ausländer die Aufnahme in den österreichischen Staatsverband gewährt werden soll, so muß gleichzeitig für die Einbürgerung in einer Gemeinde Vorsorge getroffen werden, was vom Gesetz in der angegebenen Weise geschieht;

3. der Aufzunehmende muß nachweisen, daß er im Falle der Erwerbung der Landesbürgerschaft aus seinem bisherigen Staatsverband entlassen wird. Die Staaten sind im allgemeinen bestrebt, den Zustand

⁸⁾ Das deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 nennt die Erwerbung der Landesbürgerschaft durch einen Deutschen Aufnahme, die durch einen Ausländer Einbürgerung.

⁹⁾ Gesetz vom 3. Dez. 1863, RGBl. Nr. 105, betr. die Regelung der Heimatverhältnisse (Heimatgesetz), § 2.

der doppelten Staatsangehörigkeit, sogenannte „sujets mixtes“, zu vermeiden (ebenso wie das Gegenteil, staatslose Personen). Ausnahmsweise kann aber nach vielen Gesetzen Doppelstaatsangehörigkeit zugestanden werden, auch das österreichische Gesetz sieht diesen Fall vor (§ 4, Z. 3);

4. endlich müssen die Ausländer seit mindestens vier Jahren im Bundesgebiet ihren ordentlichen Wohnsitz haben. Man will nur solche Fremde in den Staatsverband aufnehmen, die auch ernstlich die Absicht haben, in Österreich zu bleiben, was man aus einem vierjährigen Wohnsitz glauben zu können. Nur wenn die Verleihung der Landesbürgerschaft im Interesse des Bundes gelegen ist, kann von diesem Erfordernis abgesehen werden; ob ein solches Interesse vorliegt, entscheidet die Bundesregierung.

Vor der Verleihung der Landesbürgerschaft an einen Ausländer sind die Beziehungen des Bewerbers zu seinem bisherigen Heimatstaate sowie die sonstigen Personal- und Familienverhältnisse zu prüfen. Wenn diese Beziehungen und Verhältnisse derart sind, daß durch die Einbürgerung für das Land oder den Bund Nachteile zu befürchten sind, so darf die Verleihung nicht erfolgen.¹⁰⁾ Die Landesbürgerschaft darf von der Landesregierung erst verliehen werden, wenn das Bundeskanzleramt bestätigt, daß gegen die Einbürgerung vom Standpunkt der Bundesinteressen kein Anstand vorliegt.

Nur in einem Fall kann die Landesregierung die Landesbürgerschaft ohne Befragung der Bundesregierung sofort verleihen, nämlich an Personen, die einen Anspruch auf Zusicherung der Aufnahme in den Heimatverband einer österreichischen Gemeinde haben; einen solchen Anspruch erlangen Ausländer dann, wenn sie die Bedingungen erfüllen, die einem Inländer den Anspruch auf Aufnahme in das Heimatrecht gewähren, d. i. wenn er sich nach erlangter Eigenberechtigung durch zehn der Bewerbung unmittelbar vorangehende Jahre freiwillig und ununterbrochen in der Gemeinde aufgehalten hat und während dieser Zeit der öffentlichen Armenversorgung nicht zur Last gefallen ist (Heimatgesetz, §§ 2, 5). Unter dieser Voraussetzung erwirbt also ein Österreicher einen rechtlichen Anspruch auf Aufnahme in den Heimatverband, ein Ausländer einen rechtlichen Anspruch auf Zusicherung der Aufnahme; die Aufnahme selbst wird für Ausländer erst wirksam, wenn ihnen das Landesbürgerrecht verliehen ist. In diesem Falle kann also die Verleihung durch die Landesregierung sofort erfolgen. Einen Anspruch auf Verleihung der Landesbürgerschaft hat der Ausländer nicht. In diesem Punkte besteht also ein wesentlicher Unterschied zwischen der Aufnahme in den Gemeindeverband und der in den Staatsverband.

Die Verleihung der Landesbürgerschaft an einen Mann erstreckt sich auch auf dessen Frau, wenn die Ehe nicht gerichtlich geschieden oder getrennt ist. Bei der Verleihung an einen Ausländer erlangen die Landes-

¹⁰⁾ Die Prüfung erfolgt, was im Gesetz nicht gesagt ist, sich aber aus dem Zusammenhang ergibt, durch die Bundesregierung.

bürgerschaft nur jene nicht eigenberechtigten, ehelichen oder legitimierten Kinder, auf die sich die Verleihung ausdrücklich erstreckt.

Nur solchen Personen, die Österreicher gewesen sind, die Landesbürgerschaft aber verloren haben, steht unter gewissen Umständen ein Anspruch auf die Wiederverleihung zu. Das Gesetz unterscheidet zwei Fälle (§ 11):

1. Personen, die noch zur Zeit ihrer Minderjährigkeit die Landesbürgerschaft verloren haben und die dann binnen zwei Jahren nach erlangter Volljährigkeit um Wiederverleihung ansuchen; diesen Personen kann die Wiedererlangung der Landesbürgerschaft in dem Land, in welchem sie sie ursprünglich besessen hatten, nicht verweigert werden; sind sie Ausländer geworden, so müssen sie nachweisen, daß sie die fremde Staatsbürgerschaft jetzt verlieren und daß durch ihre Aufnahme die Bundesinteressen nicht gefährdet werden.

2. Unter den gleichen Voraussetzungen kann die Wiedererlangung der Landesbürgerschaft Frauen nicht verweigert werden, die durch die Verhehlung mit einem Ausländer die Landesbürgerschaft verloren haben, wenn die Ehe durch den Tod des Ehegatten oder dem Bande nach gelöst ist.

In beiden Fällen wird mit der Landesbürgerschaft auch die frühere Heimatzugehörigkeit wieder erlangt.

Das Gesetz kennt auch einen Fall von indirekter Verleihung der Landesbürgerschaft, indem es bestimmt, daß Ausländer durch Antritt eines öffentlichen Lehramtes an einer inländischen Hochschule die Landesbürgerschaft erwerben (Staatsangehörigkeitsgesetz, § 3, Z. 2, b). Die Bestimmung findet sich gleichlautend in der Bundesverfassung (Art. 6), wo sie durch die Verfassungsnovelle des Jahres 1925 eingefügt wurde. Es liegt hier also kein unmittelbarer Akt der Verleihung vor, die Landesbürgerschaft ist vielmehr als Rechtsfolge an einen anderen Akt geknüpft, nämlich an den Antritt eines Lehramtes.¹¹⁾

Es wäre wohl praktisch gewesen, diesen Erwerbsgrund nicht so zu spezialisieren und für jede Anstellung im Staatsdienst gelten zu lassen.¹²⁾

Analog den Erwerbsgründen der Staatsangehörigkeit sind die Verlustgründe; auch der Verlust beruht entweder auf familienrechtlichen Tatsachen oder auf einem Verwaltungsakt.

1. Familienrechtliche Verlustgründe.

1. Dem Erwerb durch Abstammung analog ist der Fall, daß der Vater eines nicht eigenberechtigten, ehelichen oder legitimierten Kindes die Landesbürgerschaft verliert; dasselbe gilt für das uneheliche Kind, dessen Mutter zur Ausländerin wird. In diesen Fällen verlieren auch die Kinder die Landesbürgerschaft (§ 8);

¹¹⁾ Die Erwerbung erfolgt mit der Zustellung des Ernennungsdekretes.

¹²⁾ Nach deutschem Recht gilt die Ernennung zum Beamten im Dienste des Staates, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes, im Schuldienst oder im Dienst einer anerkannten Religionsgenossenschaft für einen Deutschen als Aufnahme, für einen Ausländer als Einbürgerung.

2. durch Verehelichung mit einem Ausländer verliert die Österreicherin die Landesbürgerschaft, doch muß nachgewiesen werden, daß sie nach den Gesetzen des Staates, dem der Ehegatte angehört, die Staatsbürgerschaft des Mannes erwirbt. Ebenso verliert die Frau eines Österreichers die Landesbürgerschaft, wenn sie der Mann verliert; ist die Ehe gerichtlich geschieden oder getrennt, so verliert die Frau die Landesbürgerschaft nicht.

Analog tritt der Verlust der Landesbürgerschaft ein, wenn der Vater oder der Ehemann die österreichische Landesbürgerschaft wechselt, auch in diesem Fall folgen die genannten Familienmitglieder dem Familienoberhaupt in der Staatsbürgerschaft nach.

2. Die Ausbürgerung.

Der *contrarius actus* zum Akt der Verleihung ist die Ausbürgerung. Das Gesetz versteht darunter nur das Aufgeben der österreichischen Staatsangehörigkeit überhaupt, während es für das Aufgeben einer Landesbürgerschaft, also beim Wechseln der Landesbürgerschaft, keine eigene Benennung hat. Die Ausbürgerung kann freiwillig und absichtlich erfolgen oder aber als Rechtsfolge von bestimmten Tatsachen automatisch eintreten.

1. Wer die österreichische Staatsangehörigkeit freiwillig aufgeben will, muß um die Entlassung aus dem Staatsverband ansuchen, die ihm aber nur bewilligt wird, wenn er eine fremde Staatsangehörigkeit erwirbt. Andererseits ist mit der Erwerbung einer fremden Staatsangehörigkeit *ipso jure* der Verlust der österreichischen verbunden. Mit Zustimmung des Bundeskanzleramtes kann aber in diesem Fall aus triftigen Gründen die Beibehaltung der Landesbürgerschaft von der Landesregierung bewilligt werden (§ 10, Z. 1).

2. *Ipso jure* geht die österreichische Staatsangehörigkeit verloren, wenn man freiwillig in den öffentlichen Dienst oder Militärdienst eines fremden Staates tritt; eine Ausnahme ist für den Fall gemacht, daß ein Landesbürger die Stelle eines Hochschullehramtes im Ausland antritt, mit dem nicht die Erwerbung der Staatsbürgerschaft verbunden ist.¹³⁾

Mit dem Verlust der Landesbürgerschaft tritt, wenn nicht gleichzeitig eine andere Landesbürgerschaft erworben wird, immer auch der Verlust der Bundesbürgerschaft ein (§ 15).

Das Staatsangehörigkeitsgesetz trägt endlich der Tatsache Rechnung, daß es österreichische Staatsbürger geben kann, die in keiner Gemeinde heimatberechtigt sind; es wird vermutet, daß sie keine Landesbürgerschaft besitzen, infolgedessen sind sie unmittelbare Bundesbürger. Das Gesetz stellt bestimmte Regeln auf, nach denen solche Personen einzelnen Gemeinden zugewiesen werden, womit sie dann die Voraussetzung für die Landesbürgerschaft erlangen.¹⁴⁾

¹³⁾ Es ist auffallend, daß dies nur für Hochschullehrer und nicht auch für andere Staatsanstellungen im Ausland gilt.

¹⁴⁾ Heimatrechtsnovelle von 1925. Vgl. S. 54 f.

§ 15. Das Heimatrecht.

Staatsbürgerschaft bedeutet die Zugehörigkeit zu einem Staate; ihr analog und durchaus wesensgleich ist die Zugehörigkeit zur Gemeinde, das Heimatrecht, oder, wie es mit einem in Österreich üblichen, aus dem Gemeindegesetz von 1849 stammenden Ausdruck bezeichnet zu werden pflegt, die Zuständigkeit.¹⁾

Diese Zugehörigkeit kann de lege ferenda auf verschiedene Tatbestände gegründet werden, so auf den Wohnsitz, wonach alle jene Angehörige der Gemeinde sind, die dort ihren ordentlichen Wohnsitz haben, ferner auf die Abstammung, wie es bei der Staatsangehörigkeit der Fall ist, auch eine Verbindung der beiden Prinzipien kommt vor.

Das österreichische Heimatgesetz stellt an die Spitze die beiden Grundsätze, daß erstens nur österreichische Bundesbürger in einer Gemeinde das Heimatrecht erwerben können, daß aber zweitens auch jeder Österreicher in einer Gemeinde heimatberechtigt sein soll. Österreichische Staatsangehörigkeit und Heimatrecht fallen also schon seit der Geltung des Heimatgesetzes, d. i. seit etwa 70 Jahren, zusammen und daran hat auch der Übergang zur republikanischen Staatsform und zum Bundesstaat nichts geändert. Ebenso gilt nach wie vor der Grundsatz, daß man nur in einer Gemeinde heimatberechtigt sein kann, so daß das Heimatrecht in einer Gemeinde erlischt, wenn man es in einer anderen erwirbt. Andererseits ist die Verzichtleistung auf das Heimatrecht ohne Wirkung, solange nicht der Verzichtende anderwärts ein Heimatrecht erworben hat.²⁾ Überdies hat das Staatsangehörigkeitgesetz die Heimatangehörigkeit mit der Staatsangehörigkeit dadurch in noch engere Verbindung gebracht, daß es die Erwerbung der Landesbürgerschaft durch Bundesbürger mit der Erlangung des Heimatrechtes ipso jure verbindet; d. h. wenn ein österreichischer Bundesbürger, der z. B. Landesbürger von Oberösterreich ist, das Heimatrecht in einer Gemeinde von Steiermark erwirbt, so wird er damit automatisch Landesbürger von Steiermark.

Inhalt des Heimatrechtes ist das Recht auf unentziehbaren Aufenthalt in der Gemeinde und der Anspruch auf Armenversorgung.³⁾ Heimatangehörige können aus der Gemeinde nicht ausgewiesen und nicht abgeschoben werden, es ist der einzige Ort, in dem der Österreicher ein unter allen Umständen unentziehbares Recht auf Aufenthalt hat. Von großer Bedeutung ist die Verbindung des Heimatrechtes mit dem Armenrecht, eine Verknüpfung, die sich nicht unbedingt bewährt hat.⁴⁾ Dabei ist eine grundlegende Frage die, wie die Erwerbung des

¹⁾ Das Heimatgesetz vom 3. Dez. 1863 ist 1896 (RGBl. Nr. 222), 1925 (BGBl. Nr. 286) und 1928 (BGBl. Nr. 355) novelliert worden.

²⁾ Heimatgesetz, §§ 2, 17.

³⁾ Heimatgesetz, §§ 1, 22 bis 31. Vgl. Adamovich, Grundriß, S. 94ff.

⁴⁾ Deutschland hat seit 1870 ein anderes Prinzip, das des Unterstützungswohnsitzes; hierbei ist es vor allem die Gemeinde des ständigen Wohnsitzes, die zur Armenversorgung verpflichtet ist, ein System, das vor dem österreichischen

Heimatrechtes und damit der Anspruch auf Armenversorgung geregelt ist, insbesondere, ob die Gemeinden dabei absolut selbständig sind. Durch das Gesetz von 1863 ist diese Selbständigkeit allerdings gewährt worden — im Gegensatz zum provisorischen Gemeindegesetz von 1849 und zu dem von 1859 —, aber die Freiheit der Gemeinden in diesem Punkt hat zu unerfreulichen Zuständen geführt, gegen die man durch die Novelle von 1896 eine allerdings nicht ganz ausreichende Abhilfe geschaffen hat.

Die Gründe für den Erwerb und den Verlust des Heimatrechtes sind im allgemeinen dieselben wie die für den Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft.⁵⁾ Das sind also zunächst familienrechtliche Tatsachen, Abstammung und Verheiratung: eheliche Kinder erwerben das Heimatrecht des Vaters, uneheliche das der Mutter, nicht eigenberechtigte, uneheliche durch Legitimation das des Vaters, die Frau erwirbt durch die Verheiratung das Heimatrecht des Mannes. Bei Veränderungen im Heimatrecht folgt die nicht gerichtlich geschiedene Frau dem Mann, und sie behält auch als Witwe das Heimatrecht in jener Gemeinde, in der dem Gatten zur Zeit des Todes das Heimatrecht zustand; gerichtlich geschiedene oder getrennte Frauen behalten das Heimatrecht, das sie zur Zeit der Ehetrennung hatten. Wird hingegen eine Ehe für ungültig erklärt, so tritt die Frau in jene Heimatrechtsverhältnisse zurück, in denen sie sich bis zum Eingehen der Ehe befunden hatte. Analoge Bestimmungen gelten für die Heimatrechtsverhältnisse der Kinder bei Veränderungen im Heimatrecht der Eltern: eheliche und legitimierte Kinder folgen dem Vater, uneheliche der Mutter, solange sie nicht eigenberechtigt sind; die eigenberechtigten Kinder bleiben in jener Gemeinde heimatberechtigt, in der sie bei Erlangung der Eigenberechtigung heimatberechtigt waren. Der Tod der Eltern ändert nichts am Heimatrecht der Kinder.

Das Heimatrecht wird ferner durch Aufnahme erworben. Die bereits erwähnten unerfreulichen Zustände, die mit dem freien Entscheidungsrecht der Gemeinden über die Aufnahme eintraten, waren vor allem auf eine gewisse Zurückhaltung oder Engherzigkeit der Gemeinden zurückzuführen, denn sie mußten bei jeder Aufnahme bedenken, daß der neue Heimatberechtigte eventuell einmal der Gemeinde zur Last fallen könne. Nun kommt es aber nicht selten vor, daß jemand seinen ordentlichen Wohnsitz wechselt und in dem fremden Ort, in dem er nicht heimatberechtigt ist, dauernd bleibt. Das Wandern ganzer Bevölkerungsschichten vom flachen Land in die Städte und Industrieorte hatte die Wirkung, daß in den letzteren oft eine unverhältnismäßig große Zahl Nichtheimatberechtigter ansässig war, die auch aus Angst

gewisse Vorteile hat; denn das Band der Zuständigkeit ist ein ausschließlich juristisches, das des Wohnsitzes aber ein tatsächliches. Ersteres kann sehr locker, unter Umständen ganz in Vergessenheit geraten sein und soll doch so weittragende Folgen haben, wie sie im Recht und der Verpflichtung zur Armenunterstützung liegen.

⁵⁾ Heimatgesetz, §§ 5 ff.

vor den Armenlasten von den Gemeinden nicht aufgenommen wurden. Das alte Heimatrecht ging aber nicht von selbst verloren, ging vielmehr auf Frau und Kinder über, obwohl diese zu der Heimatgemeinde des Ausgewanderten, die nun auch die ihre war, oft nicht die leisesten Beziehungen hatten. Gleichwohl war die Aufenthaltsgemeinde nicht verpflichtet, solchen Personen, und wenn sie noch so lange dort ihren ordentlichen Wohnsitz hatten, das Heimatrecht zu geben; im Falle der Verarmung hatte sie auch keinerlei Verpflichtungen gegen den einstmals Eingewanderten und seine Nachkommen, wenn diese auch ihr Leben lang ausschließlich dort gewohnt hatten; diese konnten vielmehr an ihre richtige, juristische Heimatgemeinde abgeschoben werden, die nun für jemanden zu sorgen hatte, der ihr tatsächlich ganz fremd war. Diese offensichtlichen Übelstände haben nun dazu geführt, die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen zur Aufnahme von nicht zuständigen Einwohnern zu zwingen, so daß solche De-facto-Zugehörigkeit nun auch den Anspruch auf die rechtliche Zugehörigkeit geben kann. Die Heimatgesetznovelle von 1896 sagt (§ 2), daß die Aufnahme in den Heimatverband von der Aufenthaltsgemeinde demjenigen österreichischen Staatsbürger nicht versagt werden kann, der nach erlangter Eigenberechtigung durch zehn der Bewerbung um das Heimatrecht vorangehende Jahre sich freiwillig und ununterbrochen in der Gemeinde aufgehalten hat und während dieser Zeit der öffentlichen Armenversorgung nicht zur Last gefallen ist. Dies ist die sogenannte Ersitzung des Heimatrechtes,⁶⁾ wie diese Erwerbung mit einem aus dem Privatrecht herübergenommenen, hier durchaus nicht zutreffenden Ausdruck bezeichnet wird. Durch diesen mindestens zehn Jahre währenden Aufenthalt wird aber das Heimatrecht nicht von selbst erworben, sondern es entsteht nur ein Anspruch des Aufenthaltlers darauf, daß ihm, wenn er es verlangt, das Heimatrecht verliehen werde.

Durch freiwilliges Aufgeben des Aufenthaltes in der Gemeinde wird die begonnene zehnjährige Aufenthaltsfrist unterbrochen, doch wird eine Unterbrechung nicht als solche angesehen, wenn aus den Umständen zu entnehmen ist, daß der Aufenthalt in der Gemeinde beibehalten werden soll, also wenn sich jemand z. B. nur zum Zwecke einer Geschäftsreise oder zur Erholung aus der Gemeinde entfernt.

Dieser Anspruch auf Aufnahme nach zehnjährigem Aufenthalt steht auch den Angehörigen des Betreffenden zu, wenn deren Heimatrecht von dem seinigen abhängig ist; auch die bisherige Heimatgemeinde, die ja ein großes rechtliches Interesse an einem solchen Fall haben kann, ist berechtigt, die Aufnahme des oder der Anspruchsberechtigten zu beantragen. Auch wenn der Anspruchsberechtigte selbst bereits gestorben ist, kann von den übrigen, noch berechtigten Personen der Anspruch geltend gemacht werden, aber er muß bereits bestehen.

⁶⁾ Sowohl das Gesetz von 1849 wie das von 1859 kannten schon diese „Ersitzung“, sie verlangten einen Aufenthalt von 4 Jahren; das Gesetz von 1863 hat, um den Gemeinden volle Freiheit zu geben, die Ersitzung aufgehoben.

Die Aufnahme in den Heimatverband muß immer eine unbedingte sein, sie darf weder zeitlich beschränkt werden noch darf eine rechtliche Beschränkung damit verbunden sein; z. B. ein Verzicht des Aufzunehmenden auf das Armenrecht wäre nichtig und als nicht beigesetzt zu betrachten.

Die Gemeinde kann für die Aufnahme in den Heimatverband eine Gebühr einheben, aber nur für die freiwillige Aufnahme; zur Einführung einer solchen wie zu ihrer Erhöhung ist ein Landesgesetz erforderlich.

Der Anspruch auf Aufnahme verjährt in zwei Jahren vom letzten Aufenthalt des Bewerbers gerechnet; für die Heimatgemeinde beträgt die Verjährungsfrist fünf Jahre.

Ausländer erwerben mit dem zehn Jahre währenden, ununterbrochenen Aufenthalt den Anspruch auf Zusicherung der Aufnahme.

Als einen letzten Erwerbsgrund kennt das Heimatgesetz die Anstellung im Staats-, Landes- oder Gemeindedienst, dann als Bezirksvertretungs- und öffentliche Fondsbeamte, Diener, Geistliche und öffentliche Lehrpersonen sowie als Notare, die mit dem Antritt ihres Amtes ipso jure das Heimatrecht in der Gemeinde erwerben, in der ihnen ihr ständiger Amtssitz angewiesen ist. Der Erwerb des Heimatrechtes ist nur mit einer definitiven Anstellung verbunden, nicht mit einem beliebig aufkündbaren, provisorischen Dienstverhältnis.

Heimatlose Personen, d. h. solche, deren Heimatzugehörigkeit nicht erweislich ist,⁷⁾ werden einer Gemeinde zugewiesen und sind von dieser dann so lange als in ihr zuständig zu behandeln, bis ein anderes Heimatrecht für sie ermittelt ist oder sie ein anderes erworben haben. Hier handelt es sich also nur um den provisorischen oder bedingten Erwerb des Heimatrechtes; das Provisorium wird ungültig in dem Moment, wo sich herausstellt, daß der Betreffende ein anderes Heimatrecht besitzt. Die Zuweisung an eine Gemeinde erfolgt natürlich nicht willkürlich, sondern zunächst unmittelbar kraft Gesetzes, liegen keine gesetzlichen Zuweisungsgründe vor, so weist die Behörde unter Beachtung einer bestimmten, gesetzlich vorgeschriebenen Reihenfolge zu (Heimatgesetznovelle von 1925, § 6).

Kraft Gesetzes (Novelle von 1925, § 2) erlangen das Heimatrecht Bundesbürger, die auf Grund von Staatsverträgen die Staatsbürgerschaft der Republik Österreich oder auf Grund einer Erklärung (Gesetz von 1918, StGBI. Nr. 91, § 2) zwar das Staatsbürgerrecht, aber kein Heimatrecht erworben haben, ein solches zunächst in jener österreichischen Gemeinde, in der sie zuletzt heimatberechtigt gewesen sind; sind sie nie in einer Gemeinde des österreichischen Bundesgebietes heimatberechtigt gewesen, so werden sie dort zuständig, wo sie am 16. Juli 1920⁸⁾ ihren ordentlichen Wohnsitz hatten oder tatsächlich gewohnt

⁷⁾ Als nicht erweislich ist ein Heimatrecht auch dann anzusehen, wenn es von der angeblichen Heimatgemeinde nicht anerkannt wird.

⁸⁾ An diesem Tage ist der Friedensvertrag von St. Germain in Kraft getreten.

haben.⁹⁾ Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, so daß eine Heimatgemeinde kraft Gesetzes nicht besteht, so erwerben diese Personen einen Anspruch auf Aufnahme in jener Gemeinde, in der sie sich nach erlangter Eigenberechtigung durch vier der Bewerbung unmittelbar vorausgehende Jahre freiwillig und ununterbrochen aufgehalten haben, ohne während dieser Zeit der öffentlichen Armenversorgung zur Last gefallen zu sein. Der Anspruch auf Aufnahme kann von demselben Personenkreis geltend gemacht werden, der die Aufnahme auf Grund eines zehnjährigen Aufenthaltes beanspruchen kann. Heimatlose Bundesbürger endlich, die ein Heimatrecht kraft Gesetzes auf Grund dieser Bestimmungen nicht erwerben, sind in nachstehender Reihenfolge zuzuweisen:

1. jener Gemeinde, in der sich der Zuzuweisende in den letzten zehn Jahren am längsten aufgehalten hat;
2. jener Gemeinde, in der der Zuzuweisende geboren, oder, wenn er Findling ist, in der er aufgefunden wurde;
3. jener, in der er zur Zeit des zur Frage gekommenen Heimatrechtes angetroffen wurde.

Sind auch diese Voraussetzungen nicht gegeben, so hat die Landesregierung eines Bundeslandes die Zuweisung zu einer Gemeinde ihres Bereiches zu verfügen; welches Bundesland in Frage kommt, bestimmt sich von Fall zu Fall nach einer Reihung der Bundesländer, die vom Bundeskanzleramt ein- für allemal festzusetzen ist.

Die behördliche Zuweisung begründet für den Zugewiesenen den Erwerb des Heimatrechtes in der Zuweisungsgemeinde, und zwar mit dem Tag der Einleitung des Verfahrens wegen Heimatlosigkeit.

Der Verlust des Heimatrechtes tritt ein:

1. auf Grund familienrechtlicher Tatsachen, so für die Frau, die mit der Verheiratung das Heimatrecht des Mannes erlangt und ihr bisheriges verliert; dasselbe spielt sich bei der Legitimation eines unehelichen Kindes ab;
2. durch Erwerb des Heimatrechtes in einer anderen Gemeinde;
3. durch Verlust der Landesbürgerschaft.

Ohne rechtliche Wirkung ist der Verzicht auf das Heimatrecht, was eigentlich selbstverständlich ist, denn es handelt sich beim Heimatrecht ebenso wie bei der Staatsangehörigkeit um einen öffentlich-rechtlichen Status, mit dem Rechte und Pflichten verbunden sind, aber nicht um ein Recht im strengen Sinne des Wortes.¹⁰⁾

Die Heimatgemeinde ist verpflichtet, den Heimatberechtigten

⁹⁾ Bundesbürger, die auf Grund dieser Bestimmungen ein Heimatrecht nicht erlangten, konnten innerhalb dreier Monate vom Inkrafttreten des Gesetzes an (ab 15. Aug. 1925) bei der Landesregierung eines Bundeslandes erklären, daß sie in diesem Bundeslande heimatberechtigt sein wollen; die Landesregierung konnte dann eine Gemeinde bestimmen, in der dem Erklärenden das Heimatrecht zuzustehen hat, sie konnte eine solche Zuweisung aber auch verweigern.

¹⁰⁾ Deshalb ist auch der Ausdruck „Zuständigkeit“ staatsrechtlich besser als „Heimatrecht“; ebenso wie „Staatsangehörigkeit“, „Landesbürgerschaft“ usw. besser sind als die ein „recht“ bezeichnenden Ausdrücke.

Heimatscheine unentgeltlich auszustellen, das sind Urkunden, in denen der Bestand des Heimatrechtes bestätigt wird.

Die Gemeinden müssen endlich über ihre Heimatberechtigten ein Verzeichnis führen, die sogenannte Heimatrolle, und auch bei der Führung der Heimatrollen anderer Gemeinden mitwirken.¹¹⁾

§ 16. Die Rechtsverhältnisse der Untertanen.

Die Staatsangehörigen stehen zum Staat in einem doppelten Rechtsverhältnis; zunächst sind sie Objekte der Staatsherrschaft, was für sie gewisse Pflichten zur Folge hat, sodann aber sind sie Subjekte von Rechten, Rechtspersönlichkeiten, auch gegenüber dem Staat selbst. Rechte wie Pflichten kommen ferner den im Staate lebenden Ausländern zu, doch unterscheiden sich diese sowohl dem Charakter wie dem Ausmaße nach von denen der Staatsangehörigen. Das Verhältnis der Staatsangehörigen zum Staat ist intensiver als das der Fremden, es ist auch nicht ohneweiters lösbar, während das der Ausländer normalerweise in dem Augenblick aufhört, in dem er das Staatsgebiet verläßt.

Dem Aufbau des Bundesstaates entsprechend ist in diesem zwischen dem Verhältnis des Individuums zum Bund und dem zum Einzelstaat zu unterscheiden; für den Bund gibt es nur Österreicher und Ausländer, für das Land sind aber drei verschiedene Verhältnisse möglich: erstens das der eigenen Landesbürger zum Land, zweitens das der Bürger anderer Länder zum Land und drittens das der Ausländer zum Land. Diese Verschiedenheit kommt in den Rechten und Pflichten des Individuums wohl in mancher Beziehung zum Ausdruck, doch strebt die Bundesverfassung eine weitgehende Vereinheitlichung der österreichischen Bevölkerung an, wie aus verschiedenen Bestimmungen hervorgeht; so soll nach der Bundesverfassung (Art 6, Abs. 7) jeder Bundesbürger in jedem Lande die gleichen Rechte und Pflichten wie die Bürger des Landes selbst haben, was sich aber nicht auf die dem Landesbürger im Lande zustehenden politischen Rechte beziehen kann, z. B. das Wahlrecht zum Landtag, das nur Landesbürgern zukommt. Aber die staatsbürgerlichen Rechte wie die Ansprüche auf Leistungen des Staates, die Freiheitsrechte wie die politischen Rechte dem Bund gegenüber sind von der Landesangehörigkeit unabhängig; eine Beschränkung dieser Rechte durch Landesgesetz oder auch durch die Landesverfassung wäre unwirksam.

1. Rechte der Staatsbürger.

Unter den Rechten der Staatsbürger sind zwei Gruppen zu unterscheiden, einmal die politischen Rechte, die in einer Teilnahme an der Ausübung der staatlichen Rechte bestehen, und zweitens die staatsbürgerlichen Rechte, die das öffentlich-rechtliche Verhältnis des Individuums zum Staate regeln. Die ersteren, von denen vor allem das

¹¹⁾ Heimatrechtsnovelle von 1928, Art. V. Dazu eine Ausführungsverordnung vom 4. Juli 1929, BGBl. Nr. 218.

Wahlrecht zu den verschiedenen Vertretungskörpern von Bedeutung ist, sind bei der Organisation des Bundes und der Länder zu besprechen. Die staatsbürgerlichen Rechte bestehen teilweise darin, daß dem Staatsbürger Ansprüche auf gewisse Leistungen des Staates zugesprochen werden, zum Teil darin, daß der staatlichen Tätigkeit im Interesse der Handlungsfreiheit des Individuums Beschränkungen auferlegt werden, deren Beobachtung vom Staatsbürger gegebenenfalls durch Klage gegen den Staat erzwungen werden kann.

Zu den Leistungen des Staates für das Individuum gehört die Tätigkeit der Gerichte und Verwaltungsbehörden, die jederzeit unter den in der Gesetzgebung vorgesehenen Voraussetzungen vom einzelnen ausgelöst werden kann. Hierher gehört ferner die umfangreiche und mannigfaltige fürsorgende und schützende Tätigkeit, die auf dem Gebiete der inneren Verwaltung von Staat, Land und Gemeinde fortlaufend ausgeübt wird. Hierher gehört endlich der Schutz, den der Staat seinen Staatsangehörigen im Ausland zuteil werden läßt, sowohl gegenüber den Angehörigen fremder Staaten wie auch gegenüber den Staaten selbst.

Die Beschränkungen des Staates im Interesse der individuellen Handlungsfreiheit gehen auf die naturrechtliche Doktrin zurück, die angeborene Rechte der Menschen annimmt, in die auch der Staat nicht eingreifen dürfe. In den modernen Staaten finden sie sich als Grund- oder Freiheitsrechte verfassungsmäßig gewährleistet.¹⁾

In Österreich steht noch das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger von 1867 (RGBl. Nr. 142) in Geltung, das nach Art. 149 der Bundesverfassung als Verfassungsgesetz rezipiert ist. Außerdem enthält die Bundesverfassung selbst einzelne Grundrechte, teils zur Ergänzung, teils zur näheren Ausführung des übernommenen Staatsgrundgesetzes. Das Staatsgrundgesetz selbst hatte zwei ältere, schon vor der Dezemberverfassung erlassene Gesetze zu Verfassungsgesetzen erklärt, die nun auch von der Bundesverfassung als solche übernommen worden sind.²⁾

Das Staatsgrundgesetz sagt schon im Titel, daß es Rechte der „Staatsbürger“ enthält, und es war, wie aus seiner Entstehungsgeschichte hervorgeht, nur für österreichische Staatsbürger gedacht.³⁾ Das bedeutet natürlich nicht, daß die darin enthaltenen Rechte für Aus-

1) Über die Geschichte der Freiheitsrechte vgl. vor allem: G. Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ferner: A. Menzel, Beiträge zur Geschichte der Staatslehre, S. 479 ff.

2) Das Staatsgrundgesetz ist nur in einzelnen Punkten abgeändert worden. So sind die Bestimmungen über das Wahlrecht in die Gemeindevertretungen und die über die Staatsbürgerschaft außer Kraft gesetzt, ebenso das Recht der Regierung, einzelne Grundrechte unter gewissen Voraussetzungen zeitweilig zu suspendieren. — Die übernommenen älteren Verfassungsgesetze sind das Gesetz vom 27. Okt. 1862, RGBl. Nr. 87, zum Schutze der persönlichen Freiheit und das Gesetz vom gleichen Datum, RGBl. Nr. 88, zum Schutze des Hausrechtes.

3) Vgl.: Die neue Gesetzgebung Österreichs, erläutert aus den Reichsratsverhandlungen. Wien, 1868. S. 339.

länder keine Gültigkeit haben sollen, wohl aber, daß sie für Ausländer nicht verfassungsrechtlich gewährleistet sind. Kein moderner Staat könnte heute einem Ausländer grundsätzlich den Schutz der persönlichen Freiheit, des Eigentums, der Glaubens- und Gewissensfreiheit usw. verwehren, wohl aber können diese Freiheiten für Ausländer durch einfache Gesetze und selbst durch Verordnungen beschränkt oder auch aufgehoben werden, während sie für Staatsbürger nur durch Verfassungsgesetz abgeändert werden können.⁴⁾ Juristische Garantien für Ausländer können, wenn es nicht durch besondere Verfassungsgesetze geschieht, nur durch Staatsverträge gegeben werden. Tatsächlich sprechen die im Staatsvertrag von St. Germain enthaltenen Bestimmungen, die Garantien von einzelnen Grundrechten zum Inhalt haben, zum Teil ausdrücklich von Ausländern (Art. 63), zum Teil ausdrücklich von österreichischen Staatsangehörigen (Art. 66, 67).

Endlich ist zu bemerken, daß die in den Grundrechten gewährleisteten Freiheiten selbstverständlich niemals unbeschränkt sein können, das ist bei keinem einzigen der Rechte weder jemals von der Theorie verlangt noch in der Praxis versucht worden. Alle Freiheiten sind seit jeher grundsätzlich nur unter der Bedingung, daß sie mit der bestehenden Rechtsordnung im Staate nicht in Widerspruch geraten, gewährt und gewährleistet worden. Niemand kann sich unter Berufung auf ein Grundrecht der Gehorsamspflicht gegenüber den staatlichen Gesetzen entziehen.⁵⁾

Die den österreichischen Bundesbürgern durch die Bundesverfassung selbst, das Staatsgrundgesetz⁶⁾ und die einzelnen Ausführungsgesetze gewährleisteten Grundrechte sind folgende:

4) Als die Franzosen mit ihrer berühmten *déclaration des droits* im Jahre 1789 die Freiheitsrechte auf dem europäischen Kontinent einführten, dachten sie ursprünglich an „Menschenrechte“, die jedermann zustehen sollten, doch unterschieden sie schon in der Erklärung selbst zwischen Menschen- und Bürgerrechten, führten aber diese Unterscheidung weder in der ersten noch in den folgenden Verfassungen streng durch. Die Charte von 1814 nahm einen anderen Standpunkt ein und proklamierte „Rechte der Franzosen“, ebenso alle späteren französischen Verfassungen. Ihr Einfluß auf die Verfassungsentwicklung in den übrigen, speziell den deutschen Staaten, hat dazu geführt, daß auch in diesen der nationale Charakter der Freiheitsrechte die Regel wurde. So bezeichnen sich die 1848 publizierten Grundrechte der Reichsverfassung als „Grundrechte des deutschen Volkes“, ebenso war es im großen und ganzen mit den Grundrechten in den deutschen Einzelstaaten. Wenn auch in den Gesetzen selbst öfter Ausdrücke, wie „jedermann“ oder „Einwohner“ u. dgl., gebraucht werden, so sollten damit doch gewiß keine Ausnahmen vom nationalen Prinzip gemacht werden. Dies gilt auch für das österreichische Staatsgrundgesetz. — Vgl. über die ganze Frage: Frisch, *Fremdenrecht*, S. 225 ff., und die dort angeführte Literatur.

5) Vgl. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, S. 413f. Anm. 4.

6) Die einzelnen Rechte sind im Staatsgrundgesetz ganz ohne System aneinandergereiht; in der Literatur werden sie gewöhnlich nach sachlichen Gesichtspunkten geordnet.

1. Die Gleichheit vor dem Gesetz (StGG. Art. 2, BVerf. Art. 7). Das Prinzip ist im Staatsgrundgesetz ausgesprochen und in der Bundesverfassung wiederholt und ergänzt durch den Zusatz: „Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen.“ Auch durch den Staatsvertrag von St. Germain wird Österreich zu dieser Garantie verpflichtet.⁷⁾ Danach könnte man glauben, daß im alten Österreich trotz der staatsgrundgesetzlich gewährleisteten Gleichheit vor dem Gesetz, rechtliche Ungleichheiten bestanden hätten, im Widerspruch mit dem Staatsgrundgesetz. Das trifft aber keineswegs zu; die Ungleichheiten, die nach der Dezemberverfassung in der Rechtsstellung der Staatsbürger vorhanden waren, beruhten genau so auf Gesetzen und waren in geradeso legaler Weise zustande gekommen wie die Ungleichheiten, die nach der gegenwärtigen Verfassung bestehen.

Was das Verbot, Vorrechte der Geburt und des Standes zuzulassen, betrifft, so bedeutet das allerdings eine Neuerung; aber die Vorrechte des Adels, um die es sich hier handelte, waren in der Monarchie von so geringem Umfang, daß sie für den Staat und seine Funktionen ganz bedeutungslos waren.⁸⁾ Diese Vorrechte waren auf die Mitglieder des kaiserlichen Hauses und ebenbürtiger Familien sowie auf die großjährigen Häupter jener inländischen Adelsgeschlechter beschränkt, denen der Kaiser die erbliche Reichsratswürde verliehen hatte.⁹⁾ Vorrechte des übrigen Adels gab es nicht.¹⁰⁾ Der Begriff „Stand“ kann übrigens ebenso

punkten zu Gruppen zusammengefaßt, wodurch ihre Darstellung übersichtlich wird. So z. B. Adamovich, Grundriß, S. 102ff.

⁷⁾ Art. 66: „Alle österreichischen Staatsangehörigen ohne Unterschied der Rasse, der Sprache oder Religion sind vor dem Gesetze gleich...“

⁸⁾ Ausgenommen natürlich die Rechte des Hauses Habsburg-Lothringen auf den Thron. Diese sind durch ein besonderes Gesetz vom 3. April 1919, StGBI. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen (abgeändert 1919, 1925 und 1928) aufgehoben worden. Nach § 1 des Gesetzes sind alle Herrscherrechte und sonstigen Vorrechte des Hauses für immerwährende Zeiten aufgehoben, nach § 2 sind die Mitglieder des Hauses des Landes verwiesen, soweit sie nicht auf die Mitgliedschaft zu dem Hause und auf alle daraus gefolgerten Herrschaftsansprüche verzichtet und sich als treue Staatsbürger der Republik bekannt haben. Was unter „Verzicht“ auf die Mitgliedschaft zu verstehen sei, ist allerdings nicht gesagt. Unser bürgerliches Recht kennt einen solchen Verzicht nicht. Da nach § 4 des Gesetzes auch „jedes Privatfürstenrecht“ aufgehoben ist, könnte nach dem Hausgesetz der Habsburger kein gültiger Verzicht mehr ausgesprochen werden.

⁹⁾ Vor Kriegsbeginn gab es etwa 80 erbliche Herrenhausmitglieder dieser Klasse.

¹⁰⁾ Die Führung der Adelsbezeichnung, ev. des Prädikates ist kein „Vorrecht“, sondern gehört in das Namensrecht. — Die Adelsbezeichnungen wurden in Österreich durch das Gesetz vom 3. April 1919, StGBI. Nr. 211, abgeschafft, ebenso Titel und Würden, die mit einer amtlichen Stellung oder einem Beruf nicht in Zusammenhang stehen, desgleichen die weltlichen Ritter- und Damenorden.

wie „Klasse“ verschieden ausgelegt werden. Neu ist auch die vollkommene Gleichberechtigung der Geschlechter, die sich nach dem Wortlaut der Verfassung nicht nur auf politische und staatsbürgerliche Rechte beziehen kann, sondern offenbar unbeschränkt gelten soll. Auch die volle Gleichberechtigung der Bekenntnisse findet sich unter den Verpflichtungen Österreichs im Staatsvertrag von St. Germain.¹¹⁾

Als eine selbstverständliche Folge der Gleichheit vor dem Gesetze kann die staatsgrundgesetzliche Bestimmung angesehen werden, wonach alle öffentlichen Ämter den Staatsbürgern gleich zugänglich sein sollen.¹²⁾

2. Die Gewährleistung der persönlichen Freiheit¹³⁾ bedeutet die Sicherheit der Person vor willkürlicher Beschränkung seiner Freiheit, namentlich durch ungesetzliche Verhaftung.¹⁴⁾ Dieses Grundrecht geht zurück auf die Anerkennung des Menschen als Rechtssubjekt, einen Grundsatz, der erst im Laufe des 19. Jahrhunderts voll zur Anerkennung gekommen ist. Die von der Kaiserin Maria Theresia und von Josef II. begonnenen Reformen, welche die Aufhebung der Leibeigenschaft und der sonst bestehenden Untertänigkeitsverhältnisse zum Zweck hatten, kamen erst 1848 zum Abschluß.¹⁵⁾ Das Staatsgrundgesetz erklärt jeden Untertänigkeits- und Hörigkeitsverband für immer als aufgehoben und gewährleistet die Freiheit der Person.¹⁶⁾ Diese besteht darin, daß Verhaftungen nur auf Grund von richterlichen, mit Gründen versehenen Befehlen zulässig sind, daß die von Sicherheitsorganen in Haft genommenen Personen innerhalb 48 Stunden entweder freizulassen oder an die Behörde abzuführen sind, der das weitere Verfahren in dem Falle zusteht.¹⁷⁾ Auch das Verbot, dem gesetzlichen Richter entzogen zu werden, gehört mit zum Schutz der persönlichen Freiheit (BVerf. Art. 83, Abs. 2).

3. Unter Freizügigkeit versteht man das Recht der Staatsbürger,

11) Art. 63, 66. — Auch dieses Grundrecht war schon im Staatsgrundgesetz von 1867, Art. 14, anerkannt.

12) StGG., Art. 3. Staatsvertrag von St. Germain, Art. 66.

13) StGG., Art. 8. — Gesetz vom 27. Okt. 1862, RGBl. Nr. 87.

14) Dieses Recht ist zuerst in England zur Anerkennung gekommen, und zwar schon in der Magna Charta von 1215, die den Grundsatz aufstellt, daß niemand eingekerkert werden darf ohne Spruch eines ordentlich besetzten Gerichtes, d. h. auf Grund eines Urteiles von *judices aequales*, das sind Standesgenossen.

15) In den Vereinigten Staaten von Nordamerika bestand das Institut der Sklaverei bekanntlich bis zum Abschluß des sog. Sezessionskrieges, d. i. bis zum Jahre 1865.

16) Im Staatsvertrag von St. Germain ist diese Garantie auch für Ausländer aufgestellt (Art. 63): „Österreich verpflichtet sich, allen Einwohnern Österreichs ohne Unterschied der Geburt, Staatsangehörigkeit, Sprache, Rasse oder Religion vollen und ganzen Schutz von Leben und Freiheit zu gewähren.“ Dieser Verpflichtung ist Österreich dadurch nachgekommen, daß es diese Vorschrift in Art. 149 der Bundesverfassung zu Verfassungsbestimmungen erklärt hat.

17) Das ist in der Regel das Gericht, es kann aber auch eine andere Behörde sein, z. B. eine Finanzbehörde, Militärbehörde usw.

ihren Aufenthalt innerhalb des Bundesgebietes jederzeit beliebig zu wechseln, sich an jedem Orte niederzulassen, Liegenschaften jeder Art zu erwerben und darüber zu verfügen (StGG. Art. 4, 6). Die Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit ist im Wege der Gesetzgebung, die Internierungen, Ausweisungen, Abschiebungen u. dgl. vorsieht, beschränkt. Auch das Recht, auszuwandern, gehört zur Freizügigkeit; nach dem Staatsgrundgesetz war es nur durch die Wehrpflicht beschränkbar, vor der Dezemberverfassung brauchte man zur Auswanderung eine behördliche Bewilligung (Auswanderungspatent von 1832). Gegenwärtig bestehen, da wir keine allgemeine Wehrpflicht haben, keine allgemeinen Beschränkungen der Auswanderung.¹⁸⁾ Verkehrsbeschränkungen innerhalb des Bundesgebietes sind durch die Bundesverfassung selbst untersagt, doch können, solange die durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse andauern, von Bundes wegen Beschränkungen angeordnet werden.¹⁹⁾

Der Erwerb von Liegenschaften sowie die Ausübung einer Erwerbstätigkeit war früher vielfach durch Engherzigkeit der Gemeinden, der Innungen und Zünfte beschränkt, oft konnten überhaupt nur Gemeindeangehörige Grund und Boden erwerben. Diese Beschränkungen, die schon vor 1848 zum guten Teil außer Übung waren, wurden durch das Staatsgrundgesetz restlos beseitigt. Für den Erwerb von Liegenschaften durch Ausländer gilt der Grundsatz der Reziprozität.

4. Unverletzlichkeit des Eigentums bedeutet, daß das Eigentum nur in den Fällen und in der Art weggenommen werden kann, wie es das Gesetz vorschreibt. Es handelt sich hier um das Institut der Enteignung,²⁰⁾ dem der im bürgerlichen Gesetzbuch (§ 365) formulierte Gedanke zugrunde liegt, daß man gegen eine angemessene Schadloshaltung sein Eigentum an einer Sache abtreten muß, wenn es das allgemeine Beste erheischt.²¹⁾ Diese etwas dürtigen gesetzlichen Bestimmungen über die Enteignung können verschieden interpretiert werden. Man kann annehmen, daß die Bestimmung des bürgerlichen Gesetzbuches das Gesetz sei, das vom Staatsgrundgesetz verlangt ist, so daß die Regierung immer, wenn die Voraussetzungen gegeben sind, enteignen kann. Eine andere Theorie aber, der sich auch die Praxis angeschlossen hat, sagt, daß unter „Gesetz“ hier eine spezielle gesetzliche Ermächtigung zu verstehen sei und die generelle Ermächtigung des § 365 nicht ausreiche. Tatsächlich sind zahlreiche Spezial-Enteignungsgesetze ergangen, zwar nicht für jeden Einzelfall, aber für bestimmte Gruppen von Fällen. Natürlich bedarf es nicht eines eigenen,

¹⁸⁾ Doch bestehen Beschränkungen nach dem Wehrgesetz (§§ 18, 41) für Reservendienstpflichtige.

¹⁹⁾ BVerf., Art. 4. Übergangsgesetz § 13.

²⁰⁾ Der Begriff der Enteignung war dem deutschen Recht fremd, er ist römisch-rechtlichen Ursprungs und ist erst mit der Rezeption zu uns gekommen.

²¹⁾ StGG., Art. 5: „Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigentümers kann nur in den Fällen und in der Art eintreten, welche das Gesetz bestimmt.“

nur die Enteignung allein regelnden Gesetzes, die Ermächtigung kann auch in allgemeinen Gesetzen ausgesprochen sein.²²⁾ Nach den Bestimmungen der Bundesverfassung können Enteignungen jetzt auch durch Landesgesetze zugelassen werden, was auch vielfach geschieht,²³⁾ nach der Dezemberverfassung war die Ausführung des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger nur durch Reichsgesetz zulässig.²⁴⁾

5. Der Unverletzlichkeit des Hausrechtes dient vor allem die Bestimmung, daß Hausdurchsuchungen nur auf Grund eines mit Gründen versehenen, richterlichen Befehles vorgenommen werden dürfen.²⁵⁾ Das Ausführungsgesetz sagt, in welchen Fällen von dem Erfordernis eines richterlichen Befehles abgesehen werden kann, so z. B. wenn gegen jemanden ein Vorführungs- oder Verhaftsbefehl erlassen worden ist.

6. Das Briefgeheimnis besteht darin, daß die Beschlagnahme und die Eröffnung von Briefen und anderen verschlossenen Sendungen nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zulässig ist.²⁶⁾ Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die durch die Post beförderten Briefe, sondern auf alle; weder das Staatsgrundgesetz noch das Ausführungsgesetz geben einen Anhaltspunkt für eine Einschränkung. Das Briefgeheimnis ist nicht zu verwechseln mit dem Post- und Telegraphengeheimnis,²⁷⁾ das nicht zu den Grundrechten gehört.

²²⁾ Z. B. im Forstgesetz, Berggesetz, in den Wassergesetzen u. a. — Von speziellen Enteignungsgesetzen ist das umfassendste das Eisenbahnexpropriationsgesetz vom 18. Febr. 1878, RGBl. Nr. 30, auf das sich andere Gesetze einfach berufen (z. B. die Wiener Bauordnung von 1930 in § 44). Auch hat das Verwaltungsentlastungsgesetz in Art. 13 bestimmt, daß in allen Fällen, wo gesetzlich Enteignungen zugelassen sind, ohne daß ein Verfahren vorgeschrieben wäre, das Eisenbahnexpropriationsgesetz von 1878 sinngemäß anzuwenden sei. — Neuere Spezialgesetze sind z. B. das Telegraphengesetz (1924), Elektrizitätsgesetz (1929), Luftverkehrsförderungsgesetz (1929), Heilquellen- und Kurortgesetz (1930) u. a.

²³⁾ Z. B. die Bauordnungen, Landeswassergesetze u. a. — BVerf., Art. 10, Z. 6.

²⁴⁾ StGG. über die Reichsvertretung, RGBl. Nr. 141, § 11, lit. m. — Danach mußten sich Expropriationen also auf ein Reichsgesetz berufen können, doch ist dies nicht immer eingehalten worden.

²⁵⁾ StGG., Art. 9. Gesetz vom 27. Okt. 1862, RGBl. Nr. 88. — Der Gedanke, daß das eigene Haus unter besonderem Schutz steht, läßt sich bis ins Altertum zurückverfolgen, er findet sich bei den Griechen und Römern wie bei den Germanen; später wurde er am strengsten in England aufrecht erhalten.

²⁶⁾ StGG., Art. 10. — Bestrafungen wegen Verletzungen des Briefgeheimnisses erfolgen nach dem Gesetz vom 6. April 1870, RGBl. Nr. 42. — Dieses Grundrecht ist verhältnismäßig spät anerkannt worden; die im absoluten Frankreich bestehende Institution zur ständigen Eröffnung verdächtiger Briefe, das „schwarze Kabinett“, wurde auch von der Revolutionsregierung beibehalten. Zur vollen Anerkennung kommt das Grundrecht des Briefgeheimnisses erst in den Verfassungen von 1848.

²⁷⁾ Das Post- und Telegraphengeheimnis fällt unter den Begriff des Amtsgeheimnisses. Es besteht darin, daß die Postbeamten zur Verschwiegenheit über alle ihnen im Amte zur Kenntnis gekommenen Tatsachen verpflichtet sind;

Über die juristische Natur des Briefgeheimnisses bestehen zwei Theorien; nach der einen handelt es sich um eine Art literarischen Eigentums, nach der anderen um das Recht der Persönlichkeit, das verletzt wird, wenn der Staat private Äußerungen eines Staatsbürgers zurückhält oder sonstwie auf sie einwirkt. Die Theorien schließen sich nicht aus, man kann beide als berechtigt anerkennen.

7. Die freie Meinungsäußerung. Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift, Druck oder durch bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern.²⁸⁾ Ein Beschluß der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918 erklärt jede Zensur als dem „Grundrecht der Staatsbürger widersprechend“ für rechtsungültig und aufgehoben.²⁹⁾ Auch hier kann natürlich so wenig wie bei einem anderen Grundrecht eine unbegrenzte und zügellose Freiheit gewährt werden, und die juristisch unmögliche Formulierung des Beschlusses erklärt sich wohl aus den politischen Erscheinungen der Umsturzeit und dem Dilettantismus, mit dem damals Gesetze fabriziert worden sind. Immerhin ist mit dem derart stilisierten Beschluß jede Zensur, auch die Theater- und Kinzensur, beseitigt.³⁰⁾

Die Beschränkung der Presse erfolgte vornehmlich durch das Preßgesetz.³¹⁾ Solche Beschränkungen widersprechen dem Prinzip der Preßfreiheit nicht und sind nicht als Zensur zu bezeichnen. Unter diesen Begriff fallen vielmehr nur jene Maßnahmen, die Veröffentlichungen von einer vorangehenden Bewilligung durch die Behörden abhängig machen, die sogenannte „Präventivzensur“.³²⁾ Wenn das Preßgesetz nun in § 1 sagt, daß die Freiheit der Presse nur den Beschränkungen unterliegt, die im Preßgesetz selbst bestimmt sind, so ist dies nicht richtig, weil auch die Strafgesetze die Ahndung gewisser, durch die

dazu gehört nicht nur der Inhalt von Sendungen oder Nachrichten, sondern auch die Tatsache selbst, daß jemand Postsendungen erhalten oder aufgegeben hat. Das Postgeheimnis ist von Amts wegen zu wahren, auch anderen Behörden gegenüber, es besteht in einer qualifizierten Verschwiegenheitspflicht. — Vgl. Köstler, Post- und Telegraphenrecht. Wien, 1925.

²⁸⁾ StGG., Art. 13. — Der Gedanke wurde mit praktischem Erfolg zum erstenmal in England von Milton (1644) verfochten.

²⁹⁾ StGBL. Nr. 3. — Es war dies einer der ersten, wichtigen Beschlüsse der provisorischen Nationalversammlung, er ist noch vor Ausrufung der Republik gefaßt.

³⁰⁾ So hat der Verfassungsgerichtshof 1926 entschieden.

³¹⁾ Preßgesetz vom 7. April 1922, BGBl. Nr. 218, abgeändert durch das Bundesgesetz vom 20. Dez. 1929, BGBl. Nr. 440 (Strafgesetznovelle). — Vgl. Swoboda, Kommentar zum Preßgesetz und zur Strafgesetznovelle 1929 (Graz, 1930).

³²⁾ Sie wurde in Österreich zum erstenmal durch Kaiser Josef II. abgeschafft (1787), aber, da die damit geschaffene Preßfreiheit in unerhörtem Maße mißbraucht wurde, 1790 wieder eingeführt. Von 1848 an ging man dann mit der Gewährung der Preßfreiheit schrittweise vor, bis sie 1867 im Staatsgrundgesetz gewährleistet wurde.

Presse begangener, strafbarer Handlungen vorsehen.³³⁾ Zu dem staatsgrundgesetzlich gewährleisteten Rechte der Preßfreiheit gehört endlich, daß Druckschriften nicht mehr mit Postverboten belegt werden dürfen.³⁴⁾

8. Nach Art. 14 des Staatsgrundgesetzes ist die volle Glaubens- und Gewissensfreiheit jedermann gewährleistet und der Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte für unabhängig von dem Religionsbekenntnis erklärt.³⁵⁾ Die näheren Ausführungen dieses Grundsatzes, der natürlich auch keine schrankenlose Freiheit gewähren kann, bringt das Gesetz über die interkonfessionellen Verhältnisse,³⁶⁾ das insbesondere das Religionsbekenntnis der Kinder und die Fragen des Religionswechsels regelt. Es folgen demnach eheliche Kinder dem Religionsbekenntnis der Eltern, wenn beide derselben Religion angehören, bei gemischten Ehen folgen die Söhne dem Bekenntnis des Vaters, die Töchter dem der Mutter, doch können die Ehegatten auch anders über die Religion der Kinder verfügen. Uneheliche Kinder folgen der Religion der Mutter. Auch Konfessionslosigkeit ist im Sinne dieser Bestimmungen als Bekenntnis aufzufassen.

Der Wechsel des Religionsbekenntnisses ist im Prinzip, entsprechend der gewährleisteten Religionsfreiheit, nicht beschränkt; nur für Kinder sind folgende Schranken gezogen: das Religionsbekenntnis der Kinder unter sieben Jahren ist von dem der Eltern abhängig, so daß, wenn die Eltern das Bekenntnis wechseln, die Kinder diesen Wechsel ipso jure mitmachen;³⁷⁾ bei gemischten Ehen können die Eltern das Bekenntnis der Kinder bis zu deren 7. Lebensjahr ändern. Nach dem 14. Lebensjahr hat jedermann, ohne Unterschied des Geschlechtes, die freie Wahl des Religionsbekenntnisses. Zwischen dem 7. und dem 14. Lebensjahr ist ein Religionswechsel nicht möglich.

In formeller Beziehung schreibt das Gesetz vor, daß der Austritt aus einer Religionsgesellschaft der politischen Bezirksbehörde des Wohnortes zu melden ist, damit er gesetzlich wirksam sei; die Behörde hat dem Vorsteher der verlassenen Kirche die Anzeige zu übermitteln. Den

³³⁾ Das Preßgesetz weist selbst in § 29 darauf hin. — Auch von anderen Gesichtspunkten aus und nach anderen Vorschriften muß die Freiheit der Presse als beschränkt bezeichnet werden, z. B. durch gesetzliche Bestimmungen über das Urheberrecht oder durch Dienstesvorschriften.

³⁴⁾ Das Staatsgrundgesetz enthielt nur die Vorschrift, daß inländische Druckschriften nicht mit administrativen Postverboten belegt werden dürfen, auf ausländische wurde es durch den angeführten Beschluß der provisorischen Nationalversammlung von 1918 ausgedehnt.

³⁵⁾ Dazu BVerf., Art. 7, und die Art. 63, 66, 67 des Staatsvertrages von St. Germain.

³⁶⁾ Gesetz vom 25. Mai 1868, RGBl. Nr. 49, wodurch die interkonfessionellen Verhältnisse der Staatsbürger in den darin angegebenen Beziehungen geregelt werden. — Dieses und das gleichzeitig erlassene Gesetz, wodurch grundsätzliche Bestimmungen über das Verhältnis der Schule zur Kirche erlassen werden (vom selben Datum, RGBl. Nr. 48), werden auch als die „Maigesetze“ bezeichnet.

³⁷⁾ Bei unehelichen Kindern kommt nur das Bekenntnis der Mutter in Betracht, bei Legitimation wird das Bekenntnis des Vaters erworben.

Eintritt in die neugewählte Religionsgenossenschaft muß der Eintretende dem betreffenden Vorsteher persönlich erklären.

So wie einerseits der Genuß der staatsbürgerlichen Rechte vom Religionsbekenntnis unabhängig ist, so darf sich auch andererseits niemand unter Berufung auf seine Religion der Befolgung staatlicher Vorschriften entziehen.

Das Staatsgrundgesetz regelt auch die prinzipielle Stellung der Religionsgesellschaften.³⁸⁾ Die Gesetzgebung unterscheidet zwischen anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften und nicht anerkannten. Zur „Anerkennung“ einer Kirche ist erforderlich, daß ihre Lehre, ihr Gottesdienst, ihre Verfassung und ihre Benennung nichts Gesetzwidriges oder Anstößiges enthält und daß die Errichtung und der Bestand wenigstens einer Kultusgemeinde gesichert ist. Die staatliche Genehmigung zur Errichtung einer Kultusgemeinde ist an den Nachweis gebunden, daß hinreichende Mittel vorhanden sind oder aufgebracht werden können, um die nötigen gottesdienstlichen Anstalten, die Erhaltung des Seelsorgers und die Erteilung eines geregelten Religionsunterrichtes zu sichern. Den gesetzlich anerkannten Religionsgenossenschaften kommt, im Gegensatz zu den nicht anerkannten, Rechtspersönlichkeit und Selbstverwaltung zu, ihre Vertreter genießen einen erhöhten, strafgesetzlichen Schutz, wie er den öffentlichen Beamten zukommt, nur die anerkannten Religionsgesellschaften haben das Recht der Matrikenführung, u. a. Hingegen ist das Recht der gemeinsamen öffentlichen Religionsübung, das nach dem Staatsgrundgesetz gleichfalls ein Vorrecht der anerkannten Kirchen war, als solches beseitigt, die öffentliche Religionsübung ist heute auch den nicht anerkannten Gesellschaften gestattet, „sofern deren Übung nicht mit der öffentlichen Ordnung oder mit den guten Sitten unvereinbar ist.“³⁹⁾

9. Durch das Vereins- und Versammlungsrecht wird den Staatsbürgern das Recht gewährleistet, Vereine zu bilden und sich zu versammeln; die Regelung dieser Rechte wird besonderen Gesetzen vorbehalten.⁴⁰⁾

Die gewährleistete Vereinsfreiheit⁴¹⁾ besteht darin, daß die Bildung von Vereinen nicht vom Ermessen einer Behörde abhängig gemacht ist. Selbstverständlich ist auch hier die Einschränkung, daß die Vereine keine gesetzwidrigen Zwecke verfolgen oder gesetzwidrige Mittel anwenden dürfen. Dies muß die Behörde überwachen. Deshalb müssen ihr, wenn ein Verein sich bilden will, die Satzungen zur Prüfung vor-

³⁸⁾ StGG., Art. 15, 16. Gesetz vom 20. Mai 1874, RGBl. Nr. 68, betr. die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften.

³⁹⁾ Staatsvertrag von St. Germain, Art. 63. — Dieser Zusatz spricht nur eine banale Selbstverständlichkeit aus!

⁴⁰⁾ StGG., Art. 12. Vereinsgesetz vom 15. Nov. 1867, RGBl. Nr. 134; Versammlungsgesetz vom 15. Nov. 1867, RGBl. Nr. 135.

⁴¹⁾ In der römischen Kaiserzeit wurde die Verleihung juristischer Persönlichkeit als ein vom Kaiser zu verleihendes Privilegium aufgefaßt, von freier Vereinsbildung war keine Rede.

gelegt werden, und wenn diese in formeller Beziehung den Vorschriften des Vereinsgesetzes entsprechen und ihr Inhalt keine Gesetzesverletzungen vorsieht, so ist die Behörde nicht berechtigt, die Bildung des Vereines zu verhindern,⁴²⁾ sie hat sich in diesem Fall auf die Erklärung zu beschränken, daß der Bildung des Vereines nichts im Wege steht.⁴³⁾ Ferner haben die Behörden das Recht und die Pflicht, die Tätigkeit der Vereine in der Beziehung zu überwachen, ob sie ihren satzungsgemäßen Wirkungskreis nicht überschreiten, sie können, wenn sie es für notwendig halten, einen Verein auch auflösen (Vereinsgesetz § 24).

Auch für Versammlungen gilt die Vorschrift, daß sie bei der zuständigen Behörde angemeldet sein müssen. Gewisse Kategorien von Versammlungen bedürfen keiner Anmeldung, so solche, die auf geladene Gäste beschränkt sind, öffentliche Belustigungen, Hochzeitszüge, Prozessionen usw. Hingegen sind Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet, von der Behörde zu untersagen. Während der Nationalrat, der Bundesrat oder ein Landtag versammelt ist, darf an dem Orte ihres Sitzes und in einem Umkreis von 5 Meilen (38 km) keine Versammlung unter freiem Himmel gestattet werden. Der Beschluß der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, der in radikaler Weise die Zensur beseitigt hat, hat ebenso auch unbeschränkte Freiheit auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes schaffen wollen;⁴⁴⁾ die für Versammlungen unter freiem Himmel geltenden Beschränkungen sind durch diesen Beschluß aufgehoben worden.⁴⁵⁾

10. Das Petitionsrecht wird in der Literatur bisweilen als politisches Recht bezeichnet, das es aber seiner Entstehungsgeschichte nach nicht ist. Es ist das Recht der Staatsbürger, sich mit Bitten und Beschwerden an die staatlichen Organe zu wenden, ohne Rücksicht auf den Inhalt der Petition. Solche Bitten waren im absoluten Staat nicht selten verboten und strafbar, woraus sich ihre Aufnahme in die Frei-

⁴²⁾ Gewisse Vereine fallen nach § 3 VereinsG. nicht unter dieses, sondern unter Sondergesetze, so die geistlichen Orden und Religionsgesellschaften, die gewerblichen Genossenschaften und Unterstützungskassen der Gewerbetreibenden, die nach den Berggesetzen zu bildenden Gewerkschaften und Bruderladen, die Berufsgenossenschaften (Ärzte-, Rechtsanwalts-, Notariats-, Ingenieurkammern u. dgl.), ferner die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, die Gesellschaften m. b. H. und andere.

⁴³⁾ Kompetent ist der Landeshauptmann; für Vereine, die aus Zweigvereinen in mehreren Ländern bestehen und für Verbände das Bundeskanzleramt.

⁴⁴⁾ „Die Ausnahmsverfügungen betreffs des Vereins- und Versammlungsrechtes sind aufgehoben. Die volle Vereins- und Versammlungsfreiheit ohne Unterschied des Geschlechtes ist hergestellt.“ — Die Verschiedenheit des Geschlechtes war nur für politische Vereine von Bedeutung, von ihnen waren die Frauen ausgeschlossen. Dieser Unterschied ist nun durch Art. 7 BVerf. beseitigt, in dem die volle Gleichberechtigung der Geschlechter ausgesprochen ist.

⁴⁵⁾ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes von 1923.

heitsrechte erklärt.⁴⁶⁾ Ein unmittelbarer Einfluß durch Petitionen auf die politischen Verhältnisse des Staates ist um so weniger vorhanden, als im Petitionsrecht kein Anspruch auf Beantwortung der gestellten Bitte oder Anfrage durch die Behörde liegt.

Das Petitionsrecht ist im Staatsgrundgesetz (Art. 11) selbst weitgehenden Beschränkungen unterworfen, indem bestimmt ist, daß Petitionen unter einem Gesamtnamen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen dürfen. Ferner sagt das Vereins- und das Versammlungsgesetz,⁴⁷⁾ daß Petitionen oder Adressen, die von Vereinen oder Versammlungen ausgehen, von nicht mehr als zehn Personen überbracht werden dürfen. Endlich beschränken das Petitionsrecht noch die Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates, indem sie vorschreiben, daß Bittschriften und andere Eingaben an die betreffende Kammer nur dann anzunehmen sind, wenn sie von einem ihrer Mitglieder überreicht werden.⁴⁸⁾ Die Veranlassung für alle diese Beschränkungen liegt in den Ereignissen des Jahres 1848, wo durch tumultuarische Massenpetitionen, sogenannte „Sturmpetitionen“, von der Regierung Maßnahmen erzwungen wurden, die sich später als übereilt und unklug herausstellten. Solche Vorgänge sollten durch die Beschränkungen verhindert werden.

2. Pflichten der Staatsbürger.

Den Rechten der Staatsbürger stehen gewisse Pflichten gegenüber, die sich zusammenfassen lassen unter dem Begriff einer allgemeinen Gehorsamspflicht. Diese besteht nicht nur gegenüber dem Bund, sondern auch gegenüber den Ländern und Gemeinden; sie umfaßt den Gehorsam gegenüber den Gesetzen sowie gegenüber den Anordnungen der Behörden, sowohl der Gerichte wie der Verwaltungsbehörden. Die Gehorsamspflicht gilt in gleicher Weise auch für die im Staate anwesenden Ausländer.

Weitergehende Verpflichtungen für die Bundesbürger beziehen sich auf die Übernahme gewisser Ämter, namentlich in der Selbstverwaltung, sodann auf die Leistung des Schöffen- und Geschwornendienstes, endlich auf die in den Gesetzen vorgesehenen Sach- und Naturalleistungen.

Die in der Literatur öfter angeführte Verpflichtung zur Treue, die speziell für Staatsbürger, nicht für Ausländer bestehen soll, erweist sich bei näherem Zusehen als identisch mit der Pflicht zum Gehorsam, da ihr kein anderer Zweck gegeben werden kann. Faßt man sie aber als

⁴⁶⁾ Der deutsche Bundestag hat 1831 das Sammeln von Unterschriften für Petitionen und deren Überreichung in den Ländern des Bundes für unstatthaft erklärt. Die ersten Ansätze zu einem Petitionsrecht finden sich schon im 14. Jahrhundert in England, im 17. Jahrhundert wird es dort allgemein anerkannt.

⁴⁷⁾ Vereinsgesetz, § 23, Versammlungsgesetz, § 10.

⁴⁸⁾ Ob diese Beschränkung mit dem staatsgrundgesetzlich gewährleisteten Grundrecht der Petitionsfreiheit noch vereinbar ist, muß als fraglich bezeichnet werden.

eine ethische Pflicht auf, so entfällt die Möglichkeit, sie juristisch zu beurteilen.

Zweites Kapitel.

Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Land.

§ 17. Die Kompetenzartikel der Bundesverfassung.

Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat ist in allen Bundesstaaten eine für die Struktur des Staates ausschlaggebende Frage, deren Lösung immer mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist; denn es stehen da leicht die Tendenzen, die eine Vereinheitlichung und Zentralisierung des Gesamtstaates anstreben, den föderalistischen gegenüber, die für die einzelnen Gliedstaaten möglichst viel Selbständigkeit und Sonderrechte beanspruchen. Aus der Kompetenzverteilung erst läßt sich erkennen, ob die Organisation des Staates wirklich die eines Bundesstaates ist.

Die österreichische Bundesverfassung (Art. 10 bis 15) nimmt die Kompetenzverteilung nicht einfach in der Weise vor, daß sie einen Teil der staatlichen Aufgaben dem Bund, einen anderen den Ländern zuweist, die Aufteilung beruht vielmehr auf dem Grundsatz — den übrigens auch andere Bundesverfassungen, z. B. die deutsche, aufstellen —, daß dem Bund durch die Verfassung eine Reihe von Kompetenzen zugewiesen wird, und daß alles, was ihm nicht ausdrücklich übertragen ist, in der Kompetenz der Länder verbleibt (Art. 15, Abs. 1). Es wird also angenommen, daß auch in Österreich die gesamte staatliche Machtvollkommenheit ursprünglich allein bei den Ländern gelegen war — wie es bei der Bildung anderer Bundesstaaten ja wirklich der Fall war —, und daß die Länder dann bei ihrem Zusammenschluß zum Bundesstaat einen gewissen Kreis von Kompetenzen an den neu geschaffenen Gesamtstaat übertragen haben.

Die Bundesverfassung teilt sowohl die Gesetzgebung wie die Vollziehung zwischen Bund und Ländern auf.

I. Art. 10 zählt jene Angelegenheiten auf, die ausschließlich Bundessache sind, d. h. in diesen steht sowohl die Gesetzgebung wie die Vollziehung dem Bund zu, so daß den Ländern hier gar keine Kompetenzen zukommen. Die wichtigsten dieser, in 16 Punkte zusammengefaßten Bundesangelegenheiten, sind:

1. Bundesverfassung, Nationalratswahlen, Präsidentenwahl, Volksabstimmungen, Verfassungsgerichtsbarkeit.

2. Auswärtige Angelegenheiten (Gesandtschaften, Konsulate, Abschluß von Staatsverträgen), Grenzvermarkung, Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland, Zollwesen; unter Grenzvermarkung ist hier nur die gegenüber dem Ausland zu verstehen.

3. Einreisen in das Bundesgebiet und Ausreisen, Ein- und Auswanderungswesen, Paßwesen, Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und

Auslieferung; damit sind auch die Abschaffungen innerhalb der Länder und die aus Gemeinden zur ausschließlichen Bundessache geworden.

4. Bundesfinanzen, öffentliche Abgaben, Monopolwesen; die Zuständigkeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens sind durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz, das „Finanzverfassungsgesetz“ geregelt (BVerf. Art. 13).

5. Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen, Maß- und Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen.

6. Zivilrechts- und Strafrechtswesen, Justizpflege, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Urheberrecht, Pressewesen, Enteignungen; Angelegenheiten der Notare, Rechtsanwälte und ähnlicher Berufe. Vom Strafrechtswesen sind ausgenommen das Verwaltungsstrafrecht und das Verwaltungsstrafverfahren in jenen Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen. Daß die Vollziehung in der Zivil- und Straf- sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit Bundessache ist, sagt übrigens Art. 82 der BVerf., der alle Gerichtsbarkeit als vom Bund ausgehend bezeichnet. Nur Enteignungen zu Zwecken der Assanierung sind immer Bundessache; in Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungskreis der Länder gehören, können auch diese Enteignungsgesetze erlassen und sie vollziehen.

7. Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei; Vereins- und Versammlungsrecht, Personenstand, Matrikenwesen, Namensänderung, Fremdenpolizei und Meldewesen, ferner Waffen-, Munitions-, Sprengmittel-, Schießwesen. Die Sorge für die allgemeine Sicherheit ist als Bundesangelegenheit der Lokalpolizei gegenübergestellt, die Gemeindeangelegenheit ist; über diese hat der Bund nur ein Aufsichtsrecht (Art. 15, Abs. 2).

8. Gewerbe und Industrie, Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes, Patentwesen, Marken- und Musterschutz, Patentanwälte, Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie und die Einrichtung anderer beruflicher Vertretungen für das ganze Bundesgebiet. Als Gewerbeangelegenheiten sind jene anzusehen, die nach der Gewerbeordnung von 1859 unter diesen Begriff fallen. Von der Einrichtung beruflicher Vertretungen sind die auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet ausgenommen, die Landesangelegenheit sind.

9. Öffentlicher Verkehr, und zwar: Eisenbahnen, Schifffahrt, Luftfahrt, Kraftfahrwesen, Bundesstraßen, Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen, ferner Strom- und Schifffahrtspolizei. Zum Eisenbahnwesen gehört auch die Konzessionierung von Bahnen aller Art sowie die Überwachung des Betriebes.

10. Bergwesen, Forstwesen, Wasserrecht, Wasserstraßen, Wildbachverbauung, Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Starkstromwegerecht für Anlagen, die sich auf zwei oder mehr Länder erstrecken, Kraftmaschinenwesen, Vermessungswesen. Seit der Bundesverfassungsnovelle von 1925 sind die ehemaligen Landesforst- und Landeswassergesetze zu Bundesgesetzen geworden, denn in der Verfassung von 1920 fand sich diese Kompetenzbestimmung noch

nicht. Nach Abs. 2 des Art. 10 können aber in diesen Angelegenheiten Bundesgesetze die Landesgesetzgebung ermächtigen, Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

11. Arbeiterrecht, Kammern für Arbeiter und Angestellte, Sozial- und Vertragsversicherungswesen; land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte sind ausgenommen.

12. Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Ernährungswesen, Nahrungsmittelkontrolle. Im Gesundheitswesen ist die Bundeskompetenz aber beträchtlich beschränkt, indem das Leichen- und Bestattungswesen, der Gemeindesanitätsdienst und das Rettungswesen ausgenommen sind; ferner besteht für Heil- und Pflegeanstalten, für das Kurortewesen und die Heilquellen nur ein sanitätspolizeiliches Aufsichtsrecht des Bundes.

13. Archiv- und Bibliotheksdienst, künstlerische und wissenschaftliche Sammlungen, Bundestheater, Denkmalschutz, Kultus, Statistik, Stiftungs- und Fondswesen, wenn es sich nicht um Zwecke und Interessen des Landes handelt. Unter Denkmalschutz stehen nur künstliche Denkmale, Naturdenkmale gehören in die Kompetenz der Länder, mit Ausnahme der Naturhöhlen, die bundesgesetzlich geschützt sind.

14. Organisation und Führung der Bundespolizei und der Bundesgendarmerie, Errichtung, Organisation und Bewaffnung von Wachkörpern, Waffengebrauch.

15. Militärische Angelegenheiten, Kriegsschadenangelegenheiten, Fürsorge für Kriegsteilnehmer, Kriegsgräber; ferner obliegt dem Bund, Maßnahmen zu treffen, die sich aus Anlaß oder im Gefolge eines Krieges im Interesse der Wirtschaftsführung als notwendig erweisen, namentlich hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen; in diesem Falle gehen also die Kompetenzen der Länder auf den Bund über. Daß die militärischen Angelegenheiten ausschließlich Bundessache sind, ergibt sich aus dem Abschnitt der Bundesverfassung über das Bundesheer (Art. 79 ff.).

16. Einrichtung von Bundesbehörden, Dienstrecht der Bundesangestellten. Nähere Ausführungen über die Organisation der Bundesbehörden finden sich in anderen Artikeln der Verfassung und in Ausführungsgesetzen, über das Dienstrecht speziell in Art. 21 der Bundesverfassung.

II. Bei der zweiten Kategorie von Kompetenzen wird zwischen dem Recht zur Gesetzgebung und dem der Vollziehung unterschieden; nach Art. 11 ist Bundessache die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Staatsbürgerschaft und Heimatrecht. In bestimmten Punkten ist in Sachen der Staatsangehörigkeit dem Bund auch ein Einfluß auf die Vollziehung eingeräumt.

2. Gewisse berufliche Vertretungen.

3. Volkswohnungswesen.

III. Endlich stellt Art. 12 der Bundesverfassung noch einen dritten Typus von Angelegenheiten auf; in diesem hat der Bund nur die Grundsätze durch seine Gesetzgebung aufzustellen, die erforderlichen Aus-

führungsgesetze zu erlassen ist ebenso wie die Vollziehung derselben Landessache. Diese Angelegenheiten sind:

1. Die Organisation der Verwaltung in den Ländern.
2. Armenwesen, Bevölkerungspolitik, Volkspflegestätten, Mutterschafts-, Säuglings-, Jugendfürsorge, Heil- und Pflegeanstalten, Kurortwesen, Heilquellen; die letzteren fallen bezüglich der sanitären Aufsicht unter Art. 10, Z. 12.
3. Öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten.
4. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt, die in Art. 10, Ziff. 11, ausgenommen sind.
5. Bodenreform, agrarische Operationen, Wiederbesiedlung.
6. Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge.
7. Elektrizitätswesen, soweit es nicht unter Art. 10, Z. 10, fällt.
8. Straßenpolizei, ausgenommen die Polizei auf Bundesstraßen, die unter Art. 10, Z. 9, fällt.
9. Dienstrecht der Angestellten der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben.

Die in diesen drei Artikeln der Bundesverfassung vorgenommene Kompetenzverteilung kann nicht als sehr gelungen bezeichnet werden; erstens ist sie überflüssig kompliziert und gekünstelt und zweitens ist sie trotz aller Ausführlichkeit und Umständlichkeit nicht vollständig; so finden sich z. B. in verschiedenen anderen Artikeln noch Angelegenheiten genannt, die in den Art. 10 gehören. Auch ist manche Bestimmung reichlich unklar.

Zwei Materien sind in den Art. 13 und 14 der Bundesverfassung besonderen Bundesverfassungsgesetzen vorbehalten. Art. 13 stellt ein Finanzverfassungsgesetz in Aussicht, das die Zuständigkeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Abgabewesens regeln soll; das Gesetz ist 1922 erlassen und in den folgenden Jahren durch eine Reihe von Novellen abgeändert worden.¹⁾ Das in Art. 14 in Aussicht gestellte Gesetz soll auf dem Gebiet des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens den Wirkungskreis des Bundes von dem der Länder abgrenzen. Dieses Gesetz ist bisher nicht erlassen worden; die Materie ist durch das Übergangsgesetz²⁾ provisorisch geregelt.

In Art. 15 der Bundesverfassung endlich ist generaliter die Kompetenz der Länder festgestellt für sämtliche Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind. Auch hier aber bestehen zugunsten des Bundes verschiedene Beschränkungen, die in der Bundesverfassung selbst ausgesprochen sind, d. h. unter Umständen kann auch in diesen Angelegenheiten die Kompetenz des Bundes eintreten, z. B. kraft Devolution (Art. 15, Abs. 6 und 7); auch das dem Bund in verschiedenen

¹⁾ Es gilt gegenwärtig in der Fassung der Bundesregierungsverordnung vom 13. Febr. 1931, BGBl. Nr. 61.

²⁾ Übergangsgesetz vom 1. Okt. 1920 in der Fassung von 1929, § 42.

Punkten zustehende Recht der Aufsicht und der Mängelrüge gehört hierher.

Die wichtigsten Angelegenheiten, die im selbständigen Wirkungskreis der Länder liegen, sind die Gemeindeangelegenheiten,³⁾ die Angelegenheiten der Landeskultur (Jagd und Fischerei, Tierzucht, Feld- und Naturschutz u. a.), dann mit gewissen Ausnahmen das Bauwesen, das Theater- und Kinowesen und endlich einzelne Fragen aus dem Sanitätswesen.⁴⁾

Die Kompetenzverteilung dieser Artikel der Bundesverfassung bezieht sich nur auf die Hoheitsverwaltung, nicht auf die privatwirtschaftliche Tätigkeit von Bund und Ländern; nach Art. 17 der BVerf. wird die Stellung des Bundes als Träger von Privatrechten durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 15 nicht berührt. Der Bund kann also in jedem Land z. B. Jagd, Fischerei, Tierzucht u. dgl. betreiben, obwohl diese Angelegenheiten reine Landessachen sind. Tritt der Bund als privates Rechtssubjekt auf, so darf er durch die Landesgesetzgebung niemals ungünstiger gestellt werden als das betreffende Land selbst, eine Bestimmung der Bundesverfassung (Art. 17, Abs. 2), die namentlich für die Besteuerung von Wichtigkeit ist.

§ 18. Bund und Länder.

Wenn unsere Bundesverfassung den Grundsatz: „Bundesrecht bricht Landesrecht“ auch nicht ausdrücklich ausspricht, so ist er doch als im Wesen des Bundesstaates liegend auch für Österreich als geltend anzusehen.¹⁾ Denn der Gesamtstaat ist der souveräne Staat, nur er hat rechtlich die Möglichkeit, die Kompetenzen zwischen sich selbst und den Ländern aufzuteilen. Diese, mit dem barbarischen Ausdruck „Kompetenz — Kompetenz“ bezeichnete Befugnis, kann in einem Bundesstaat logischerweise nur beim Bund liegen, nie bei den Ländern; wäre letzteres der Fall, so hätte man es nicht mehr mit einem Bundesstaate zu tun, sondern mit einer Vereinigung von Staaten, die in ihrem Bestand vom Willen der Glieder abhängig wäre. Grundsätzlich kann der Gesamtstaat in einem Bundesstaat jederzeit die Kompetenzen ändern, es muß also ein österreichisches Bundesverfassungsgesetz immer in der Lage sein, die in den Art. 10 ff. aufgestellte Verteilung anders zu regeln, z. B. die in den Art. 11 und 12 aufgezählten Angelegenheiten zu ausschließlichen Bundessachen oder auch umgekehrt zu ausschließlichen Landessachen zu machen. Nicht durch Vereinbarung zwischen den Ländern, auch wenn sie einstimmig erfolgte, wären Kompetenzänderungen möglich, sondern nur durch den Bund, durch diesen aber immer und in jedem

³⁾ Die Bundesverfassung zieht in den Art. 115 bis 119 der Landesgesetzgebung auf diesem Gebiete feste Schranken.

⁴⁾ Sie sind in Art. 10, Ziffer 12 von der Bundeskompetenz ausdrücklich ausgeschlossen.

¹⁾ Anderer Ansicht Adamovich, Grundriß, S. 258. — Die Verfassung des Deutschen Reiches spricht den Grundsatz jetzt prägnant aus (Art. 13).

Umfang. Der Einfluß, der den Ländern auf solche Akte zukommt, ergibt sich aus den Bestimmungen der Bundesverfassung und erfolgt durch die Teilnahme ihrer Vertreter an den Beschlüssen der Bundesorgane. Es ist selbstverständlich, daß die in der Verfassung aufgestellte Kompetenzverteilung von Bund und Ländern eingehalten werden muß, daß auch in Einzelfällen Ausnahmen nicht vereinbart werden dürfen.

Die rechtliche Unterordnung der Länder unter den Bund, die sich aus dem bundesstaatlichen Charakter Österreichs ergibt, kommt in zahlreichen Bestimmungen der Bundesverfassung zum Ausdruck.

Hierher gehört die Verpflichtung der Länder zur Erlassung von Ausführungsgesetzen binnen einer bundesgesetzlich festgesetzten Frist und die Devolvierung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund für den Fall, daß das Land seiner Verpflichtung nicht rechtzeitig nachkommt. Ebenso besteht für die Länder die Verpflichtung zur Durchführung von Staatsverträgen, wenn es sich dabei um Maßnahmen handelt, die in ihren selbständigen Wirkungskreis fallen (Art. 16, Abs. 1); auch hier geht die Zuständigkeit, wenn ein Land der Verpflichtung nicht rechtzeitig nachkommt, auf den Bund über.

Eine Devolution von Akten der Vollziehung aus der Landeskompetenz an den Bund findet sich gleichfalls zweimal in der Bundesverfassung vorgesehen. Nach Art. 15, Abs. 7, haben die beteiligten Länder einvernehmlich vorzugehen, wenn ein Akt der Vollziehung nicht nur für ein Land, sondern für mehrere wirksam werden soll; wird ein einvernehmlicher Bescheid nicht innerhalb sechs Wochen seit dem Anfall der Rechtssache getroffen, so geht die Zuständigkeit für diesen Akt auf Antrag eines Landes oder einer an der Sache beteiligten Partei an das zuständige Bundesministerium über. Endlich hat der Bund bei Durchführung von Verträgen mit fremden Staaten das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungskreis der Länder gehören (BVerf. Art. 16, Abs. 2).

Aus der Organisation Österreichs als Bundesstaat ergibt sich auch die allgemeine Überwachung der Länder durch den Bund. Hierher gehört die Vorschrift, daß alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage dem zuständigen Bundesministerium bekanntzugeben sind und daß der Bundesregierung ein Einspruchsrecht gegen Landesgesetze wegen Gefährdung der Bundesinteressen zusteht (BVerf. Art. 98); ebenso die, daß Vereinbarungen der Länder untereinander der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen sind (BVerf. Art. 107).

Eine Frage, die seit dem Bestehen von Staatenverbindungen mannigfache Lösungen gefunden hat, ist die, welche Zwangsmaßnahmen dem Gesamtstaate gegenüber unbotmäßigen Gliedstaaten gegeben werden sollen. Namentlich für Staatenbünde, in denen die Gliedstaaten wesentlich selbständiger sind als in Bundesstaaten, war eine solche Garantie für die Aufrechterhaltung des Gesamtstaates wichtig. So hatte im deutschen Bund die Bundesversammlung die sogenannte Bundesexekution, um säumige Bundesglieder zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu

zwingen.²⁾ Die deutsche Reichsverfassung von 1871 hat diesen Gedanken übernommen,³⁾ auch in der gegenwärtigen deutschen Verfassung findet er sich.⁴⁾ Hingegen ist in der österreichischen Bundesverfassung die Bundesexekution oder ein ihr ähnliches Institut nicht vorgesehen; nach der Struktur der Verfassung, insbesondere nach der Gestaltung des Verhältnisses der Bundes- zur Landesgewalt, erscheinen solche Zwangsmittel, die ja doch kriegerischen Charakter haben, überflüssig. Schon die enge Verknüpfung von Bund und Land, die im Ausbau der mittelbaren Bundesverwaltung zum Ausdruck kommt, die Verpflichtungen, die dem Landeshauptmann zur Ausführung von Bundeskompetenzen übertragen sind, lassen kaum die Möglichkeit eines selbständigen, gegen den Bund gerichteten Auftretens der Länder zu. Demnach sind die Mittel, die dem Bund gegen Verfassungswidrigkeiten von seiten der Landesorgane zustehen, viel mehr staatsrechtlicher als völkerrechtlicher Natur. Die Gehorsamspflicht des Landeshauptmannes gegenüber Weisungen der Bundesregierung, das Recht der Bundesregierung, den Landeshauptmann und Mitglieder der Landesregierung wegen Nichtbefolgung von Anordnungen des Bundes vor dem Verfassungsgerichtshof zur Verantwortung zu ziehen, sind starke Garantien für die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung.

Charakteristisch für die der Bundesgewalt in Österreich zur Verfügung stehenden Mittel ist endlich, daß die Verfassung selbst die einzelnen Organe nennt, gegen die vorgegangen werden kann (Landeshauptmann, Landesregierung, Landtag, der nach Art. 100 BVerf. aufgelöst werden kann), während die eigentliche, auf dem Gedanken völkerrechtlicher Zwangsmittel aufgebaute Bundesexekution sich immer gegen den Staat als solchen richtet.

Drittes Kapitel.

Die Organe des Bundes.

§ 19. Der Nationalrat.

Der eigentliche Souverän in Österreich ist, wie in jeder Demokratie, das Bundesvolk. Die ihm verfassungsmäßig zustehenden Funktionen sind aber verhältnismäßig wenige; wenn auch in Art. 1 der Bundesverfassung ausgesprochen ist, daß das Recht der Republik vom Volke ausgeht, so liegt das Schwergewicht der gesamten Rechtsetzung doch

²⁾ Wiener Schlußakte, Art. 31 bis 34, dazu eine eigene Bundesexekutionsordnung vom 3. Aug. 1820.

³⁾ Art. 19. Ebenso war er in der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 enthalten.

⁴⁾ Art. 48: „Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.“ — Von der Exekution wurde schon öfter Gebrauch gemacht, so 1920 in Thüringen und in Sachsen-Gotha, 1923 in Sachsen und 1930 in Thüringen.

beim Parlament und nicht beim Volk, das tatsächlich nur als Ausgangspunkt des Rechtes angesehen werden kann. Mit der Wahl der parlamentarischen Kammern sind die Rechte des Volkes auf diese seine Repräsentanten übertragen und die dem Volk selbst verbleibenden Funktionen sind im Vergleich zu denen des Repräsentativorgans minimal.

Aber auch den Kammern, der Bundesversammlung, kommen nicht die für den Träger der Staatsgewalt charakteristischen Kompetenzen zu, sondern nur einem Teil derselben, dem Nationalrat; dieser ist tatsächlich das oberste Organ in Österreich, bei ihm ruht die letzte Entscheidungsgewalt, vor allem auf dem Gebiete der Gesetzgebung. Neben dem Nationalrat spielt die zweite Kammer, der Bundesrat, ebenso wie die gemeinsame Bundesversammlung und schließlich auch das Bundesvolk selbst eine ganz untergeordnete Rolle. Es besteht daher gegenwärtig in Österreich nicht ein vollwertiges Zweikammersystem, wie es nach der Dezemberverfassung im alten Österreich bestand und wie es die Mehrzahl der größeren Staaten in Europa eingeführt hat.¹⁾ Namentlich kann von einer Gleichberechtigung des Bundesrates mit dem Nationalrat auf dem Gebiete der Legislative keine Rede sein.²⁾

Die parlamentarischen Kammern des modernen Staates sind von den alten Ständeversammlungen, an die sie vielfach anknüpfen, staatsrechtlich ganz verschieden; die alten Ständeparlamente waren Rechtssubjekte, die Kammern von heute sind es nicht, sie haben niemals subjektive Rechte, sind vielmehr staatliche Organe, Kollegien, denen kraft der Verfassung bestimmte Kompetenzen zukommen. Es ist deshalb ganz verfehlt, sie, wie es sich immer noch vereinzelt in der staatsrechtlichen Literatur findet, als Körperschaften oder Korporationen zu bezeichnen.³⁾

1. Zusammensetzung.

Der Nationalrat wird vom Bundesvolk auf Grund des gleichen, unmittlaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes der Männer und Frauen, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Mit diesen, in Art. 26 der Bundesverfassung aufgestellten Prinzipien ist das Wahlrecht⁴⁾ bestimmt, nach dem dieses

¹⁾ Das Zweikammersystem stammt aus England, wo es aus der Verfassungsentwicklung des Landes zu erklären und zu begründen ist; es wurde, wie viele andere verfassungsrechtliche Institutionen, im Gefolge der Ereignisse der französischen Revolution auf den Kontinent übertragen und dann gedankenlos von einem Staat in den anderen übernommen.

²⁾ Allerdings geht die nahezu völlige Bedeutungslosigkeit des Bundesrates aus Art. 24 der BVerf. nicht hervor, der sagt: „Die Gesetzgebung des Bundes übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat aus.“

³⁾ Vgl. über diese Frage: Jellinek, System der subjektiven, öffentlichen Rechte (2. Aufl.), S. 224; Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft (6. Aufl.), II, S. 579, u. a.

⁴⁾ Über die Natur des Wahlrechtes bestand in der älteren Literatur Streit, da es unter dem Einflusse naturrechtlicher Ansichten für ein dem Menschen angeborenes Recht erklärt wurde. Diese Theorie kann heute als überwunden be-

Bundesorgan zu bilden ist. Dieselben Grundsätze haben nach der Bundesverfassung auch auf die Landtags- und Gemeinderatswahlen Anwendung zu finden.

Unter allgemeinem Wahlrecht versteht man nicht, wie aus dem Ausdruck vielleicht geschlossen werden könnte, ein Wahlrecht, das jedermann im Staate zukommt, auch nicht jedem Staatsbürger; immer und überall müssen durch eine Altersgrenze Schranken gezogen sein, auch gibt es überall gewisse Ausschließungsgründe, teils natürliche (wie Geisteskrankheit, Abwesenheit), teils gesetzlich eingeführte (wie gerichtliche Verurteilung, Konkurs). Aber erst wenn noch weitere Beschränkungen aufgestellt werden, namentlich wenn ein Bildungs- oder Vermögenszensus eingeführt wird, wie es in der ersten Zeit der konstitutionellen Ära überall der Fall war, spricht man von einem beschränkten Wahlrecht, im Gegensatz zum allgemeinen. Als gleiches Wahlrecht bezeichnet man jenes System, bei dem jedem Wähler der gleiche Einfluß auf die Wahl zukommt, im Gegensatz zum abgestuften, bei dem Ungleichheiten in verschiedener Richtung bestehen können; z. B. können einzelne Klassen von Wählern zwei oder mehr Stimmen haben. Der Widerstand, der sich vielfach gegen die Einführung des allgemeinen Wahlrechtes geltend gemacht hat, richtete sich eigentlich gegen die Gleichheit des Wahlrechtes. Die politische Gleichberechtigung der Geschlechter ist in Österreich mit dem Umsturz eingeführt worden.⁵⁾ Unter unmittelbarem Wahlrecht versteht man, daß der Wähler den zu Wählenden selbst bezeichnet, nicht erst einen sogenannten Wahlmann; das System der indirekten Wahl durch Wahlmänner war in der ersten Zeit des Konstitutionalismus das regelmäßige, ist jetzt aber allgemein aufgegeben. Geheim ist ein Wahlverfahren dann, wenn die Abstimmung des Wählers vor dem Bekanntwerden gesichert ist.⁶⁾ Die Vorschrift, daß die Wahl persönlich auszuüben ist, schließt eine Stellvertretung aus.⁷⁾

Die österreichische Bundesbürgerschaft ist nach dem Wortlaut der Verfassung nicht Voraussetzung für das Wahlrecht; Art. 26 sagt vielmehr, daß die Voraussetzungen, unter denen auf Grund staatsvertrag-

zeichnet werden, das Wahlrecht ist allgemein als eine staatliche, öffentliche Funktion anerkannt, der Wähler ist bei der Ausübung dieser Tätigkeit staatliches Organ. Vgl. Jellinek, a. a. O., S. 159.

Über das Wahlrecht besteht eine sehr umfangreiche Literatur, ebenso über zahlreiche Einzelfragen auf diesem Gebiet. Das beste Werk über den Gegenstand, in dem das Wahlrecht historisch und dogmatisch untersucht wird, ist Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1901. Neuestens: K. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin 1932.

⁵⁾ Ebenso in Deutschland (RVerf., Art. 109). In anderen Demokratien, z. B. in Frankreich, ist von einer politischen Gleichberechtigung der Frauen keine Rede.

⁶⁾ Das Wahlgeheimnis pflegt in den modernen Gesetzen durch ein ganzes System von Mitteln gesichert zu sein, z. B. die Wahlzelle, die Vorschriften über die Gleichheit der Stimmzettel, u. a. Nationalratswahlordnung, §§ 55, 65.

⁷⁾ Ausnahmen sind für Blinde u. dgl. zulässig. Nationalratswahlordnung, § 61.

lich gewährleisteteter Gegenseitigkeit Ausländern das Wahlrecht zusteht, durch Bundesgesetz festzusetzen sind.⁸⁾

Die Wahlen haben endlich nach dem Proportionalwahlsystem zu erfolgen. Das ist eines der Systeme des sogenannten Minoritätenschutzes⁹⁾ und besteht darin, daß die Zahl der Abgeordneten auf die Mandate im selben Verhältnis aufgeteilt wird, in dem die Parteien im Volk vertreten sind; wenn also z. B. von den Wählern der Partei A $\frac{3}{6}$ der Stimmen abgegeben werden, von denen der Partei B $\frac{2}{6}$ und von denen der Partei C $\frac{1}{6}$, so soll die Partei A mit $\frac{3}{6}$ der Abgeordneten, B mit $\frac{2}{6}$ und C mit $\frac{1}{6}$ im Parlament vertreten sein. Zur Ermittlung dieses Verhältnisses gibt es verschiedene Methoden, von denen keine restlos richtig sein kann, weil die erforderlichen Divisionen nicht ohne Reste aufgehen. Das älteste System stammt von dem Engländer Hare (1859), viel genauer ist das des Belgiens d'Hondt (1882), das durch den Basler Physiker Hagenbach-Bischoff (1892) noch verbessert wurde. Dieses gilt auch in Österreich.¹⁰⁾

Die österreichische Bundesverfassung gibt den Ländern das Recht, für die Nationalratswahlen Wahlpflicht einzuführen, wozu ein Landesgesetz erforderlich ist.¹¹⁾ Sie schreibt ferner vor, daß das Bundesgebiet in räumlich geschlossene Wahlkreise zu teilen ist, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen. Die Zahl der Abgeordneten, die einem Wahlkreise zukommt, ist im Verhältnis der Bürgerzahl der Wahlkreise auf Grund der letzten Volkszählung festzusetzen. Die Grundlage für die Durchführung der Wahlen bilden die sogenannten Bürgerlisten, das sind Verzeichnisse der wahlberechtigten Bürger, die gemeindeweise geführt und ständig richtig gehalten werden.¹²⁾ Der Wahltag muß ein

⁸⁾ Gedacht ist an Deutschland. Die deutsche Reichsverfassung sieht eine Vertretung Österreichs im Reichsrat (nicht im Abgeordnetenhaus) vor (Art. 61).

⁹⁾ Über Minoritätenvertretung: G. Meyer, a. a. O., S. 620ff.; ferner E. Cahn, Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten (1909).

¹⁰⁾ In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bestand über die prinzipielle Frage, ob Proportional- oder Mehrheitswahl, eine scharfe Kontroverse, die eine ungeheuer umfangreiche Literatur in allen Staaten auslöste. Überdies aber bemächtigten sich die politischen Parteien dieses Gegenstandes, in verschiedenen Staaten bildeten sich besondere Vereine, die sich die Einführung eines proportionalen Wahlverfahrens zur Aufgabe stellten. Tatsächlich hat dieses Wahlsystem seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts immer mehr Verbreitung gefunden.

¹¹⁾ Wahlpflichtgesetze haben bisher nur Tirol (1931) und Vorarlberg (1930) erlassen. — Die Wahlpflicht ist natürlich nur eine formelle, d. h. der Wähler ist nicht verpflichtet, für einen Kandidaten zu stimmen, sondern nur, an dem Wahlakte teilzunehmen; da die Wahl geheim durch Stimmzettel erfolgt, ist es jedem Wähler möglich, durch Abgabe eines leeren Stimmzettels seiner Wahlpflicht zu genügen.

¹²⁾ Die Eintragung in die Wählerliste, wie die allgemein übliche Bezeichnung lautet, gilt als Voraussetzung für die Befugnis, an der Wahl teilzunehmen. Die Listen können entweder dauernd in Kraft bleiben und fortlaufend ergänzt und richtiggestellt werden, oder sie werden immer erst für die einzelne Wahl neu angelegt. Sie werden öffentlich aufgelegt und zu bestimmten Zeiten

Sonntag oder ein anderer öffentlicher Ruhetag sein (BVerf. Art. 26, Abs. 3).

Ein eigenes Wahlgesetz, die Nationalratswahlordnung,¹³⁾ enthält die näheren Bestimmungen für die Nationalratswahlen. Es teilt das Bundesgebiet in 25 Wahlkreise ein, auf welche die 165 Nationalratsmandate nach dem Verhältnis der Bürgerzahl aufgeteilt werden. Der Wahlberechtigte hat das Wahlrecht grundsätzlich in der Ortsgemeinde auszuüben, in deren Wählerverzeichnis er eingetragen ist. Im Wahllokal muß eine Wahlzelle vorhanden sein, in der der Wähler den Stimmzettel unbeobachtet von anderen Personen schreiben und in einen Umschlag stecken kann; gedruckte Stimmzettel sind zulässig. Sie müssen aus weißem, weichlichem Papier sein, 9 $\frac{1}{2}$ bis 10 $\frac{1}{2}$ cm lang und 6 $\frac{1}{2}$ bis 7 $\frac{1}{2}$ cm breit. Diese Vorschriften sollen die Geheimhaltung des Wahlaktes sichern.

Ein Stimmzettel ist gültig ausgefüllt, wenn er eine Partei bezeichnet, die als Wahlwerber auftritt oder einen Bewerber der Parteiliste. Bezeichnet der Stimmzettel zwei oder mehr Parteien, so ist er ungültig, ebenso wenn er gar keine Partei oder Namen aus zwei oder mehr Parteien enthält; endlich ist er ungültig, wenn Art und Ausmaß des Papiers den Vorschriften nicht entsprechen.

Die Durchführung der Wahlen liegt in den Händen besonderer Wahlbehörden, und zwar unterscheidet das Gesetz fünf verschiedene Kategorien von Behörden: für jeden Wahlort eine Ortswahlbehörde, am Sitze eines politischen Bezirkes eine Bezirkswahlbehörde, dann für jeden Wahlkreis eine Kreiswahlbehörde, für jeden Wahlkreisverband¹⁴⁾ eine Verbandswahlbehörde und endlich für das ganze Bundesgebiet die Hauptwahlbehörde in Wien. Diese besteht aus dem Bundeskanzler oder seinem Stellvertreter und zwanzig Beisitzern; von diesen müssen fünf dem richterlichen Stand angehören oder angehört haben.

Wählbar¹⁵⁾ ist jeder Wahlberechtigte, der vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 29. Lebensjahr überschritten hat und von der Wähl-

kann jedermann gegen Unrichtigkeiten oder Lücken in den Listen Einspruch erheben. Für Österreich sind permanente Wählerverzeichnisse erst durch das Bürgerlistengesetz vom 20. März 1930, BGBl. Nr. 85 (abgeändert 1931, BGBl. Nr. 78), eingeführt worden. Vgl. auch BVerf., Art. 26, Abs. 7, 8.

¹³⁾ Bundesgesetz vom 11. Juli 1923, BGBl. Nr. 367, über die Wahlordnung für den Nationalrat (abgeändert 1923, BGBl. Nr. 528, und 1930, BGBl. Nr. 85).

¹⁴⁾ Die Wahlkreisverbände sind: 1. Wien mit 7 Wahlkreisen, 2. Niederösterreich mit 4 Wahlkreisen, 3. Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg mit 8 Wahlkreisen und 4. Steiermark, Kärnten und Burgenland mit 6 Wahlkreisen, insgesamt 25 Wahlkreise.

¹⁵⁾ Der Ausdruck „passives Wahlrecht“, der sich bei uns auch in der Gesetzgebung findet, ist juristisch nicht korrekt, weil es sich hier nicht um ein Recht, sondern um eine Fähigkeit handelt; ein Recht, gewählt zu werden, gibt es nicht.

barkeit nicht ausgeschlossen ist. Die Ausschließungsgründe sind im Bürgerlistengesetz (§ 3) aufgezählt; danach sind ausgeschlossen:

1. Personen, die voll oder beschränkt entmündigt sind;
2. Personen, die wegen gewisser Delikte verurteilt worden sind (Hochverrat, Aufruhr, Spionage, öffentliche Gewalttätigkeit, Raufhandel, Diebstahl, Veruntreuung, Betrug u. a.);¹⁶⁾
3. Personen, die unter Polizeiaufsicht gestellt oder in eine Zwangsarbeitsanstalt abgegeben wurden, bis zum Ablauf von drei Jahren nach Erlöschen der Polizeiaufsicht oder nach Entlassung aus der Anstalt;
4. Personen, denen vom Gericht die väterliche Gewalt über ihre Kinder entzogen wurde, solange die Kinder unter fremder Vormundschaft stehen, jedenfalls aber während drei Jahren nach der gerichtlichen Verfügung;
5. Personen, die wegen Trunkenheit mehr als zweimal zu einer Arreststrafe gerichtlich verurteilt worden sind, für die Dauer von drei Jahren nach dem Ende der letzten Strafe;
6. endlich Personen, denen unter gewissen Bedingungen nach dem früher im Burgenland in Geltung gewesenen Recht die politischen Rechte entzogen sind.

Das in Österreich eingeführte Wahlsystem legt die Wahl des Nationalrates gänzlich in die Hände der politischen Parteien, von der freien Wahl eines Kandidaten durch den Wähler ist überhaupt nicht die Rede, d. h. der Wähler kann nur für eine der am Wahlkampf teilnehmenden Parteien stimmen. Im Wahlgesetz ist die Möglichkeit, daß eine Einzelperson als Kandidat auftreten könnte, gar nicht vorgesehen (Nat. Wahlordnung, §§ 46 ff.); ein Stimmzettel ist gültig, wenn auf ihm lediglich die Partei bezeichnet ist (ebenda § 65), der Wähler kann eine gültige Stimme nur abgeben, wenn er für die von einer Partei aufgestellte Liste stimmt.¹⁷⁾

Die Parteien, die an der Wahlbewegung teilnehmen, haben der Kreiswahlbehörde Wahlvorschläge vorzulegen; ein solcher muß von wenigstens 100 Wählern des Wahlkreises unterschrieben sein; er muß die Parteibezeichnung, die Parteiliste (das ist ein Verzeichnis von höchstens doppelt so vielen Bewerbern, als im Wahlkreis Abgeordnete zu wählen sind), und einen zustellungsbevollmächtigten Vertreter enthalten. Der Wähler kann nur für eine der aufgestellten Listen stimmen, und zwar nur für die ganze Liste, also für die Partei, niemals für einen einzelnen Kandidaten; das ist das sogenannte Listenwahlsystem (im

¹⁶⁾ Der Ausschluß dauert, je nach der Schwere der verhängten Strafe und nach der Art des Deliktes, bis zum Ende der Strafe oder bis zum Ablauf von 3, 5, 6 oder 10 Jahren nach dem Ende der Strafe.

¹⁷⁾ Die politischen Parteien schieben sich nach diesem System gewissermaßen als Wahlmänner zwischen die Wählerschaft und die Abgeordneten so zwar, daß es die Parteien allein sind, denen die Auswahl der Kandidaten zukommt. Es muß als zweifelhaft bezeichnet werden, ob bei diesem Wahlsystem noch von unmittelbarer Wahl, wie es Art. 26 der Bundesverfassung verlangt, gesprochen werden kann.

Gegensatz zur Einzelwahl). In Österreich gilt das System der gebundenen Liste, d. h. der Wähler kann aus der Liste keinen Bewerber streichen oder durch einen anderen ersetzen. Im letzteren Falle wäre der Stimmzettel ungültig, während die Streichung einzelner Namen ohne jede Wirkung ist.

Das Wahlgesetz enthält endlich die Vorschriften über die Ermittlung des Wahlergebnisses (§§ 69 ff.). Es sind zwei Ermittlungsverfahren vorgesehen; im ersten wird festgestellt, wieviel Mandate jeder Partei in jedem Wahlkreis auf Grund der abgegebenen Stimmen zukommen; die Mandate, die bei dieser Verteilung nicht vergeben werden, die sogenannten Restmandate und die Reststimmen, das sind jene, deren Zahl für die Zuteilung eines Mandates zu gering ist, werden der Verbandswahlbehörde überwiesen, bei der dann das zweite Ermittlungsverfahren vorgenommen wird. Innerhalb des Wahlkreisverbandes werden die Reststimmensummen proportional auf die einzelnen Parteien aufgeteilt.¹⁸⁾

¹⁸⁾ Das Ermittlungsverfahren spielt sich folgendermaßen ab:

Die im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen sind die Gesamtsumme, die auf jede Partei entfallenden Stimmen die Parteisumme. Die Gesamtsumme wird nun durch die um 1 vermehrte Zahl der Mandate, die im Wahlkreis zu vergeben sind, dividiert, der Quotient ist die Wahlzahl. Sodann werden jeder Partei so viel Mandate zugewiesen, als die Wahlzahl in der Parteisumme enthalten ist. — Beispiel: Zahl der Mandate: 4.

Gesamtsumme:	100.000
Parteisummen: A	40.000
	B 30.000
	C 15.000
	D 10.000
	E 5.000

Wahlzahl: $\frac{100.000}{5}$, d. i. 20.000. Daher folgende Verteilung der Mandate:

Partei A	40.000	dividiert	durch	20.000	d. i.	2	Mandate,	0	Reststimmen
„ B	30.000	„	„	„	„	1	„	10.000	„
„ C	15.000	„	„	„	„	0	„	15.000	„
„ D	10.000	„	„	„	„	0	„	10.000	„
„ E	5.000	„	„	„	„	0	„	5.000	„

Das nicht verteilte Restmandat und die vorhandenen Reststimmen werden der Verbandswahlbehörde zugewiesen. Hier wird nun, damit es nicht abermals Reststimmen gibt, ein anderes Verteilungssystem angewendet. Angenommen, es seien in einem Wahlkreisverband folgende Restmandate und Reststimmen zu vergeben:

	Restmandate	A	B	C	D	E	
Wahlkreis 1.....	3	2000	50.000	10.000	16.000	2000	Reststimmen
„ 2.....	1	8000	20.000	14.000	15.000	1000	„
„ 3.....	0	2000	20.000	0	5.000	600	„
Summen:	4	12.000	90.000	24.000	36.000	3600	Reststimmen

Es werden nun die Reststimmen der Parteien der Größe nach geordnet und

Nichtgewählte sind Ersatzmänner für den Fall, daß ein Mandat ihrer Liste erledigt wird. Dadurch entfällt die nach anderen Wahlsystemen bestehende Notwendigkeit, Nachwahlen vorzunehmen, wenn ein Abgeordnetensitz frei wird. Wohl aber kennt das geltende Wahlgesetz Neuwahlen während der Legislaturperiode für einzelne Wahlkreise in zwei Fällen (§ 80): erstens wenn in einem Wahlkreis die Hälfte der Mandate erledigt ist; in diesem Falle verlieren auch die anderen Abgeordneten und Ersatzmänner ihre Mandate; die Neuwahl ist binnen drei Monaten durchzuführen. Zweitens ist in einem Wahlkreis eine Neuwahl auszusprechen, und zwar sofort, wenn der Verfassungsgerichtshof den Wahlgang wegen Ungesetzlichkeit für nichtig erklärt hat.

2. Gesetzgebungsperioden.

Die Wahl des Nationalrates erfolgt immer für eine sogenannte Legislatur- oder Gesetzgebungsperiode, die in Art. 27 der Bundesverfassung mit vier Jahren festgesetzt ist; diese Zeit wird gerechnet vom Tage des ersten Zusammentrittes an. Die Gesetzgebungsperiode dauert aber immer bis zu dem Tag, da der neu gewählte Nationalrat zusammentritt, so daß in Österreich stets ein gewählter Nationalrat vorhanden ist; er ist aber nicht permanent,¹⁹⁾ vielmehr zerfällt die Gesetzgebungsperiode in einzelne sogenannte Tagungen oder Sessionen.²⁰⁾ Die Mehrzahl der Staaten kennt eine Session im Jahr, Österreich hat nach dem Muster der Schweiz jetzt zwei „ordentliche Tagungen“ in jedem Jahr, eine Frühjahrs- und eine Herbsttagung; erstere soll mindestens zwei Monate dauern und nicht über den 15. Juni währen, letztere mindestens vier Monate und nicht vor dem 15. Oktober beginnen.²¹⁾ Überdies sieht

erst durch 2, dann durch 3 usf. dividiert und die Quotienten wieder der Größe nach nebeneinander gestellt und die Restmandate dann der Größe nach auf die Parteien aufgeteilt. Nach dem vorstehenden Beispiel ergibt das:

Partei	B	D	C	A	E
	90.000	36.000	24.000	12.000	3600
$\frac{1}{2}$	45.000	18.000	12.000	6.000	1800
$\frac{1}{3}$	30.000	12.000	8.000	4.000	1200

Die viertgrößte Zahl ist die Wahlzahl, da 4 Mandate zu vergeben sind; es erhält also die Partei B 3 Mandate (90.000, 45.000, 30.000), die Partei D ein Mandat (36.000).

Eine Partei, die im ersten Ermittlungsverfahren im ganzen Bundesgebiet kein Mandat erhalten hat, hat im zweiten Ermittlungsverfahren keinen Anspruch auf Berücksichtigung, seine Reststimmen werden also nicht mit in Betracht gezogen (Nationalratswahlordnung, § 76).

¹⁹⁾ Dies war er vor der Verfassungsrevision von 1929.

²⁰⁾ Der Ausdruck „Session“ stammt aus England; er kommt aber nicht von sessio, sondern von „Saison“, d. i. die Zeit, in der das englische Parlament tagt und sich die politischen und aristokratischen Kreise von ganz England in London aufhalten.

²¹⁾ BVerf., Art. 28. Diese Fristsetzungen haben wenig Wert, sie werden, wie die Tatsachen zeigen, nicht eingehalten. Es kommt eben darauf an, welche Arbeiten zu erledigen sind.

die Verfassung außerordentliche Tagungen des Nationalrates vor, die der Bundespräsident einberufen kann und, wenn es von der Bundesregierung oder einem Drittel der Nationalratsmitglieder verlangt wird, einberufen muß.²²⁾ Die Verfassung selbst verlangt außerordentliche Tagungen für den Fall der Erlassung einer Notverordnung (Art. 18, Abs. 4) und für den Fall der Ernennung einer neuen Bundesregierung zu einer Zeit, da der Nationalrat nicht tagt (Art. 70, Abs. 3).

Die Arbeiten des Nationalrates innerhalb einer Gesetzgebungsperiode bilden einen einheitlichen Komplex; durch die Teilung in einzelne Tagungen werden sie zwar unterbrochen, aber bei Beginn der nächsten Tagung werden sie dort fortgesetzt, wo sie am Ende der letzten Tagung abgebrochen worden sind.²³⁾

Der Nationalrat wird vom Bundespräsidenten zu den einzelnen Tagungen einberufen. Ein neu gewählter Nationalrat ist innerhalb 30 Tagen nach der Wahl einzuberufen. Die Schließung der einzelnen Tagungen erfolgt gleichfalls durch den Bundespräsidenten, aber nur auf Grund eines Nationalratsbeschlusses.

Von den Tagungen zu unterscheiden sind die einzelnen Sitzungen, die vom Präsidenten des Nationalrates einberufen und geschlossen werden. Er ist zu einer Einberufung innerhalb fünf Tagen verpflichtet, wenn es von der Bundesregierung oder wenigstens einem Viertel der Mitglieder des Nationalrates verlangt wird.

Der Nationalrat kann vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode auf zweifache Weise aufgelöst werden, entweder durch den Bundespräsidenten oder durch ein vom Nationalrat selbst beschlossenes Gesetz; überdies endet in einem Fall die Gesetzgebungsperiode kraft Verfassungsbestimmung vorzeitig von selbst, nämlich wenn das Volk einen Antrag auf Absetzung des Bundespräsidenten abgelehnt hat (BVerf. Art. 60, Abs. 6). Der Bundespräsident bedarf zur Auflösung des Nationalrates eines Vorschlages der Bundesregierung (BVerf. Art. 67, Abs. 1), die Auflösung darf aber aus dem gleichen Anlaß nur einmal erfolgen.²⁴⁾ Die Neuwahlen sind in diesem Fall so auszuschreiben, daß der neue Nationalrat am 90. Tag nach der Auflösung zusammentreten kann. Bei einer Auflösung durch den Bundespräsidenten dauert die Gesetzgebungsperiode nicht, wie sonst, bis zum Zusammentritt des neuen Nationalrates weiter, sondern erlischt sofort.

²²⁾ Dem Bundesrat steht dieses Recht nicht zu, wohl aber werden nach Einführung des Länder- und Ständerates auch diese die Einberufung von außerordentlichen Tagungen verlangen können.

²³⁾ Nach der Dezemberversfassung hatte der Sessionsschluß die Wirkung, daß alle unvollendeten Arbeiten als unwirksam galten, sie mußten von neuem begonnen werden. Es war dies die Diskontinuität der Sessionen im Gegensatz zur jetzt geltenden Kontinuität.

²⁴⁾ Demnach sollte der Anlaß im Auflösungsdekret genannt sein. Ebenso die deutsche Reichsverfassung (Art. 25).

3. Die Geschäftsordnung des Nationalrates.

Die Formen, in denen der Nationalrat seine Tätigkeit ausübt, sind zum Teil in der Bundesverfassung selbst, zum Teil in einer besonderen Geschäftsordnung festgesetzt; diese letztere besteht aus einem eigenen Bundesgesetz und außerdem aus der sogenannten autonomen Geschäftsordnung, zustandegekommen durch einen Beschluß des Nationalrates.²⁵⁾

Die zu einem Beschluß des Nationalrates erforderliche Zahl von Anwesenden heißt Quorum; dieses beträgt in der Regel ein Drittel der Mitglieder (BVerf. Art. 31), nur für bestimmte, in der Verfassung genannte Angelegenheiten ist ein größeres Quorum vorgeschrieben. Zu einem gültigen Beschluß genügt in der Regel die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen, das ist mehr als die Hälfte der Anwesenden, für gewisse Angelegenheiten ist aber eine qualifizierte Mehrheit verlangt. Meist, aber nicht in allen Fällen, ist mit der Forderung nach einem erhöhten Quorum auch die nach einer qualifizierten Mehrheit verbunden.

Die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen ist erforderlich für Verfassungsänderungen, für die Genehmigung von verfassungsändernden Staatsverträgen, für Abänderung des Gesetzes über die Geschäftsordnung und für einen Beschluß auf Absetzung des Bundespräsidenten. Keine qualifizierte Mehrheit, aber die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder ist vorgeschrieben für die Wiederholung von Gesetzesbeschlüssen, gegen die der Bundesrat Einspruch erhoben hat, für einen Beschluß, mit dem der Bundesregierung oder einzelnen Ministern das Vertrauen versagt wird und zu einem Beschluß auf Auflösung des Nationalrates; endlich verlangt die Bundesverfassung (Art. 76, Abs. 2) zu einem Beschluß des Nationalrates auf Anklage von Mitgliedern der Regierung vor den Verfassungsgerichtshof die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder.²⁶⁾

Die Anwesenheit der zu einem Beschlusse des Nationalrates notwendigen Anzahl von Mitgliedern ist nur zu Abstimmungen und Wahlen erforderlich, nicht zu den Beratungen. Bei Beschlußunfähigkeit hat der Präsident die Sitzung zu schließen oder zu unterbrechen (GeschOG. § 9).

Der Nationalrat wählt aus seiner Mitte den Präsidenten und zwei

²⁵⁾ Beide tragen das Datum vom 19. Nov. 1920 und sind durch spätere Gesetze und Beschlüsse abgeändert worden. Die autonome Geschäftsordnung enthält sehr viel wörtliche Wiederholungen aus dem Geschäftsordnungsgesetz; solche Wiederholungen sind überflüssig, die Bestimmungen gelten auf Grund des Gesetzes, nicht auf Grund des im Rahmen des Gesetzes gefaßten Beschlusses.

²⁶⁾ Dieses „mehr“ ist praktisch ohne Bedeutung. Da der Nationalrat 165 Mitglieder hat und die Anwesenheit der Hälfte, d. i. $82\frac{1}{2}$ nicht möglich ist, müssen immer, wenn die Hälfte verlangt ist, mindestens 83 anwesend sein; das ist aber schon mehr als die Hälfte, folglich ist damit auch der Forderung des Art. 76 genügt.

Stellvertreter,²⁷⁾ ferner fünf Schriftführer und drei Ordner; sie sind für die ganze Gesetzgebungsperiode gewählt und bilden das Bureau des Nationalrates. Der Präsident bleibt über den Schluß der Gesetzgebungsperiode hinaus im Amt, bis der neu gewählte Nationalrat, in dem er zunächst noch den Vorsitz zu führen hat,²⁸⁾ einen neuen Präsidenten bestellt hat. Der Präsident hat darüber zu wachen, daß die Rechte des Nationalrates gewahrt und die ihm obliegenden Aufgaben erfüllt werden; er hat die Geschäftsordnung zu handhaben und die Sitzungspolizei auszuüben. Am Schlusse jeder Sitzung verkündet er Tag, Stunde und Tagesordnung der nächsten Sitzung. Will der Präsident als Redner an einer Verhandlung teilnehmen, so hat er den Vorsitz abzugeben. Der Vorsitzende stimmt nur bei Wahlen mit; Stimmgleichheit gilt als Verneinung der Frage.

Die Sitzungen des Nationalrates sind öffentlich. Die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen, wenn es vom Nationalrat auf Verlangen des Vorsitzenden oder eines Fünftels der anwesenden Mitglieder beschlossen wird; die Zuhörer sind vor der Beschlußfassung zu entfernen (BVerf. Art. 32). Da in einem Sitzungssaal für das Publikum immer nur ein sehr beschränkter Raum zur Verfügung steht, wird dem Bedürfnis nach allgemeiner Kenntnis der Vorgänge im Parlament dadurch, daß die Sitzungen für allgemein zugänglich erklärt werden, in keiner Weise entsprochen, wohl aber dadurch, daß über die Verhandlungen der öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse in den Zeitungen berichtet werden darf, und zwar sind wahrheitsgetreue Berichte von jeder Verantwortung frei, d. h. sie genießen Immunität.²⁹⁾

Die Geschäftsordnung zählt als Gegenstände, die im Nationalrat zur Verhandlung kommen können, folgende auf:

1. Anträge von Mitgliedern des Nationalrates;
2. Vorlagen der Bundesregierung;
3. Gesetzesanträge des Bundesrates;
4. Volksbegehren;
5. Anträge von Ausschüssen;
6. Anfragen;
7. Bittschriften.

Von diesen haben die Vorlagen der Bundesregierung vor allen übrigen den Vorrang, soweit solche noch nicht in Verhandlung stehen. Zur Stellung selbständiger Anträge ist jeder Abgeordnete berechtigt, doch muß ein solcher Antrag, um gültig eingebracht zu werden, von mindestens acht Abgeordneten (einschließlich des Antragstellers) unterstützt werden. Anfragen an Mitglieder der Bundesregierung sind dem Präsidenten schriftlich zu überreichen und müssen mit wenigstens fünf eigen-

²⁷⁾ In der Verfassung werden sie als zweiter und dritter Präsident bezeichnet.

²⁸⁾ Natürlich nur, wenn er neuerlich in den Nationalrat gewählt ist.

²⁹⁾ BVerf., Art. 33. — Bundesgesetz über die Presse vom 7. April 1922, BGBl. Nr. 218, § 31.

händig beigesetzten Unterschriften versehen sein; die Beantwortung der Frage durch die Regierung kann mündlich oder schriftlich erfolgen, eine Verweigerung der Beantwortung muß begründet werden. Bittschriften und andere Eingaben an den Nationalrat sind nur dann anzunehmen, wenn sie von einem Mitglied des Nationalrates überreicht werden.³⁰⁾

Endlich enthält die Geschäftsordnung noch eine Reihe von Bestimmungen, die eine glatte Abwicklung der verschiedenen Agenden bezwecken, so die Vorschriften über die Behandlung von Gesetzen in drei gesonderten Lesungen (wovon an anderer Stelle noch die Rede sein wird), über die Redeordnung, Beschränkung der Redezeit, die Form der Abstimmungen, über Protokolle und stenographische Berichte, über die Bildung und die Verhandlungen der Ausschüsse u. a. m.

4. Die Kompetenzen des Nationalrates.

Die wichtigste Aufgabe des Nationalrates als des eigentlichen legislativen Organs des Bundes ist die Gesetzgebung. Der Nationalrat ist das Gesetzgebungsorgan, keinem anderen Organ kommen auf diesem Gebiet auch nur annähernd ähnliche Befugnisse zu, die Mitwirkung aller anderen Organe im Gesetzgebungsprozeß ist durchaus untergeordneter Natur. Im einzelnen ist der Gesetzgebungsvorgang in der Funktionenlehre zu besprechen.

Der Nationalrat hat ferner an der Verwaltung des Bundes einen nicht unerheblichen Anteil, er ist nicht ausschließlich Gesetzgebungsorgan. Anfangs war der Kreis der ihm zustehenden Verwaltungstätigkeit ein wesentlich weiterer als gegenwärtig, durch die beiden Verfassungsänderungen, namentlich die des Jahres 1929 sind verschiedene Tätigkeiten wieder der Exekutive zugewiesen worden, die nur im übereifrigen Bestreben nach Ausdehnung der Parlamentsbefugnisse und Einschränkung der exekutiven Gewalt dem Nationalrat übertragen worden sind.

Ein Verwaltungsakt, der in allen konstitutionell organisierten Staaten den Kammern zugewiesen ist, ist das Staatshaushaltgesetz, die Aufstellung des Budgets; wenn dies auch überall in der Form eines Gesetzes geschieht, so handelt es sich dabei doch materiell um einen Verwaltungsakt, der eben nur wegen seiner großen staatsrechtlichen und politischen Bedeutung in Gesetzesform vorzunehmen ist. Übrigens ist gerade diese Tätigkeit des Parlaments ein Punkt, in dem in jenen Staaten, die das Zweikammersystem eingeführt haben, oft ein Vorrang der zweiten Kammer vor der ersten, des Volkshauses vor der aristokratischen Kammer oder dem Staatenhaus besteht. Der Grundsatz ist auch in die österreichische Bundesverfassung aufgenommen,³¹⁾ wo dem Bundes-

³⁰⁾ Über diese Einschränkung des staatsgrundgesetzlich gewährleisteten freien Petitionsrechtes vgl. S. 67.

³¹⁾ Im alten Österreich bestand der Vorrang des Abgeordnetenhauses vor dem Herrenhaus in diesem Punkt darin, daß der Staatsvoranschlag zuerst im Abgeordnetenhaus eingebracht werden mußte, während bei anderen Gesetzen die Regierung die Wahl hatte, wo sie eine Vorlage einbringen wollte. Ein anderes

rat bei der Bewilligung des Bundesvoranschlages kein Mitwirkungsrecht zukommt, das Budgetgesetz wird ihm gar nicht vorgelegt (Art. 42, Abs. 5). Weitere Akte der Verwaltung, die dem Nationalrat zukommen, beziehen sich auf den Abschluß von Staatsverträgen, auf die Ernennung und Absetzung verschiedener hoher Bundesbeamter, z. B. der Regierung durch Erteilung eines Mißtrauensvotums; auch kommen dem Nationalrat gewisse Vorrechte zu im Verfahren bei der Absetzung des Bundespräsidenten (BVerf. Art. 60, Abs. 6), er hat das Recht zur Erlassung einer Amnestie u. a. Endlich hat er weitgehende Überwachungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber der Bundesregierung, die teils von den einzelnen Abgeordneten im Wege von Interpellationen ausgeübt werden, teils durch Untersuchungsausschüsse, teils durch den dem Nationalrat unmittelbar unterstellten Rechnungshof.

5. Ausschüsse des Nationalrates.

Ein Teil der Aufgaben des Nationalrates ist Ausschüssen übertragen, entweder nur zur Vorbereitung für die Behandlung im Plenum, oder zur endgültigen Erledigung. Es gibt eine Reihe ständiger Ausschüsse, d. h. solcher, die auf Grund der Verfassung einzusetzen sind und denen auch durch die Verfassung selbst oder durch andere Gesetze bestimmte Aufgaben zugewiesen werden.

Als ständiger, verfassungsmäßiger Ausschuß ist zunächst der Hauptausschuß zu erwähnen (BVerf. Art. 55); er wird vom Nationalrat aus seiner Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt³²⁾ und zählt gegenwärtig 21 Mitglieder. Seine Aufgaben sind ihm teils durch die Verfassung selbst, teils durch besondere Gesetze übertragen. Gewisse, dem Nationalrat zugewiesene Verwaltungstätigkeiten sind durch den Hauptausschuß auszuüben, so die Mitwirkung an der Festsetzung der Eisenbahntarife, der Post-, Telegraphen- und Fernsprechgebühren, der Monopolpreise und der Bezüge von Personen, die in Betrieben des Bundes ständig beschäftigt sind (BVerf. Art. 54). Ferner können bestimmte Verordnungen der Bundesregierung nur im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß erlassen werden.

Außer dem Hauptausschuß sieht die Verfassung als dauernde Institution noch den ständigen Unterausschuß vor, der vom Hauptausschuß aus seiner Mitte zu wählen ist; ihm obliegen bestimmte, gesetzlich vorgesehene Befugnisse, nämlich die Vertretung des Hauptausschusses durch Ausübung der diesem zugewiesenen Aufgaben, wenn der Nationalrat aufgelöst ist, ferner die Zustimmung zu Notverordnungen, die der Bundespräsident nach Art. 18, Abs. 3 der BVerf. erlassen kann. Auch der ständige Unterausschuß ist nach dem Grundsatz der Verhältnis-

System der Bevorzugung, das sich in verschiedenen Staaten findet, besteht darin, daß dem Oberhaus nur das Recht zusteht, das Budgetgesetz in toto anzunehmen oder abzulehnen, nicht aber etwas daran zu ändern.

³²⁾ Nähere Bestimmungen über die Wahl enthält § 13 des Geschäftsordnungsgesetzes.

wahl zusammzusetzen, und zwar muß ihm mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuß vertretenen Partei angehören. Die Verfassung verlangt ferner, daß die Einberufung des ständigen Unterausschusses jederzeit möglich sein muß, deshalb schreibt sie vor, daß seine Mitglieder und die Ersatzmitglieder ihren Wohnsitz am Sitze des Nationalrates haben müssen.

Der Nationalrat kann durch einfachen Beschluß Unterausschüsse einsetzen, denen entweder ein bestimmter Kreis von Aufgaben ständig zugewiesen ist, oder die konkrete, einzelne Geschäfte zur Besorgung erhalten. Zur ersteren gehören jene Ausschüsse, die den Kontakt zwischen dem Nationalrat und den einzelnen Zentralstellen der Verwaltung aufrechtzuerhalten haben, so der Ausschuß für Erziehung und Unterricht, für Handel, für Justiz, Verkehrswesen, Heereswesen, Land- und Forstwirtschaft, für soziale Verwaltung und für Zollsachen. Der Hauptausschuß selbst ist gegenwärtig Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, außerdem besteht noch ein besonderer Ausschuß für Verfassungsangelegenheiten, der Rechnungshofausschuß, der Immunitätsausschuß und der Unvereinbarkeitsausschuß.

Anderen Charakter haben jene Ausschüsse, die zur Vorberatung solcher Gesetze eingesetzt werden, die nicht in das Gebiet eines der ständigen Ausschüsse fallen. Bei der ersten Lesung einer Gesetzesvorlage im Nationalrat ist darüber zu entscheiden, ob die Vorlage oder der Antrag einem schon bestehenden oder einem erst zu wählenden Ausschuß zugewiesen werden soll (GeschO. des Nationalrates, § 36, Abs. D).

Alle Ausschüsse — das Gesetz macht in diesem Punkt keinen Unterschied — haben weitgehende Befugnisse. Die Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet, dem Ersuchen der Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten und alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzulegen. Die Ausschüsse haben ferner das Recht, durch den Präsidenten des Nationalrates die Mitglieder der Regierung um die Einleitung von Erhebungen zu ersuchen, sie können durch den Präsidenten auch Sachverständige und Zeugen zur mündlichen Verhandlung vorladen oder zur Abgabe von schriftlichen Gutachten auffordern lassen (BVerf. Art. 53, GeschOG. § 15). Auf das Untersuchungsverfahren vor den Ausschüssen sind die Bestimmungen der Strafprozeßordnung sinngemäß anzuwenden.

6. Die rechtliche Stellung der Abgeordneten.

Die Verfassung und verschiedene einfache Gesetze regeln durch eine Reihe von Vorschriften die staatsrechtliche und persönliche Stellung der Abgeordneten, indem sie die Rechte und Pflichten festsetzen, die mit dieser Stellung verbunden sind. Dabei handelt es sich aber nicht um private Rechte, sondern um öffentliches Recht, der Abgeordnete kann auf die ihm zustehenden Rechte weder verzichten noch sonst über sie verfügen, nur im Wege der Gesetzgebung können sie abgeändert werden. Charakteristisch für die Rechtsstellung der Abgeordneten sind namentlich folgende Momente:

1. Nach Art. 56 BVerf. sind die Mitglieder des Nationalrates bei der Ausübung ihres Berufes an keinen Auftrag gebunden. Das ist das Prinzip des sogenannten freien Mandates, bei dem der Abgeordnete durch keine Instruktionen oder Aufträge gebunden werden kann, weder von seinen Wählern noch von sonst jemandem, selbstverständlich auch nicht von einer politischen Partei;³³⁾ er ist verpflichtet, die Interessen des gesamten Volkes zu vertreten.

2. Die Mitglieder des Nationalrates haben das Recht der freien Meinungsäußerung, ein Privilegium, das in England schon in der declaration of rights (1689) anerkannt war; den ständischen deutschen Verfassungen war es fremd, erst in den konstitutionellen Verfassungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts findet es sich auch auf deutschem Boden, doch hat es sich nur schrittweise durchgesetzt. Die Bundesverfassung hat den Grundsatz aus der Dezemberverfassung, wo er schon ohne Einschränkung anerkannt war, übernommen. Die Mitglieder des Nationalrates können demnach wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen Abstimmungen niemals, wegen der in ihrem Beruf gemachten mündlichen Äußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden (BVerf. Art. 57). Auf welche Weise dies geschehen kann, ist in der Geschäftsordnung gesagt, die allerdings nur wenig wirkungsvolle Mittel vorsieht. Der Vorsitzende kann zur Ordnung rufen und das Wort entziehen, aber nicht, wie nach den Geschäftsordnungen anderer Parlamente, von Sitzungen ausschließen.³⁴⁾

Neben dieser Immunität, die den Abgeordneten unmittelbar in seiner beruflichen Tätigkeit schützt — daher auch die Bezeichnung: berufliche Immunität — gibt es noch eine sogenannte außerberufliche. Auch diese³⁵⁾ geht darauf zurück, den Abgeordneten jederzeit die freie Ausübung ihres Berufes zu sichern; sie besteht darin, daß die Abgeordneten auch wegen solcher Handlungen, die mit ihrer Tätigkeit als

³³⁾ Das Gegenstück dazu, das imperative Mandat, wonach die Abgeordneten von der Wählerversammlung ihres Wahlkreises bindende Instruktionen bekommen können, kommt noch in den Einzelstaaten der nordamerikanischen Union vor.

³⁴⁾ Die Geschäftsordnung des deutschen Reichstages von 1922 (§ 91) enthält unter den Ordnungsbestimmungen das Recht des Präsidenten, einen Abgeordneten wegen gröblicher Verletzung der Ordnung von der Sitzung auszuschließen; verläßt dieser nicht sofort den Sitzungssaal, so wird die Sitzung unterbrochen, was von selbst für das ausgeschlossene Mitglied den Ausschluß für die folgenden 8 Sitzungstage zur Folge hat. Weigert sich der Abgeordnete wiederholt, den Anordnungen des Präsidenten Folge zu leisten, so tritt der Ausschluß von 20 Sitzungstagen ein. — Auch England hat von altersher sehr strenge Bestimmungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung und des Anstandes im Unterhaus; dieses kann Abgeordnete auch zu Freiheitsstrafen verurteilen, ursprünglich hat es einen eigenen Parlamentskarzer gegeben.

³⁵⁾ Sie stammt aus England, wo den Mitgliedern des Parlaments schon im Jahre 1298 vom König freies Geleite für die Reise zum Parlament und zurück in ihren Wahlbezirk gewährleistet war. Sie durften auch nicht in Schuldhaft genommen werden.

Abgeordnete nichts zu tun haben, nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Die Bundesverfassung sagt,³⁶⁾ daß kein Mitglied des Nationalrates wegen einer strafbaren Handlung ohne Zustimmung des Nationalrates verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden darf.³⁷⁾ Glaubt ein Gericht oder eine andere Behörde, ein Mitglied des Nationalrates wegen irgend einer Handlung verfolgen zu sollen, so muß sie sich mit einem entsprechenden Ersuchen an den Nationalrat wenden und von diesem die Zustimmung zur Verhaftung oder Verfolgung verlangen; der Nationalrat hat über ein solches Ansuchen binnen sechs Wochen zu entscheiden. Nur in einem Fall darf ein Nationalratsmitglied verhaftet werden, nämlich wenn es bei Verübung eines Verbrechens auf frischer Tat ertappt wird; kommt es dazu, so hat die Behörde dem Präsidenten des Nationalrates sogleich die geschehene Verhaftung bekanntzugeben und der Nationalrat — in der tagungsfreien Zeit der Immunitätsausschuß — kann die Aufhebung der Haft und die Aufschiebung der Verfolgung verlangen.

Zweck dieser Bestimmungen über die außerberufliche Immunität der Abgeordneten ist natürlich nicht, Verbrechen deshalb, weil sie von Nationalräten begangen werden, der Bestrafung zu entziehen, sondern nur, die Abgeordneten vor schikanösen Verfolgungen zu schützen.

Zu den Bestimmungen über Immunität gehört endlich noch der schon in anderem Zusammenhang erwähnte Art. 33 der Bundesverfassung, wonach wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen im Nationalrat von jeder Verantwortung frei sind; diese Immunität ist eine Folge der den Abgeordneten gewährleisteten freien Meinungsäußerung.

3. Der Nationalrat übt über seine Mitglieder die Disziplinargewalt aus, die in der Hand seines Präsidenten liegt; er verfügt über die ihm durch die Geschäftsordnung eingeräumten Disziplinarmittel.

4. Öffentliche Angestellte, auch die Angehörigen des Bundesheeres, bedürfen zur Ausübung eines Mandates im Nationalrat keinesurlaubes; für die Bewerbung um ein Mandat ist ihnen die dazu erforderliche freie Zeit zu gewähren.³⁸⁾

5. Die Mitglieder des Nationalrates haben Anspruch auf gewisse Bezüge,³⁹⁾ so auf eine Entschädigung für die Auslagen, die ihnen aus der Ausübung ihres Mandates erwachsen, ferner auf abgaben- und gebührenfreie Freikarten auf den Eisenbahn- und Schiffahrtslinien.

6. Niemand kann gleichzeitig dem Nationalrat und dem Bundesrat angehören (BVerf. Art. 59). Diese Unvereinbarkeit ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des Zweikammersystems von selbst; denn dieses ist ja darauf zurückzuführen, daß man eine zweimalige, von verschiedenen

³⁶⁾ Art. 57. — Die Immunität der Abgeordneten war im gleichen Umfang in Österreich zum erstenmal durch das Gesetz vom 3. Okt. 1861, RGBl. Nr. 98, anerkannt, das dann in das Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung (§ 16) aufgenommen wurde.

³⁷⁾ Auch nicht disziplinarisch, wenn er z. B. Beamter oder Soldat ist.

³⁸⁾ Übereinstimmend mit der Dienstpragmatik, § 14.

³⁹⁾ Bundesgesetz vom 29. Juli 1924, BGBl. Nr. 282.

Gesichtspunkten ausgehende Beratung der Gesetzesvorlagen anstrebe, wozu aber erforderlich ist, daß die beiden Kammern verschieden zusammengesetzt sind und daß nicht in beiden dieselben Personen sitzen.

Unvereinbar mit der Mitgliedschaft im Nationalrat ist ferner die Mitgliedschaft im Verwaltungsgerichtshof (BVerf. Art. 134, Abs. 4) und im Verfassungsgerichtshof (BVerf. Art. 147, Abs. 4). Endlich bringt das Unvereinbarkeitsgesetz⁴⁰⁾ für die Mitglieder des Nationalrates Beschränkungen, die sich auf deren Betätigung in der Privatwirtschaft beziehen; es handelt sich hier darum, daß die Beteiligung an gewissen Aktiengesellschaften und ähnlichen Unternehmungen durch Mitgliedschaft im Vorstand, Aufsichtsrat u. dgl. der Zustimmung des Unvereinbarkeitsausschusses bedarf.

7. Von den Pflichten der Nationalratsmitglieder ist vor allem die zum Besuch der Sitzungen hervorzuheben. Das Fernbleiben von den Sitzungen hat unter Umständen den Verlust des Mandates zur Folge. Der Abgeordnete hat ferner die in § 3 des Geschäftsordnungsgesetzes vorgeschriebene Angelobung zu leisten.

8. Die Mitgliedschaft im Nationalrat endigt entweder durch Verzicht des Abgeordneten auf sein Mandat oder durch Eintritt eines Umstandes, mit dem die Abgeordneteneigenschaft nicht vereinbar ist.

Die Niederlegung des Mandates steht den Abgeordneten jederzeit frei, obwohl dies nicht gesetzlich festgelegt ist. Es muß aber allgemein der Grundsatz anerkannt werden, daß man auf eine Organstellung verzichten kann, wenn nicht das Gegenteil bestimmt ist.⁴¹⁾

Als Verlustgründe sind im Geschäftsordnungsgesetz (§ 4) aufgezählt:

- a) die Ungültigkeitserklärung der Wahl,
- b) der Verlust der Wählbarkeit nach erfolgter Wahl,
- c) wenn die Angelobung nicht in der vorgeschriebenen Weise oder überhaupt nicht oder nur unter Beschränkungen oder Vorbehalten geleistet wird,

d) endlich tritt nach der Geschäftsordnung der Verlust der Abgeordneteneigenschaft ein, wenn ein Abgeordneter durch 30 Tage den Eintritt in den Nationalrat verzögert hat oder 30 Tage ohne Urlaub oder über die Zeit desurlaubes von den Sitzungen des Nationalrates ausgeblieben ist und der nach Ablauf der 30 Tage an ihn öffentlich und im

⁴⁰⁾ Bundesgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 294 (abgeändert 1931, BGBl. Nr. 100).

⁴¹⁾ Verschiedene deutsche Verfassungen und Wahlgesetze sprechen das Recht zur Mandatsniederlegung expressis verbis aus. Anders steht es mit der Frage nach der Zulässigkeit des Verzichtes in den ersten Kammern. In Deutschland war es nicht in allen Staaten gleich und auch die staatsrechtliche Literatur in dieser Frage ist nicht einheitlich. — In England ist die Peerswürde unverzichtbar, weil sie als Status, als eine Eigenschaft angesehen wird, sie gilt als Adelung des Blutes. — In manchen Staaten ist die Annahme der Wahl Pflicht, da ist dann auch für den Verzicht das Vorliegen gesetzlicher Gründe vorgesehen.

Nationalrat gerichteten Aufforderung des Präsidenten, binnen weiteren 30 Tagen zu erscheinen oder seine Abwesenheit zu rechtfertigen, nicht Folge geleistet hat.

Durch die hier aufgezählten Umstände erfolgt eine Disqualifizierung des Abgeordneten, doch tritt der Mandatsverlust nicht ipso jure ein, sondern erst, wenn der Verfassungsgerichtshof die Ungültigkeit der Wahl oder den Verlust des Mandates ausgesprochen hat (BVerf. Art. 141). Der Antrag vor dem Verfassungsgerichtshof ist vom Hauptausschuß vorzubereiten und vom Nationalrat mit einfacher Mehrheit zu beschließen.

Endlich müssen als Gründe für den Verlust der Abgeordneteneigenschaft noch die Auflösung des Nationalrates, und der verfassungsmäßige Ablauf der Gesetzgebungsperiode genannt werden. Die Gesetzgebungsperiode dauert immer bis zu dem Tag, an dem der neue Nationalrat zusammentritt.⁴²⁾

§ 20. Der Bundesrat.

Die zweite in der Bundesverfassung vorgesehene Kammer ist der Bundesrat.¹⁾ Nach der Verfassungsänderung von 1929 soll an die Stelle des Bundesrates ein Länder- und Ständerat treten, über dessen Gestaltung aber noch nichts beschlossen ist; bis zu seiner verfassungsmäßigen Bestellung bleiben die Bestimmungen über den Bundesrat in Kraft.²⁾

Während der Nationalrat als Organ des Bundesvolkes, als Volkshaus oder Volksvertretung im eigentlichen Sinn des Wortes anzusehen ist, sind im Bundesrat die Länder, die Gliedstaaten als solche vertreten. Der Bundesrat darf aber deshalb nicht als ein Organ der Länder bezeichnet werden, das wäre staatsrechtlich falsch, er ist vielmehr Bundesorgan, genau so wie der Nationalrat, denn er hat Bundesaufgaben zu besorgen, nicht Aufgaben der Länder.

⁴²⁾ BVerf., Art. 27. — Diese Bestimmung ist von praktischer Bedeutung wegen der Immunität, die bei jenen Mitgliedern, die wiedergewählt werden, überhaupt nicht erlischt.

¹⁾ BVerf., Art. 34 bis 37. — Der Ausdruck „Bundesrat“ ist nicht glücklich gewählt, weil mit diesem Wort in anderen Staaten andere Organe bezeichnet waren und sind. Nach der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 saßen im Bundesrat zwar auch die Vertreter der Einzelstaaten, aber er war oberstes Organ des Reiches, hatte die Reichsgesetze zu sanktionieren, das Recht der Kriegserklärung u. a. In der Schweiz ist der Bundesrat das Regierungskollegium, entsprechend unserer Bundesregierung, er ist aber gleichzeitig Staatsoberhaupt. Unserem Bundesrat entspricht in der Schweiz der Ständerat, in Nordamerika der Senat, dem aber wesentlich mehr Kompetenzen zustehen als unserem Bundesrat. In Deutschland ist an die Stelle des ehemaligen Bundesrates der etwas anders aufgebaute Reichsrat getreten.

²⁾ Übergangsgesetz, § 15. — Der Ständerat soll sich künftig aus Vertretern der Berufsstände des Bundesvolkes zusammensetzen, der Länderrat (nach einem Antrag des Verfassungsausschusses) aus je 2 Vertretern jedes Landes, und zwar aus dem Landeshauptmann und dem Finanzreferenten.

Im Bundesrat sind die Länder durch Abgesandte vertreten, und zwar im Verhältnis zur Bürgerzahl,³⁾ so zwar, daß das Land mit der größten Bürgerzahl 12 Mitglieder entsendet, jedes andere Land so viele, als dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur erstangeführten entspricht; Reste über die Hälfte gelten als voll. Jedes Land ist durch wenigstens 3 Mitglieder vertreten.

Gegenwärtig ist der Bundesrat folgendermaßen zusammengesetzt: das Land mit der stärksten Bürgerzahl ist Wien, es entsendet also 12 Mitglieder; dann folgen Niederösterreich mit 10, Steiermark mit 7, Oberösterreich mit 6, Salzburg, Kärnten, Tirol, Vorarlberg und Burgenland mit 3 Stimmen, zusammen 50. Die Mitgliederzahl wird immer nach jeder allgemeinen, d. h. im ganzen Bundesgebiet vorgenommenen Volkszählung, vom Bundespräsidenten festgesetzt.⁴⁾ Für jedes Bundesratsmitglied ist ein Ersatzmann zu wählen, der aber nur dann eintritt, wenn das Bundesratsmitglied dauernd ausscheidet (Tod, Mandatsverlust).

Die Mitglieder des Bundesrates werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode gewählt; es gibt also für den Bundesrat normalerweise keine Totalerneuerung, sondern nur eine länderweise, sogenannte Partialerneuerung; die jeweils mit dem Ende einer Gesetzgebungsperiode eines Landtages ausscheidenden Bundesratsmitglieder werden durch neue ersetzt, doch bleiben die gewesenen Bundesräte noch so lange in Funktion, bis der neue Landtag die Wahl vorgenommen hat. Wählbar in den Bundesrat ist, wer zum Landtag wählbar ist, man braucht also nicht Mitglied des Landtages zu sein (BVerf. Art. 35).

Die Wahl in den Landtagen erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl; es muß aber wenigstens ein Mandat der Partei zufallen, welche die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtag aufweist.⁵⁾

Für den Bundesrat gibt es keine Gesetzgebungsperioden. Er wird vom Vorsitzenden an den Sitz des Nationalrates einberufen; wenn wenigstens ein Viertel seiner Mitglieder oder die Bundesregierung es verlangt, muß er sofort einberufen werden. Der Bundesrat kann also in

³⁾ Für das Stimmengewicht eines Landes und somit für seinen Einfluß im Bundesrat ist also die Größe der Bevölkerung maßgebend; dasselbe Prinzip gilt für den deutschen Reichsrat, wo auf eine Million Einwohner eine Stimme kommt; doch darf kein Land durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein (eine gegen Preußen gerichtete Vorschrift), jedes Land hat mindestens eine Stimme. Im Reichsrat soll auch Österreich nach dem Anschluß ans Reich mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl vertreten sein (RVerf., Art. 61). — Ein ganz anderes System der Ländervertretung haben die Vereinigten Staaten von Nordamerika in ihrer Verfassung von 1787 angenommen, das dann die Schweiz nachgemacht hat, indem in ihren Länderkammern (Senat, Ständerat) jeder Gliedstaat gleichmäßig mit je 2 Stimmen vertreten ist.

⁴⁾ Die letzte Volkszählung fand am 7. März 1923 statt.

⁵⁾ Bei gleicher Zahl von Sitzen entscheidet die Wählerstimmenzahl, sind auch dann die Ansprüche gleich, das Los.

Permanenz weitertagen, auch wenn der Nationalrat vertagt oder aufgelöst ist.⁶⁾ Eine Auflösung des Bundesrates gibt es nicht, weder durch eigenen Beschluß noch durch den Bundespräsidenten.

Die Geschäftsführung im Bundesrat ist teils durch die Bundesverfassung selbst geregelt, teils durch eine vom Bundesrat beschlossene Geschäftsordnung.⁷⁾

Als Quorum verlangt die Bundesverfassung (Art. 37) die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und für einen gültigen Beschluß die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Für gewisse Beschlüsse sind weitergehende Erfordernisse aufgestellt; so kann eine Änderung der Geschäftsordnung nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, dasselbe gilt für die Zustimmung zur Auflösung eines Landtages; eine singuläre Vorschrift gilt für die Abänderung der Verfassungsbestimmungen über die Organisation des Bundesrates selbst (Art. 34, 35), wozu im Bundesrat die Zustimmung der Mehrheit von wenigstens vier Ländern notwendig ist.

Den Vorsitz im Bundesrat führen die Länder halbjährig abwechselnd in alphabetischer Reihenfolge; als Vorsitzender fungiert der an erster Stelle entsendete Vertreter des zum Vorsitz berufenen Landes. Der Bundesrat wählt zwei Stellvertreter des Vorsitzenden sowie Schriftführer und Ordner nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechtes; alle diese Funktionäre zusammen bilden das Bureau des Bundesrates. Die Bestimmungen über die Geschäftsbehandlung im Bundesrat, über Anträge, Ausschüsse, Lesungen, über die Rechte des Vorsitzenden und die Aufgaben der sonstigen Funktionäre usw. sind denen der Geschäftsordnung des Nationalrates nachgebildet und ohne wesentliche Abweichungen. Die Sitzungen des Bundesrates sind öffentlich, unter Umständen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Die Bestimmungen des Art. 33 der BVerf. über die Immunität wahrheitsgetreuer Berichte über öffentliche Sitzungen gelten auch für den Bundesrat. Die zur Verhandlung im Bundesrat zugelassenen Gegenstände sind im wesentlichen dieselben wie die des Nationalrates, nur fehlen die Volksbegehren, die immer zuerst im Nationalrat einzubringen sind und höchstens als Gesetzesbeschluß dieser Kammer an den Bundesrat geleitet werden.

Als Kompetenzen des Bundesrates sind in der Verfassung einerseits die Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung, andererseits eine Teilnahme an der Verwaltung des Bundes vorgesehen. Erstere ist bei der

⁶⁾ Dies widerspricht dem Grundgedanken und der Geschichte des Zweikammersystems, findet sich aber in neueren Verfassungen öfter. Man ersieht auch daraus, daß es sich hier nicht um ein eigentliches Zweikammersystem handelt, weder der österreichische Bundesrat noch der deutsche Reichsrat ist als vollwertige, parlamentarische Kammer anzusehen.

⁷⁾ Beschluß des Bundesrates vom 7. Dez. 1920 (abgeändert 1928). Ein besonderes Geschäftsordnungsgesetz wie für den Nationalrat gibt es für den Bundesrat nicht.

Gesetzgebung darzustellen; zu letzterer gehört vor allem die Überprüfung der Geschäftsführung der Bundesregierung, die Mitwirkung bei der Auflösung eines Landtages und einige minder bedeutende Tätigkeiten. Weder auf dem Gebiete der Gesetzgebung, noch auf dem der Verwaltung reicht die Bedeutung des Bundesrates auch nur entfernt an den Nationalrat heran.

Eine dem Hauptausschuß oder dem ständigen Ausschuß des Nationalrates analoge Einrichtung besteht im Bundesrat nicht; nur zur Vorbereitung von Verhandlungsgegenständen hat der Bundesrat Ausschüsse einzusetzen (Geschäftsordnung § 17).

Auch für die Mitglieder des Bundesrates gilt das Prinzip des freien Mandates, das der freien Meinungsäußerung und das der beruflichen und außerberuflichen Immunität; die Immunität beruht aber, wie bereits erwähnt, nicht unmittelbar auf der Zugehörigkeit zum Bundesrat, vielmehr auf der Mitgliedschaft des Landtages, der sie entsendet hat (BVerf. Art. 58). Infolgedessen hat auch der Landtag und nicht der Bundesrat über die Wahrung der Immunität zu wachen, Auslieferungsbegehren zu behandeln, die Freilassung von verhafteten Mitgliedern zu verlangen, usw.;⁸⁾ nach Landesrecht ist auch der Umfang der Immunität zu bestimmen. Die Beschränkungen, denen Nationalratsmitglieder nach dem Unvereinbarkeitsgesetz unterworfen sind, gelten auch für die Mitglieder des Bundesrates.

Jedes Bundesratsmitglied ist verpflichtet, an den Sitzungen des Plenums und der Ausschüsse, in die es gewählt ist, teilzunehmen (GeschO. § 10). Die Angelobung ist in die Hände des Vorsitzenden zu leisten.

Das Mandat als Bundesratsmitglied erlischt, wenn eine Wahl für ungültig erklärt wird, wenn die Wählbarkeit nach erfolgter Wahl verloren geht, sowie durch Aberkennung durch den Verfassungsgerichtshof wegen Unvereinbarkeit, alles analog dem Erlöschen des Nationalratmandates. Ferner erlischt sie mit dem Ablauf der Gesetzgebungsperiode des Landtages und bei Auflösung des Landtages. Eine Aberberufung der Bundesratsmitglieder durch den Landtag ist unzulässig, sie würde dem Prinzip des freien Mandates widersprechen.

§ 21. Die gemeinsame Bundesversammlung.

Für einige wenige Verwaltungshandlungen haben Nationalrat und Bundesrat zu gemeinsamer Sitzung zusammenzutreten. Bis 1929 — und ausnahmsweise noch einmal im Oktober 1931 — war der wichtigste dieser Akte die Wahl des Bundespräsidenten, doch wurde sie durch die letzte Verfassungsänderung dem Bundesvolk zugewiesen.

Der gemeinsamen Bundesversammlung steht das Recht der Kriegserklärung zu (Art. 38), sodann hat sie dem Bundesvolk den Antrag auf

⁸⁾ Tatsächlich liefert aber der Bundesrat aus.

Absetzung des Bundespräsidenten vorzulegen (Art. 60, Abs. 6), ferner einer von den Behörden verlangten Verfolgung des Bundespräsidenten ihre Zustimmung zu geben sowie die Anklage gegen ihn zu erheben (Art. 63, 68, 142, Abs. 2); endlich hat die Bundesversammlung die Angelobung des neugewählten Bundespräsidenten vorzunehmen (Art. 38).

Die Bundesversammlung wird vom Bundespräsidenten einberufen, außer es handelt sich um seine Absetzung oder behördliche Verfolgung, in diesen Fällen ist sie vom Bundeskanzler einzuberufen, ebenso wenn die Bundespräsidentenstelle unbesetzt ist. Den Vorsitz führen der Präsident des Nationalrates und der Vorsitzende des Bundesrates abwechselnd. Auf die Geschäftsführung wird die Geschäftsordnung des Nationalrates sinngemäß angewendet. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen genießen Immunität. Der Vorsitzende hat die von der Bundesversammlung gefaßten Beschlüsse zu beurkunden, der Bundeskanzler hat sie gegenzuzeichnen; die Kundmachung erfolgt im Bundesgesetzblatt.

§ 22. Das Bundesvolk.

In einer großen Zahl der modernen Demokratien kommt dem Volk nur eine geringe Teilnahme an der Tätigkeit des Staates zu, trotz des Namens „Demokratie“. Nach der österreichischen Bundesverfassung haben die Bundesbürger sowohl an der Gesetzgebung des Bundes wie auch an gewissen Verwaltungsakten mitzuwirken.

Zu ersterer gehört die Befugnis, Gesetzesanträge zu stellen (BVerf. Art. 41, Abs. 2), das sogenannte Volksbegehren, und das Recht, in gewissen Fällen Bundesgesetze zu sanktionieren (BVerf. Art. 43, 44, Abs. 2). Im einzelnen ist dies bei der Gesetzgebung zu besprechen.

Zu den Verwaltungsakten gehören vor allem die Wahlen; nach Art. 26 der BVerf. kommt dem Volk die Wahl des Nationalrates zu, nach Art. 60, Abs. 1, die Wahl des Bundespräsidenten. Endlich gehört hierher die Absetzung des Bundespräsidenten (Art. 60, Abs. 6); sowohl die Wahl wie die Absetzung des Bundespräsidenten ist erst durch die Novelle von 1929 dem Volk übertragen worden, vorher gab es eine Absetzung überhaupt nicht, die Wahl aber war Sache der Bundesversammlung.

In all diesen Fällen hat das Volk seinen Willen durch eine Abstimmung, also schriftlich durch Stimmzettel kundzugeben; die Durchführung ist in besonderen Bundesgesetzen geregelt.

Die Volksabstimmungen¹⁾ werden vom Bundespräsidenten angeordnet; die EntschlieÙung ist von sämtlichen Mitgliedern der Bundesregierung gegenzuzeichnen und im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Bei Volksabstimmungen sind die Vorschriften der Nationalratswahlord-

¹⁾ Bundesgesetz vom 2. Juli 1929, BGBl. Nr. 297, über Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung.

nung sinngemäß anzuwenden, soweit nicht anderes bestimmt ist. Mit der Durchführung und Leitung einer Volksabstimmung sind die für die Nationalratswahlen berufenen Wahlbehörden betraut (Orts-, Bezirks-, Kreiswahlbehörden, Hauptwahlbehörde).

Bei Volksabstimmungen ist stimmberechtigt, wer für den Nationalrat wahlberechtigt ist, es gelten auch die für die Nationalratswahlen richtiggestellten Bürgerlisten. Nach der Durchführung des Verfahrens gibt die Hauptwahlbehörde die Zahl der mit „ja“ und „nein“ abgegebenen gültigen Stimmen der Bundesregierung bekannt, die das Ergebnis im Bundesgesetzblatt zu verlautbaren hat.

§ 23. Der Bundespräsident.

Österreich ist eine sogenannte Päsidentenschaftsrepublik, d. h. an ihrer Spitze steht als Staatsoberhaupt eine Einzelperson; Staatsoberhaupt ist nicht zu verwechseln mit „staatsrechtlich oberstem Organ“, nur diesem kommt die letzte Entscheidungsgewalt im Staate zu, es ist in Republiken immer eine Mehrheit von Personen.

Bei der Errichtung des österreichischen Bundesstaates war man zunächst ängstlich bemüht, die Exekutive mit einem Minimum von Befugnissen auszustatten, man gab dem Präsidenten im wesentlichen nur repräsentative Funktionen; es hat sich aber bald gezeigt, daß eine kräftigere Exekutivgewalt notwendig sei, und so hat man die Rechte des Bundespräsidenten durch die zwei Verfassungsänderungen von 1925 und 1929, namentlich durch die letztere, wesentlich erweitert. Auch sollte seine Stellung dadurch, daß er vom gesamten Bundesvolk gewählt wird und nicht mehr, wie vor 1929, von der Bundesversammlung, eine unabhängige und festere gegenüber dem Nationalrat werden. Die Wahl durch das Parlament, wie sie z. B. in Frankreich seit 1871 besteht, bringt den Präsidenten immer naturgemäß in eine faktische Abhängigkeit von den Kammern; in Frankreich kommt dazu, daß das parlamentarische Regierungssystem restlos durchgeführt ist, die gesamte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit liegt in den Händen des Ministeriums, der Präsident ist im wesentlichen auf formale, repräsentative Funktionen beschränkt. Im Gegensatz dazu steht der Präsident der Vereinigten Staaten von Nordamerika dem Parlament als nahezu gleichberechtigter Faktor gegenüber, er ist vom Volk gewählt und seine Minister, die Staatssekretäre, haben nach seinen Anweisungen die Regierung zu führen, sie sind ihm, dem Präsidenten, nicht dem Kongreß verantwortlich.

Österreich hat das französische System aufgegeben, ohne aber das amerikanische einzuführen, es hält vielmehr, ebenso wie das Deutsche Reich, zwischen den beiden Extremen die Mitte. Der Präsident, jetzt vom Volk gewählt, hat zwar nicht die Machtbefugnis wie der amerikanische, aber es ist ihm doch in viel weiterem Maße als früher möglich, auf die Politik Einfluß zu üben.

1. Die Bestellung des Bundespräsidenten.

Der Bundespräsident wird vom Bundesvolk in unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt;¹⁾ unter Bundesvolk ist die stimmberechtigte Wählerschaft zu verstehen, die Vorschriften über die Wahl sind durch ein eigenes Bundesgesetz getroffen.²⁾ Es bestimmt, daß zur Leitung und Durchführung der Wahl die für den Nationalrat bestellten Wahlbehörden berufen sind. Wahlberechtigt ist, wer als solcher in die Bürgerliste eingetragen ist. Es besteht Wahlpflicht; wer ohne zureichenden Grund dieser Pflicht nicht nachkommt, wird mit Geldstrafe bis zu 100 S bestraft. Als Entschuldigungsgründe, die eine Nichtbeteiligung an der Wahl rechtfertigen, nennt das Gesetz beispielsweise: Verhinderung durch Krankheit oder Gebrechlichkeit, durch Amtspflichten oder unaufschiebbare Familien- oder Berufspflichten, endlich Verkehrsstörungen und Wohnsitzverlegung des Wählers in eine andere Gemeinde.

Wahlvorschläge für die Wahl des Bundespräsidenten müssen spätestens vier Wochen vor dem Wahltag bei der Hauptwahlbehörde vorliegen, sie müssen von mindestens 2000 Wahlberechtigten oder mindestens fünf Mitgliedern des Nationalrates unterzeichnet sein. Auf das Abstimmungsverfahren finden die Bestimmungen der Wahlordnung für den Nationalrat sinngemäß Anwendung. Ungültig sind Stimmzettel, auf denen zwei oder mehr Wahlwerber verzeichnet sind, dann solche, die keinen Wahlwerber eines behördlich veröffentlichten Wahlvorschlages enthalten, endlich Stimmzettel, die den Vorschriften über das Maß und die Art dieser Papiere nicht entsprechen. Streichungen machen Stimmzettel nur dann ungültig, wenn ein klarer Wille des Wählers, für einen bestimmten Wahlwerber seine Stimme abzugeben, daraus nicht mehr zu entnehmen ist.

Wählbar zum Bundespräsidenten ist, wer das Wahlrecht zum Nationalrat hat und vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 35. Lebensjahr überschritten hat (BVerf. Art. 60, Abs. 3); demnach sind auch Frauen wählbar. Ausgeschlossen von der Wählbarkeit ist man nur auf Grund eines der im Wahlgesetz aufgezählten Ausschließungsgründe, ferner sind auf Grund der Bundesverfassung selbst Mitglieder regierender Häuser und solcher, die ehemals regiert haben, nicht wählbar; dieser Ausschließungsgrund umfaßt in dieser allgemeinen Form auch die Mitglieder der seinerzeit mediatisierten Fürstenhäuser und alle, die überhaupt einmal irgendwo regiert haben.³⁾

1) BVerf., Art. 60, Abs. 1. — Ebenso in Deutschland, während in Nordamerika die Wahl durch Wahlmänner, also indirekt, erfolgt.

2) Bundesgesetz vom 27. März 1931, BGBl. Nr. 137. — Für die erste, nach dem Inkrafttreten der neuen Wahlbestimmungen vorzunehmende Wahl wurden diese Bestimmungen außer Kraft gesetzt und ein besonderes Gesetz ordnete die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung an, wie sie bisher stattgefunden hatte; sie erfolgte auf 4 Jahre. Bundesverfassungsgesetz vom 8. Okt. 1931, BGBl. Nr. 303. Diese Ausnahme ist auf politische Gründe zurückzuführen.

3) Die deutsche Reichsverfassung kennt diesen Ausschließungsgrund nicht.

Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen für sich hat, es entscheidet also die unbedingte Mehrheit; ergibt sich keine solche Mehrheit, so findet innerhalb vier Wochen ein zweiter Wahlgang, eine sogenannte Stichwahl statt; bei dieser können gültige Stimmen nur für jene beiden Bewerber abgegeben werden, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben, die auf andere Kandidaten entfallenden Stimmen sind ungültig. Ergibt sich im ersten Wahlgang bei zwei Kandidaten Stimmengleichheit, so entscheidet das vom Vorsitzenden der Hauptwahlbehörde zu ziehende Los, wer in die engere Wahl einzubeziehen ist. In gleicher Weise fällt die Entscheidung durch das Los, wenn die Stichwahl Stimmengleichheit ergibt.

Für diesen zweiten Wahlgang hat die Verfassung ferner eine ganz eigenartige Bestimmung getroffen, die für die Wahl so prominenter Organe, wie es ein Staatsoberhaupt ist, als verfassungsrechtliches Unikum bezeichnet werden muß; es kann nämlich jede der zwei Parteien, die in die Stichwahl kommen, für diesen zweiten Wahlgang an Stelle des im ersten Wahlgang aufgestellten Kandidaten eine andere Person namhaft machen. Damit wird erreicht, daß auch für die Wahl des Bundespräsidenten die Partei als solche in den Vordergrund tritt, es wird angenommen, es sei der Masse der Wähler gleichgültig, welches Individuum Bundespräsident wird, wenn es nur der Partei angehört, die man gewählt hat; so wird auch hier wieder — wie beim System der starren Listen für die Nationalratswahlen — das Individuum der Partei gepflegt.

Die Hauptwahlbehörde hat das Ergebnis der Wahl in der „Wiener Zeitung“ zu verlautbaren; ihre Wahlentscheidung kann aber innerhalb acht Tagen nach der Verlautbarung wegen Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens vom Vertrauensmann eines Wahlvorschlages beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden; dieser hat innerhalb vier Wochen die Entscheidung über Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl zu treffen. Ist der Wahlanfechtung nicht stattgegeben oder ist eine solche gar nicht eingebracht worden, so hat der Bundeskanzler das Wahlergebnis im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

Die Wahl erfolgt für sechs Jahre, eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode ist nur einmal zulässig, so daß die gesamte Funktionsdauer eines Bundespräsidenten ohne Unterbrechung höchstens zwölf Jahre währen kann.⁴⁾ Fraglich kann es sein, ob eine Wiederwahl zulässig ist, wenn nach Ablauf der zwölf Jahre zunächst ein anderer Präsident gewählt wird, dieser aber vor Ablauf seiner

⁴⁾ Der deutsche Reichspräsident wird auf 7 Jahre gewählt, Wiederwahl ist ohne Einschränkung zulässig. Die Funktionsperiode des Präsidenten in Amerika dauert 4 Jahre, öfter als zweimal, also für 8 Jahre, ist niemals ein Präsident gewählt worden, doch ist dies nur Gewohnheitsrecht (auf G. Washington zurückgehend), die Verfassung enthält keine Beschränkung. Der Präsident von Frankreich wird auf 7 Jahre gewählt, bisher ist nie ein Präsident zum zweitenmal gewählt worden.

Funktionsperiode zurücktritt; es ist wohl, dem Wortlaut der Verfassung entsprechend (Art. 60, Abs. 5), anzunehmen, daß nach den zwölf Jahren die Zeit einer vollen Funktionsperiode von sechs Jahren verstrichen sein muß, bevor eine Wiederwahl zulässig ist.

Das Amt eines Vizepräsidenten kennt die österreichische Verfassung nicht (auch Deutschland und Frankreich nicht, wohl aber Nordamerika), sie überträgt die Funktionen des Präsidenten im gegebenen Fall vorübergehend dem Bundeskanzler, nämlich dann, wenn der Bundespräsident verhindert oder wenn seine Stelle dauernd erledigt ist (BVerf. Art. 64); im letzteren Fall, also bei Resignation, Absetzung oder Tod des Präsidenten, hat die Bundesregierung sofort die Wahl des neuen Bundespräsidenten anzuordnen. Bei einer Verhinderung des Präsidenten, die voraussichtlich länger als zwanzig Tage dauert, z. B. bei Erkrankung, ist durch Bundesgesetz für eine Vertretung zu sorgen.⁵⁾

Die Verfassung sieht auch die Möglichkeit einer Absetzung des Bundespräsidenten vor (Art. 60, Abs. 6), wobei folgender Vorgang einzuschlagen ist:⁶⁾ Zunächst muß der Nationalrat bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder mit mindestens zwei Drittel der abgegebenen Stimmen den Beschluß auf Absetzung fassen, d. h. es müssen von den 165 Nationalratsmitgliedern mindestens 83 anwesend sein, die Zweidrittelmehrheit davon ist 56; mindestens so viel Abgeordnete müßten also für den Beschluß stimmen. Dieser ist dann zunächst der Bundesversammlung vorzulegen, die mit einfacher Mehrheit — auch ein besonderes Quorum ist nicht verlangt — zu entscheiden hat, ob der Antrag auf Absetzung dem Volke vorzulegen sei oder nicht; verlangt die Bundesversammlung die Absetzung, so ist die Volksabstimmung durchzuführen. Sie erfolgt nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Volksabstimmungen, nur mit der Abweichung, daß nicht der Bundespräsident, sondern die Regierung die Abstimmung durchzuführen hat. Der Bundespräsident ist schon durch den Beschluß des Nationalrates kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift „an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert“, so daß damit alle seine Funktionen auf den Bundeskanzler übergehen, er ist also bis zur Entscheidung durch das Volk vom Amt suspendiert.

Wird der Antrag auf Absetzung in der Volksabstimmung abgelehnt,

⁵⁾ Hier enthält die österreichische Verfassung übrigens eine Lücke; es kann sein, daß die Stelle des Bundespräsidenten frei wird, zu einer Zeit, da die Bundesregierung demissioniert hat; in diesem Falle würde wohl die Regierung in statu demissionis die Neuwahl veranlassen, jedenfalls wäre die Ernennung einer neuen Regierung vorher nicht möglich.

⁶⁾ Die Absetzung des Bundespräsidenten wurde durch die Verfassungsnovelle von 1929 in die Verfassung aufgenommen und im wesentlichen der deutschen Reichsverfassung (Art. 43) nachgebildet. — Die Bundesverfassung spricht von einer Absetzung „vor Ablauf der Funktionsperiode“; diese Worte, die übrigens auch aus der deutschen Verfassung stammen, sind sinnlos, denn nach Ablauf der Funktionsperiode kann der Bundespräsident nicht mehr abgesetzt werden, weil er nicht mehr Bundespräsident ist.

so gilt dies als Entscheidung des Volkes für den Präsidenten und gegen den Nationalrat. Die Ablehnung der Absetzung ist gleichzeitig eine Neuwahl des Präsidenten und auch die Auflösung des Nationalrates, die damit ipso jure eintritt. Die gesamte Funktionsperiode des Präsidenten darf aber auch in diesem Falle nicht mehr als zwölf Jahre dauern. Wenn die Abstimmung gegen den Bundespräsidenten ausfällt, also seine Absetzung ausspricht, so kann er gleichwohl wieder gewählt werden, vorausgesetzt, daß die Frist von zwölf Jahren nicht überschritten wird.

2. Die Funktionen des Bundespräsidenten.

Die Funktionen des Bundespräsidenten sind in der Bundesverfassung nicht erschöpfend aufgezählt, auch die in ihr genannten sind nicht in einem Abschnitt oder Artikel zusammengefaßt, vielmehr an vielen Stellen verstreut. Es handelt sich bei der Tätigkeit eines republikanischen Staatsoberhauptes eben immer um sehr mannigfaltige und weitverzweigte Aufgaben, die sich auf alle möglichen Gebiete staatlicher Tätigkeit erstrecken.

Als Staatsoberhaupt hat der Bundespräsident die Republik nach außen zu vertreten (BVerf. Art. 65), eine Funktion, die wirksam immer nur von einer Einzelperson versehen werden kann, was übrigens für jede Art Verband gilt. Es handelt sich dabei aber keineswegs nur um einen rein repräsentativen Akt des Staatsoberhauptes, sondern um einen ganzen Komplex staatsrechtlich und oft auch völkerrechtlich bedeutsamer Tätigkeiten, die in der Verfassung zum Teil ausdrücklich angeführt sind, sich zum Teil aber aus der allgemeinen Vertretungsbefugnis des Staatsoberhauptes ergeben; besonders genannt sind: der Empfang und die Beglaubigung fremder Gesandten und die Zulassung von Konsulaten in Österreich sowie die Bestellung der konsularischen Vertreter Österreichs im Ausland. Selbstverständlich ist der Bundespräsident auch das Organ, das zunächst berufen ist, den Staat bei internationalen Veranstaltungen in Österreich, wie Kongressen, Empfängen usw. gewissermaßen als Hausherr zu vertreten. Es sind dies alles Akte, die unter Umständen von weittragender völkerrechtlicher Bedeutung sein können, z. B. es ersucht der Gesandte eines neu entstandenen Staates um Empfang und Beglaubigung an, eines Staates, der vielleicht auf revolutionärem Wege gebildet ist und noch um seine Existenz kämpft; die Beglaubigung des Gesandten durch den österreichischen Bundespräsidenten würde bedeuten, daß Österreich den neuen Staat anerkennt.

In diese Kategorie von Aufgaben des Bundespräsidenten gehört ferner der Abschluß von Staatsverträgen, der eigentlich nur ein Spezialfall der auswärtigen Vertretung ist. Dabei ist der Bundespräsident aber nicht frei, denn gewisse Staatsverträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des Nationalrates, nämlich alle politischen Staatsverträge und solche, die gesetzändernden Inhalt haben (BVerf. Art. 50). Politische Staatsverträge sind solche, die den Staat nicht nur zu einzelnen Verwaltungsaufgaben verpflichten, sondern die seine Persönlichkeit als solche binden, z. B. Bündnisverträge, Anschluß-, Allianzver-

träge u. dgl. Die anderen sind die sogenannten Verwaltungsverträge, die nur die Besorgung konkreter Einzelaufgaben zum Zweck haben, z. B. die Auslieferungsfragen, Bekämpfung von Seuchen, Schutz des Urheberrechts u. dgl. Die Grenze zwischen politischen und nichtpolitischen Verträgen ist nicht immer scharf zu ziehen. Staatsverträge mit gesetzänderndem Inhalt bedürfen darum der Zustimmung des Nationalrates, weil sonst jede Gesetzänderung im Staate auf dem Umweg über einen Staatsvertrag mit Umgehung des Nationalrates vorgenommen werden könnte.⁷⁾

Der Bundespräsident kann zum Abschluß bestimmter Kategorien von Staatsverträgen, die nicht der Genehmigung des Nationalrates bedürfen, die Bundesregierung oder die zuständigen Ressortminister ermächtigen (Art. 66, Abs. 2); dies ist noch im Jahre 1920 durch eine EntschlieÙung des Bundespräsidenten geschehen,⁸⁾ indem Staatsverträge, die in der Form von Regierungsübereinkommen, Ressortübereinkommen oder als Verwaltungsübereinkommen abgeschlossen werden, von der Bundesregierung oder dem zuständigen Ressortminister abzuschließen sind. Diese Verträge werden nicht als Staatsverträge bezeichnet, auch erfolgt kein Austausch von Ratifikationsurkunden.

Dem Bundespräsidenten kommt ferner die Ernennung der Bundesangestellten zu, einschließlich der Offiziere; auch dieses Recht kann der Bundespräsident für bestimmte Kategorien von Beamten den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung übertragen.⁹⁾ Es ist selbstverständlich, daß der Bundespräsident und die zu Ernennungen berechtigten Bundesminister nur solche Personen ernennen dürfen, welche die im Gesetz vorgeschriebene Qualifikation haben. Auch bestehen für manche Beamtenstellen Vorschlagsrechte, die von den ernennenden Stellen beachtet werden müssen;¹⁰⁾ so sind z. B. durch die Gerichtsverfassung Senate dazu berufen, Besetzungsvorschläge zu machen.

Im Zusammenhang mit der Ernennung von Beamten steht die dem Bundespräsidenten zukommende Verleihung von Amtstiteln, ferner

⁷⁾ Die Formulierung „gesetzändernder Inhalt“ ist nicht ganz zutreffend, denn es handelt sich nicht nur um Verträge, die Gesetze ändern, sondern überhaupt um Gegenstände, die in die Kompetenz der Gesetzgebung fallen, gleichgültig, ob darüber schon Gesetze erlassen sind oder nicht; auch wenn sie nicht „gesetzändernden Inhalt“ haben, bedürfen solche Verträge der Genehmigung des Nationalrates. — Die deutsche Reichsverfassung drückt sich in diesem Punkt präzise aus (Art. 45, Abs. 3): „Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstages.“

⁸⁾ EntschlieÙung vom 31. Dez. 1920, BGBl. Nr. 49 ex 1921.

⁹⁾ Dies ist geschehen durch EntschlieÙung des Bundespräsidenten vom 12. Aug. 1924, BGBl. Nr. 312, betr. die Ernennung von Bundesangestellten und durch die EntschlieÙung vom 14. Mai 1930, BGBl. Nr. 168, betr. die Ernennung von Bundeslehrern.

¹⁰⁾ Die Einhaltung dieser Vorschriften liegt im Begriff des Rechtsstaates und war schon in der Monarchie geltendes Recht.

kann er Berufstitel schaffen und verleihen. Amtstitel sind Bezeichnungen, die mit bestimmten Ämtern verbunden sind, so daß mit der Verleihung des Amtes auch das Recht zum Tragen des Titels verliehen wird; sie können aber vom Bundespräsidenten auch ehrenhalber verliehen werden, also ohne Verbindung mit einem Amt. Berufstitel bezeichnen Berufe, die nicht den Charakter von Amtsstellen haben; Berufstitel sind z. B. Medizinalrat, Studienrat, Kammersänger usw. Die Verleihung von Amts- und Berufstiteln steht dem Bundespräsidenten persönlich zu, er kann die Ausübung dieses Rechtes nicht an andere Organe delegieren; dasselbe gilt für das Recht zur Verleihung von Ehrenzeichen.

Der Bundespräsident hat das Begnadigungsrecht; es umfaßt den Nachlaß, die Milderung und die Umwandlung der von den Gerichten ausgesprochenen Strafen, die Nachsicht der Rechtsfolgen und die Abolition, d. i. die Niederschlagung des strafgerichtlichen Verfahrens bei den von Amts wegen zu verfolgenden strafbaren Handlungen; das Begnadigungsrecht erstreckt sich aber nicht auf die von Verwaltungsbehörden ausgehenden Verurteilungen. Beschränkt ist das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten in den Fällen einer Verurteilung durch den Verfassungsgerichtshof (Art. 142, Abs. 5). Das Recht der Erlassung einer Amnestie, d. h. einer generellen Begnadigung für bestimmte Kategorien von Verurteilten, steht dem Bundespräsidenten nicht zu, es kann nur in der Form eines Gesetzes ausgeübt werden.

Dem Bundespräsidenten kommt als dem obersten Verwaltungsorgan des Bundes eine Reihe von Tätigkeiten zu, die notwendig sind, um die staatlichen Organe in Funktion zu setzen und im Gang zu erhalten. Hierher gehört die Einberufung des Nationalrates, dem Selbstversammlungsrecht nicht zukommt,¹¹⁾ sowohl nach einer Neuwahl, wie nach einer Vertagung; auch die Einberufung an einen anderen Ort als nach Wien, sodann die Einberufung der Bundesversammlung, die Auflösung des Nationalrates und die der Landtage ist Sache des Bundespräsidenten; ferner kommt ihm die Anordnung von Volksabstimmungen zu, die Beurkundung der Bundesgesetze, die Ernennung und Entlassung der Bundesregierung, die Exekution von Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes und verschiedene Akte der Vollziehung wie die Angelobung der Bundesregierung und der Landeshauptmänner, die Ausfertigung von Bestallungsurkunden, die Feststellung der Zahl der Bundesratsmitglieder nach der letzten Volkszählung und ähnliche Aufgaben formaler Natur.

Dem Bundespräsidenten kommt der Oberbefehl über das Bundesheer zu (BVerf. Art. 80), was eine wesentliche Stärkung seiner

¹¹⁾ Der Bundesversammlung der Eidgenossenschaft und dem deutschen Reichstag ist Selbstversammlungsrecht gegeben; sie versammeln sich kraft Verfassungsrechtes ohne spezielle Einberufung an bestimmten Tagen. Die deutsche Reichsversammlung sagt (Art. 24): „Der Reichstag tritt in jedem Jahr am ersten Mittwoch des November am Sitze der Reichsregierung zusammen.“

Gewalt gegen früher bedeutet, denn vor der Novelle von 1929 stand die Verfügung über das Heer dem Nationalrat zu.¹²⁾

Der Bundespräsident hat ferner mit dem Recht der Legitimation unehelicher Kinder die auf die römisch-rechtliche legitimatio per rescriptum principis zurückgehende Befugnis.

Endlich hat der Bundespräsident nach Art. 18 der Bundesverfassung das Recht zur Erlassung von Notverordnungen, das sind Verordnungen, die einen der Gesetzgebung vorbehaltenen Gegenstand regeln. Wie schon das Wort „Notverordnung“ sagt, handelt es sich dabei um eine außerordentliche Maßnahme, nämlich um den Fall, daß die Notwendigkeit eines Gesetzes sich zu einer Zeit herausstellt, wo der Nationalrat nicht versammelt ist, also dieses dringend erforderliche Gesetz nicht rechtzeitig auf verfassungsmäßige Weise zustande gebracht werden könnte.¹³⁾ Die in der Verfassung vorgesehenen Bedingungen für die Erlassung einer Notverordnung sind so streng, daß ein Mißbrauch des Rechtes ausgeschlossen erscheint. Es muß, wenn eine solche Verordnung zulässig sein soll, ihre sofortige Erlassung notwendig sein zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit; es darf ferner der Nationalrat nicht versammelt sein, auch nicht rechtzeitig zusammentreten können oder durch höhere Gewalt am Zusammentritt verhindert sein; erforderlich ist sodann ein Vorschlag der Bundesregierung, die als ganze die Notverordnung gegenzuzeichnen und dafür die Verantwortung zu übernehmen hat; überdies muß der ständige Unterausschuß sich mit der Verordnung einverstanden erklärt haben. Gewisse Gegenstände sind von der Regelung durch Notverordnung überhaupt verfassungsmäßig ausgeschlossen, nämlich: die Änderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen, jede dauernde finanzielle Belastung des Bundes, jede dauernde oder auch nur vorübergehende finanzielle Belastung der Länder, Bezirke oder Gemeinden, sodann dürfen die Notverordnungen keine finanziellen Verpflichtungen der Bundesbürger, keine Veräußerung von Staatsgut, keine Maßnahmen über die in Art. 10, Z. 11 BVerf. genannten Angelegenheiten (Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz, Sozial- und Vertragsversicherungswesen, Kammern für Arbeiter und Angestellte) enthalten,

¹²⁾ Auch diese Bestimmung war lediglich der Angst vor einer starken Exekutive entsprungen. Die Geschichte lehrt mit aller Deutlichkeit, daß die Staaten schlechte Erfahrungen gemacht haben, wenn sie die Verfügung über die Armee einem Kollegium überlassen haben.

¹³⁾ Dieses, dem Bundespräsidenten durch die Verfassungsänderung von 1929 gegebene Recht beruht auf demselben Grundgedanken wie das Notverordnungsrecht der Dezemberverfassung, die sogenannten § 14-Verordnungen; dieses Recht wurde aber von der kaiserlichen Regierung in der Weise ausgenützt, daß sie den Reichsrat auflöste und dann die Gesetze, die im Reichsrat auf Widerstand gestoßen waren, im Wege der Notverordnung in Kraft setzte. Die weitgehende Verklausulierung, die diesem Ordnungsrecht jetzt gegeben ist, schließt nicht nur eine solche Praxis aus, sondern drückt seine Bedeutung überhaupt auf ein Minimum herab.

endlich keine Maßnahmen auf dem Gebiet des Koalitionsrechtes und des Mieterschutzes.

Die Notverordnungen sind befristet und der Kontrolle des Nationalrates unterworfen. Die Notverordnung ist unverzüglich von der Bundesregierung dem Nationalrat vorzulegen, der für einen der dieser Vorlage folgenden acht Tage einzuberufen ist. Der Nationalrat hat dann binnen vier Wochen entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen, oder das Verlangen auf Aufhebung der Verordnung zu stellen; diesem Verlangen hat die Bundesregierung — nicht der Bundespräsident — sofort zu entsprechen. Mit der Aufhebung der Verordnung treten die gesetzlichen Bestimmungen, die durch sie außer Kraft gesetzt worden waren, ipso jure wieder in Wirksamkeit.

Die Verfassung gibt schließlich der einfachen Bundesgesetzgebung das Recht, dem Bundespräsidenten durch Sondergesetze noch weitere Befugnisse zuzuweisen, und zwar hinsichtlich der Gewährung von Ehrenrechten, von außerordentlichen Zuwendungen und Versorgungsgenüssen, Ernennungs- und Bestätigungsrechten und sonstigen Personalangelegenheiten. Solche Gesetze sind auch ergangen.¹⁴⁾ Darunter fällt unter anderem eine Erweiterung des dem Bundespräsidenten zustehenden Begnadigungsrechtes, indem er die von Disziplinarbehörden über Bundesangestellte verhängten Disziplinarstrafen erlassen oder mildern, ein Disziplinarverfahren auch niederschlagen kann.¹⁵⁾

3. Die rechtliche Stellung des Bundespräsidenten.

In allen modernen Verfassungen besteht das Bestreben, das Staatsoberhaupt den parteipolitischen Kämpfen im Staate möglichst zu entziehen. In den Monarchien ist der Monarch deshalb für unverantwortlich erklärt und die Republiken haben diesen altbewährten Grundsatz auch für ihre Staatsoberhäupter übernommen, wenn auch nicht im selben Umfang; während nämlich monarchische Staatshäupter unter keinen Umständen zur Verantwortung gezogen werden können, ist dies bei den republikanischen in einzelnen, besonderen Fällen zulässig. Auch ist eine Absetzung des Monarchen niemals möglich, das würde dem entwickelten Monarchenbegriff widersprechen, während die Absetzung eines republikanischen Staatsoberhauptes ohneweiters möglich und auch in vielen Verfassungen vorgesehen ist. Der Monarch ist eben immer das staatsrechtlich höchste Organ im Staate, der republikanische Präsident niemals.

Die österreichische Bundesverfassung hat die Unverantwortlichkeit des Bundespräsidenten im Vergleich zu anderen republikanischen Verfassungen ziemlich stark eingeschränkt. Zunächst ist charakteristisch, daß die Verfassung einen besonderen strafrechtlichen Schutz des Bundespräsidenten, der über das den öffentlichen Organen im allgemeinen

¹⁴⁾ Gesetz über die Verleihung des Ehrenzeichens für Verdienste um die Republik Österreich vom 4. Nov. 1922, BGBl. Nr. 16 ex 1923, u. a.

¹⁵⁾ Übergangsgesetz vom 1. Okt. 1920, § 25.

gewährte Maß hinausginge, nicht kennt. Wohl aber gesteht sie dem Präsidenten eine gewisse Immunität zu, indem eine Verfolgung desselben nur mit Zustimmung der Bundesversammlung zulässig ist; glaubt eine Behörde — Gericht oder Verwaltungsbehörde —, einen Antrag auf Verfolgung des Bundespräsidenten stellen zu sollen, so hat sie sich damit an den Nationalrat zu wenden, der beschließt, ob die Bundesversammlung mit dem Antrag zu befassen sei. Spricht sich der Nationalrat dafür aus, so hat der Bundeskanzler die Bundesversammlung sofort einzuberufen und diese hat mit einfacher Stimmenmehrheit dem Antrag auf Verfolgung stattzugeben oder ihn abzulehnen (BVerf. Art. 63).¹⁶⁾

Nicht zu verwechseln mit dieser Immunität ist die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten der Bundesversammlung gegenüber (BVerf. Art. 68); er ist ihr gemäß Art. 142 der Verfassung wegen Verletzung der Bundesverfassung (nicht der Landesverfassungen) verantwortlich.¹⁷⁾ Zur Erhebung der Anklage bedarf es eines Antrages des Nationalrates oder des Bundesrates, der Beschluß auf Erhebung der Anklage ist von der Bundesversammlung zu fassen; zu einem solchen ist die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder jedes der beiden Vertretungskörper und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Eine politische Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten kennt die Verfassung nicht; es können also an ihn weder Interpellationen im Parlament gerichtet werden noch käme einem Beschluß auf Vertrauensverweigerung oder einem ähnlichen Akt staatsrechtliche Bedeutung zu.

Um den Bundespräsidenten bei der Führung der Geschäfte so wenig als möglich in die politischen Tagesereignisse hereinzuziehen, ist, gleichfalls nach dem Muster der Monarchie, der Grundsatz durchgeführt, daß die Regierungsakte des Präsidenten ohne Gegenzeichnung eines Ministers keine Gültigkeit haben. Aus der entsprechenden Vorschrift der Bundesverfassung (Art. 67, Abs. 1), wonach alle Akte des Bundespräsidenten, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers erfolgen sollen, ergibt sich, daß die Bundesregierung als das eigentliche, höchste Verwaltungsorgan anzusehen ist, der Bundespräsident aber nur als das Exekutivorgan. Für alle diese Akte des Präsidenten kann nicht er, sondern nur die Bundesregierung oder der gegenzeichnende Minister von den Kammern zur Verantwortung gezogen werden.

Einzelne Regierungsakte des Bundespräsidenten bedürfen keines Vorschlages und keiner ministeriellen Kontrasignatur, so die Entlassung

¹⁶⁾ Diese Regelung der Frage muß als wenig glücklich bezeichnet werden; der aus der Monarchie übernommene Zweck, die Spitze der staatlichen Organisation vor Verfolgung zu sichern, weil eine solche immer eine schwere Erschütterung des Staates mit sich bringen muß, wird so gewiß nicht erreicht.

¹⁷⁾ Diese, der Ministerverantwortlichkeit nachgebildete Verantwortlichkeit der republikanischen Staatshäupter findet sich in allen modernen, demokratischen Verfassungen, doch weichen sie in der Ausdehnung der Verantwortlichkeit weit voneinander ab.

der Bundesregierung (BVerf. Art. 70) sowie die Ernennung bestimmter Beamter und einzelner Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes.¹⁸⁾

Zur Sicherung der Unabhängigkeit des Bundespräsidenten besteht ferner auch für ihn eine Reihe von Unvereinbarkeitsvorschriften. Die Verfassung selbst sagt (Art. 61), daß er keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und keinen anderen Beruf ausüben darf; allgemeine Vertretungskörper sind National- und Bundesrat, die Landtage und die Gemeindevertretungen. Da der Bundespräsident auch keinen anderen Beruf ausüben darf, muß nicht nur ein zum Bundespräsidenten gewählter Beamter seine amtliche Tätigkeit einstellen, sondern es darf auch ein Arzt, ein Rechtsanwalt, ein Kaufmann, ein Künstler u. a. seinem Beruf während dieser Zeit nicht nachgehen. Unter „Beruf“ ist dabei wohl nur jene regelmäßig ausgeübte Tätigkeit zu verstehen, die dem Zweck dient, sich den Lebensunterhalt zu verdienen. Für den Bundespräsidenten gelten auch die im Unvereinbarkeitsgesetz enthaltenen Beschränkungen.

Der Titel „Bundespräsident“ ist durch die Verfassung (Art. 61, Abs. 2) geschützt, er darf in Österreich von niemand anderem geführt werden, auch nicht mit einem Zusatz oder im Zusammenhang mit anderen Bezeichnungen.

Der Bundespräsident bezieht einen durch Bundesgesetz bestimmten Gehalt, außerdem eine angemessene Vergütung für außerordentliche Auslagen, die für jedes Verwaltungsjahr besonders festzusetzen ist;¹⁹⁾ ein Anspruch auf Pension besteht nicht.²⁰⁾

Der Bundespräsident hat bei Antritt seines Amtes vor der Bundesversammlung das in Art. 62 der Bundesverfassung vorgeschriebene Gelöbnis zu leisten.

Das Amt des Bundespräsidenten erlischt:

1. mit dem Ablauf der sechsjährigen Funktionsperiode;
2. durch Absetzung nach Art. 60, Abs. 6;
3. mit Urteil des Verfassungsgerichtshofes, wenn dieses auf Verlust des Amtes lautet (BVerf. Art. 142, Abs. 4);
4. durch strafgerichtliche Verurteilung, mit der der Verlust öffentlicher Ämter verbunden ist;
5. durch Verzicht; in der Verfassung ist darüber, ob der Bundespräsident sein Amt niederlegen kann, nichts gesagt. Da man allgemein die Zulässigkeit des Verzichtes auf Organstellung anerkennt, darf man

¹⁸⁾ BVerf., Art. 125, Abs. 1: Ernennung der Beamten des Rechnungshofes auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des Präsidenten des Rechnungshofes; Art. 147, Abs. 2: Ernennung von 6 Mitgliedern und 3 Ersatzmitgliedern des Verfassungsgerichtshofes nach Vorschlägen des National- und des Bundesrates. Ausgenommen von der Verpflichtung zur Gegenzeichnung sind auch die vom Präsidenten zu vollziehenden Exekutionen verfassungsgerichtlicher Erkenntnisse (BVerf., Art. 146, Abs. 2).

¹⁹⁾ Bundesgesetz vom 29. Juli 1924, BGBl. Nr. 282, § 3.

²⁰⁾ Dem ersten österreichischen Bundespräsidenten ist durch ein besonderes Gesetz (25. Jän. 1929, BGBl. Nr. 64) eine Ehrenpension zuerkannt worden.

eine Ausnahme wohl nur auf Grund einer positiven, gesetzlichen Vorschrift annehmen.²¹⁾

§ 24. Die Bundesregierung.

1. Stellung und Aufgaben der Bundesregierung.

Die Bundesregierung ist das eigentliche, oberste Verwaltungsorgan des Bundes; während dem Bundespräsidenten nur die ihm besonders zugewiesenen Aufgaben zukommen, ist die unübersehbare, immer wechselnde Fülle der fortlaufenden staatlichen Verwaltungstätigkeit der Regierung übertragen; deshalb ist ihre Kompetenz auch in ganz allgemeiner Form von der Verfassung (Art. 69) festgelegt: „Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut.“

Der Regierung ist damit aber nur die oberste Leitung der Verwaltung übertragen, im übrigen ist die Verwaltung an ein ganzes Heer von Behörden und Beamten verteilt. Diese Aufteilung ist natürlich durch Gesetze vorgenommen, sie beruht auf der Organisationsgesetzgebung des Staates. Hierbei ist zunächst zwischen der Bundesregierung als Kollegium und den einzelnen Ministerien als Spitzen staatlicher Verwaltungszweige zu unterscheiden.

Der Gesamtregierung als Kollegium sind durch die Verfassung gewisse Aufgaben übertragen; wenn die Verfassung eine Tätigkeit der „Bundesregierung“ zuweist, so ist das Kollegium als solches kompetent. Die wichtigsten dieser Fälle sind:

1. die Ausarbeitung und Vorlage von Gesetzen an den Nationalrat, die sogenannten Regierungsvorlagen, ferner die Vorlage von Volksbegehren (BVerf. Art. 41);

2. die Vorlage des Voranschlages im Nationalrat (BVerf. Art 51, Abs. 1);

3. die Erlassung von Verordnungen, insbesondere von Durchführungsverordnungen zu Bundesgesetzen;

4. die Erstattung von Vorschlägen an den Bundespräsidenten zur Vornahme der ihm übertragenen Verwaltungsakte (BVerf. Art. 67, Abs. 1);

5. der Vorschlag an den Bundespräsidenten zur Erlassung einer Notverordnung (BVerf. Art. 18, Abs. 3);

6. endlich eine Reihe von Akten der Verwaltung, die durch die Verfassung oder durch andere Gesetze der Bundesregierung als Kollegium übertragen sind; so der Einspruch gegen ein Landesgesetz (BVerf. Art. 98, Abs. 2), die Anfechtung von Verordnungen der Landesbehörden und von Landesgesetzen vor dem Verfassungsgerichtshof (BVerf.

²¹⁾ Die Frage ist in der staatsrechtlichen Literatur bestritten, die hier vertretene Ansicht kann als die herrschende angesehen werden. Auf dem entgegengesetzten Standpunkt steht unter anderem Adamovich, Grundriß, S. 192.

Art. 139, 140), der Beschluß auf Erhebung der Anklage gegen einen Landeshauptmann oder Mitglieder der Landesregierung vor dem Verfassungsgerichtshof (BVerf. Art. 142, Abs. 2, d), u. a.

Die Bundesregierung als Kollegium steht unter der Leitung des Bundeskanzlers, der im Verhinderungsfall durch den Vizekanzler vertreten wird.

Die einzelnen Minister sind überdies Ressortchefs, d. h. sie stehen jeder an der Spitze eines Verwaltungszweiges, jeder fungiert für ein gesondertes Verwaltungsgebiet als oberste Instanz. Es ist das Prinzip aufgestellt, daß mit der Leitung eines Ministeriums je ein Bundesminister zu betrauen sei, doch kann es aus praktischen oder politischen Gründen notwendig sein, gelegentlich einen Minister auch mit der Leitung eines zweiten Ministeriums zu betrauen (BVerf. Art. 77, Abs. 4) und ebenso können umgekehrt auch Bundesminister ernannt werden, ohne daß ihnen ein Ressort übertragen wird, die sogenannten Minister ohne Portefeuille (Art. 78, Abs. 1). Diese interne Gestaltung des Ministerkollegiums ist ihm selbst überlassen, die Verfassung stellt nur die Grundsätze dafür auf.

Die Zahl der Bundesministerien ist verfassungsmäßig nicht festgelegt, sondern der einfachen Bundesgesetzgebung vorbehalten (Art. 77, Abs. 2), ebenso wie ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung.¹⁾ Gegenwärtig bestehen acht Bundesministerien, nämlich: das Bundeskanzleramt, die Ministerien für Justiz, Unterricht, soziale Verwaltung, Finanzen, Land- und Forstwirtschaft, Handel und Verkehr und Heerwesen. Die auswärtigen Angelegenheiten und ebenso die der eigentlichen inneren Verwaltung sind mit dem Bundeskanzleramt vereinigt,²⁾ der Bundespräsident kann aber die Leitung solcher, zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten eigenen Bundesministern übertragen, wodurch sie jedoch nicht zu eigenen Ministerien werden (Art. 77, Abs. 2). Daher findet sich unter den Bundesministern gelegentlich auch ein Minister des Innern oder des Äußern, obwohl die Organisationsgesetze diese Ministerien nicht kennen.

Die Mitglieder der Bundesregierung und die von ihnen eventuell entsendeten Vertreter sind berechtigt, an allen Beratungen des Nationalrates, des Bundesrates, der Bundesversammlung und der Ausschüsse dieser Vertretungskörper teilzunehmen; an den Sitzungen des Hauptausschusses können sie, außer über besondere Einladung, nur dann teilnehmen, wenn die Sitzungen nicht geheim oder vertraulich sind.³⁾ Die Minister und ihre Vertreter müssen auf Verlangen jederzeit gehört

1) Die Einrichtung der Bundesministerien beruht auf einer Verordnung der Bundesregierung vom 9. April 1923, BGBl. Nr. 199, die durch ein Bundesgesetz vom 2. April 1927, BGBl. Nr. 264, teilweise abgeändert wurde.

2) Bis 1927 war auch das Justizministerium mit dem Bundeskanzleramt vereinigt; überhaupt hat man in den ersten Jahren der Republik mit der Organisation der obersten Verwaltungsbehörden einige sonderbare Experimente gemacht!

3) Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, § 12.

werden; die Anwesenheit der Minister kann von den genannten Vertretungskörpern verlangt werden (Art. 75).

Zur Unterstützung der Bundesminister in der Geschäftsführung und zu ihrer parlamentarischen Vertretung können Staatssekretäre ernannt werden; ihre Ernennung und Entlassung erfolgt in derselben Weise wie die der Minister, also auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten. Sie sind dem Bundesminister untergeordnet und an seine Weisungen gebunden, weshalb sie auch für ihre Tätigkeit nicht vor dem Verfassungsgerichtshof verantwortlich gemacht werden können.

2. Ernennung und Entlassung der Bundesminister.

Die Ernennung der Minister steht dem Bundespräsidenten zu — bis 1929 wurden sie vom Nationalrat gewählt —, und zwar ernannt er den Bundeskanzler frei, d. h. ohne eines Vorschlages von anderer Seite zu bedürfen, die anderen Minister aber nur auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Die Ernennungen sind vom Bundeskanzler gegenzeichnen, auch seine eigene Ernennung (Art. 70).

Ernannt kann nur werden, wer zum Nationalrat wählbar ist, er muß aber nicht dem Nationalrat angehören. Ferner gibt es eine Reihe von Inkompatibilitäten, die teils in der Bundesverfassung selbst, teils in anderen Gesetzen ausgesprochen sind. So ist die Stellung als Minister unvereinbar mit dem Amt des Bundespräsidenten, mit der Mitgliedschaft im Verfassungsgerichtshof und dem Amt des Rechnungshofpräsidenten. Das Unvereinbarkeitsgesetz untersagt die Betätigung der Minister in gewissen privatwirtschaftlichen Betrieben und ein Gesetz von 1919 erklärt die Betätigung als Rechtsanwalt oder Notar für unvereinbar mit gewissen Staatsämtern, so auch mit den Ministerstellen.⁴⁾

Vor Antritt des Amtes werden die Mitglieder der Bundesregierung vom Bundespräsidenten angelobt (BVerf. Art. 72).

Eine neuernannte Bundesregierung hat sich dem Nationalrat „vorzustellen“, weil der ständige Kontakt zwischen Regierung und Parlament als ein Grundsatz des parlamentarischen Regierungssystems gilt. Ist die Tagung des Nationalrates zu der Zeit, wo eine neue Bundesregierung ernannt wird, unterbrochen, so ist der Nationalrat binnen einer Woche zum Zwecke der Vorstellung der neuen Bundesregierung zu einer außerordentlichen Tagung einzuberufen; werden nur einzelne Minister neu ernannt, so bedarf er keiner Einberufung.

Die Entlassung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung erfolgt durch den Bundespräsidenten, ohne daß es eines Vorschlages bedürfte und ohne Gegenzeichnung; die Entlassung einzelner Minister geschieht auf Vorschlag des Bundeskanzlers gleichfalls ohne Gegenzeichnung. Formell werden die Minister immer vom Bundespräsi-

⁴⁾ Gesetz vom 29. Dez. 1919, StGBI. Nr. 598. — Rechtsanwälte und Notare können während dieser Zeit ihren Beruf nicht persönlich ausüben, es ist ihnen nach ihrem Vorschlag ein Substitut zu bestellen.

denten entlassen; die Entlassung kann auf seiner freien EntschlieÙung beruhen oder aber er kann dazu verfassungsmäÙig verpflichtet sein. Letzteres ist der Fall, wenn der Nationalrat der Bundesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche EntschlieÙung das Vertrauen versagt.⁵⁾ Dieses, aus der parlamentarischen Rüstkammer Englands stammende sogenannte MiÙtrauensvotum ist eine charakteristische Waffe der Kammern in den parlamentarisch regierten Staaten. Sie steht in Österreich nur dem Nationalrat zu, nicht dem Bundesrat, d. h. eine solche Erklärung des Bundesrates hätte nicht die Wirkung, daß die Regierung entlassen werden muß. Ein MiÙtrauensvotum des Nationalrates hat aber, wenn es diesen Zweck erfüllen soll, in der Form einer ausdrücklichen EntschlieÙung zu erfolgen, es genügt also nicht etwa der in der Ablehnung einer Gesetzesvorlage implizite enthaltene Mangel an Vertrauen.⁶⁾ Für den Beschluß auf Vertrauensverweigerung ist ferner die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates erforderlich, es genügt aber einfache Mehrheit bei der Abstimmung. Kraft der Verfassung besteht ferner die Verpflichtung zur Entlassung eines Ministers für den Bundespräsidenten dann, wenn der Verfassungsgerichtshof ihn, sei es wegen einer Gesetzesverletzung in seinem amtlichen Wirkungskreis, sei es wegen einer strafbaren Handlung verurteilt hat; ein solches Erkenntnis hat immer auf Verlust des Amtes zu lauten.

Der Bundespräsident ist schließlich auch verpflichtet, einen Minister oder auch die ganze Regierung auf ihren Wunsch zu entlassen. Da jeder Minister für sein Ressort allein die Verantwortung trägt, kann er gegen seinen Willen nicht zur Beibehaltung des Amtes gezwungen werden (Art. 74, Abs. 3).

In gleicher Weise wie die Bundesminister und aus den gleichen Gründen werden auch die Staatssekretäre entlassen.

3. Die Ministerverantwortlichkeit.

Für die Minister besteht eine zweifache Verantwortlichkeit, eine juristische und eine politische.

Unter der juristischen Verantwortlichkeit versteht man die Verantwortlichkeit vor dem Verfassungsgerichtshof. Die darüber in der Bundesverfassung enthaltenen Bestimmungen sind etwas knapp (Art. 76, 142, Abs. 2, b). Die Anklage kann erhoben werden wegen „Gesetzesverletzung“. Gemeint ist damit wohl eine vom Minister in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit verübte Verletzung der Gesetze, die zu seinem ressort-

⁵⁾ BVerf., Art. 74, Abs. 1. — Ebenso die deutsche Reichsverfassung (Art. 54).

⁶⁾ In den wahrhaft parlamentarisch regierten Staaten genügt es, wenn das Ministerium mit einem Antrag im Parlament in der Minorität bleibt, um es zur Demission zu veranlassen; allerdings bedarf es in diesen Staaten auch nicht der verfassungsrechtlichen Verankerung des Grundsatzes, daß die Regierung das Vertrauen des Parlaments braucht, um im Amt bleiben zu können.

mäßigen Wirkungskreis gehören, nicht irgend eine Gesetzesverletzung, etwa eine Übertretung der Vorschriften wegen Schnellfahrens. Zur Erhebung der Anklage ist der Nationalrat kompetent, ein dahingehender Beschluß bedarf desselben qualifizierten Quorums, wie der Beschluß auf Erteilung eines Mißtrauensvotums, aber gleichfalls keiner anderen als einfacher Mehrheit. Stehen mit der Amtstätigkeit des angeklagten Ministers strafgerichtlich zu verfolgende Handlungen in Verbindung, so kann auch wegen dieser die Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof erhoben werden; in solchem Falle ist der Verfassungsgerichtshof allein zuständig und die bei einem ordentlichen Strafgericht etwa anhängige Untersuchung geht auf den Verfassungsgerichtshof über, der auch die in Betracht kommenden strafgesetzlichen Bestimmungen anzuwenden hat.⁷⁾

Liegt eine nach dem allgemeinen Strafgesetzbuch zu ahndende Handlung nicht vor, sondern nur eine Verletzung der Amtspflichten, so hat das verurteilende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes auf Verlust des Amtes zu lauten, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte (Art. 142, Abs. 4).

Das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten gegenüber verurteilten Ministern ist dadurch beschränkt, daß es nur auf Antrag des Nationalrates und mit Zustimmung des Angeklagten ausgeübt werden darf.

Die politische Verantwortlichkeit der Minister besteht darin, daß sie dem Parlament — dem Nationalrat und dem Bundesrat — auf Verlangen Auskunft und Rechenschaft über ihre Tätigkeit, ihre Handlungen und Unterlassungen geben müssen; dieses sogenannte parlamentarische Interpellationsrecht steht beiden Kammern zu, die auf diesem Wege die Geschäftsführung der Bundesregierung jederzeit überprüfen und an ihr Kritik üben können, auch können sie durch Wünsche und andere Äußerungen auf die Verwaltungsakte der Regierung einen entscheidenden Einfluß üben (BVerf. Art. 52). Die Minister sind zur Erteilung von Auskünften und zur Beantwortung der an sie gerichteten Anfragen verpflichtet. Das nähere darüber enthalten die Geschäftsordnungen.

Dieses Interpellationsrecht ist die schärfste, gleichzeitig aber auch die handlichste Waffe, die den Parlamenten gegenüber den Regierungen gegeben ist; denn damit kann eine verhältnismäßig kleine Zahl von Abgeordneten ein Regierungsmitglied zur Verantwortung ziehen, und zwar nicht nur wegen Rechtsverletzung, sondern wegen jedes den Staat angeblich oder wirklich schädigenden Verhaltens, auch wegen Unterlassungen, also wegen Vernachlässigung, Übersehen und anderer, rechtlich schwer oder gar nicht faßbarer Tatbestände. Das Interpellationsrecht hat sich so zum wirksamsten Kontrollmittel der Volksvertretung entwickelt und sich als wesentlich brauchbarer erwiesen als der schwerfällige Gang einer förmlichen Ministeranklage vor einem Gerichtshof.

⁷⁾ BVerf., Art. 143. — Ausführungsbestimmungen im Gesetz über den Verfassungsgerichtshof.

§ 25. Die Bundesbehörden.

Die Ministerien als die obersten Verwaltungsbehörden haben die gesamte Zentralverwaltung unter sich aufgeteilt, und zwar so, daß jede dieser Stellen für ihren Verwaltungszweig im ganzen Bundesgebiet zuständig ist. Dieses Ressortsystem gilt aber nur für die Ministerien, bei den übrigen Behörden, den mittleren und unteren Instanzen tritt an seine Stelle das Territorialsystem, wonach die Verwaltung von länder- und bezirkweise zuständigen Behörden geführt wird.

Für die Mittelbehörden ist die Organisation Österreichs als Bundesstaat von ausschlaggebender Bedeutung; denn dadurch sind in den Ländern, die ja staatsrechtlich Staaten sind, Organe vorhanden, deren sich der Bund auch zur Ausführung seiner Aufgaben bedienen kann. Es ist also hier ein doppeltes möglich: der Bund kann seine Tätigkeit prinzipiell immer und in allen Instanzen durch seine eigenen, die Bundesorgane, vornehmen, oder aber er kann, wo er es für zweckmäßig hält, die eigenen Aufgaben durch Landesorgane besorgen lassen, die sie dann natürlich in seinem Namen auszuführen haben. Dieses letztere System bezeichnet man als die mittelbare, das andere als unmittelbare Bundesverwaltung.

Nach dem von der Bundesverfassung aufgestellten Prinzip werden die Bundesangelegenheiten im Bereich der Länder vom Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden ausgeübt, nur soweit eigene Bundesbehörden bestehen, sind diese zur Verwaltung berufen (BVerf. Art. 102). Die Angelegenheiten, für die als unmittelbare Bundesangelegenheiten eigene Bundesbehörden eingerichtet werden können, sind in Art. 102, Abs. 2, erschöpfend aufgezählt. Die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die dort genannten Angelegenheiten kann nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen. Andererseits kann aber der Bund auch in den unmittelbaren Bundesangelegenheiten den Landeshauptmann mit der Vollziehung der Bundessachen betrauen, was sich schon von selbst für alle jene unmittelbaren Bundesangelegenheiten ergibt, für die eigene Behörden vorläufig nicht bestellt sind.

Unmittelbare Bundesangelegenheiten sind zum Beispiel: das Zollwesen, Monopole, Maß- und Gewichtswesen, Justizwesen, Marken- und Musterschutz, Post und Telegraphie, Bundespolizei und Bundesgendarmerie, militärische Angelegenheiten u. a.

Die Tätigkeit des Bundes in den Mittelinstanzen ist mit den unmittelbaren Bundesangelegenheiten noch lange nicht erschöpft; der Bund kann sich aber der vorhandenen Landesbehörden bedienen, so daß er sich die Errichtung und Erhaltung eigener Bundesbehörden erspart. In diesen Angelegenheiten, in der mittelbaren Bundesverwaltung, ist demnach der Landeshauptmann Beauftragter, Organ des Bundes und ebenso die ihm in diesen Sachen unterstellten Landesbehörden. Daraus folgt weiter, daß der Landeshauptmann, der hierbei nicht als Oberhaupt des Landes, sondern als untergeordnetes Bundesorgan tätig ist, den Aufträgen der Bundesregierung Folge leisten muß. Dies sagt die

Bundesverfassung in Art. 103, Abs. 1: „In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden (Art. 20) und verpflichtet, um die Durchführung solcher Weisungen zu bewirken, auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden.“ In diesen Angelegenheiten ist der Landeshauptmann nicht dem Landtag, sondern der Bundesregierung verantwortlich; er kann auch von der Bundesregierung wegen Nichtbefolgung von Weisungen vor den Verfassungsgerichtshof gezogen werden; davor schützt ihn auch seine Immunität nicht (Art. 142, Abs. 2, d; Art. 105).

Die unterste Instanz der Verwaltung sind die Bezirkshauptmannschaften; auch sie sind Organe der mittelbaren Bundesverwaltung und als solche Unterbehörden des Landeshauptmannes. Den politischen Bezirksbehörden sind die „Städte mit eigenem Statut“ gleichgestellt, wo die Verwaltung von den Bürgermeistern mit den Magistraten besorgt wird.

Die Bundesverfassung enthält ferner eine Reihe von Grundsätzen, die für alle Verwaltungsorgane Geltung haben. So die Gehorsamspflicht; alle Organe sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. Nur in zwei Fällen gestattet die Verfassung, daß die Befolgung einer von einer vorgesetzten Behörde erteilten Weisung verweigert werde: 1. wenn die Weisung von einem unzuständigen Organ erteilt worden ist, und 2. wenn die Befolgung der Weisung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde (BVerf. Art. 20, Abs. 1); wenn also eine Behörde dem vorgesetzten Organ aus einem anderen Grunde den Gehorsam verweigert, z. B. weil sie einen Befehl für gesetzwidrig hält, so hat sie dafür die Verantwortung zu tragen. Die Verfassung spricht ferner die Pflicht zur Verschwiegenheit aus, die für alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltung betrauten Organe gilt; sie bezieht sich auf jede ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordene Tatsache, deren Geheimhaltung im Interesse einer Gebietskörperschaft oder einer Partei geboten ist. Endlich ist hier die Verpflichtung zur wechselseitigen Hilfeleistung zu erwähnen, die für alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches gilt (BVerf. Art. 22).

Ausgenommen von den allgemeinen Normen über die Behörden sind in vieler Beziehung die Gerichte, denen in allen modernen Staaten eine Sonderstellung zukommt.

§ 26. Das Bundesheer.

Das Bundesheer, dem eine der drei kardinalen Staatsaufgaben, die Verteidigung der Staates, zukommt, ist dieser seiner besonderen Bedeutung und seiner eigenartigen Stellung wegen in der Bundesver-

fassung auch besonders hervorgehoben. Als sein Zweck ist zunächst der Schutz der Grenzen der Republik angegeben, ferner aber auch der Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und der Ordnung und Sicherheit im Innern und endlich die Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges. Im Wehrgesetz sind die in der Verfassung angeführten Aufgaben wiederholt.¹⁾

Der Oberbefehl über das Heer steht dem Bundespräsidenten zu (BVerf. Art. 80), doch kommt den Organen des Staates, der Länder und Gemeinden innerhalb ihres Wirkungskreises das Recht zu, die Mitwirkung des Heeres in Anspruch zu nehmen, außer zum Schutz der Grenzen des Staates, was ausschließlich Sache der Zentralgewalt ist.

In gewissen Fällen ist auch ein selbständiges militärisches Einschreiten zulässig, und zwar auch nur zur Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Einrichtungen, der Ordnung und Sicherheit im Staate sowie zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen; Voraussetzung für ein selbständiges Vorgehen des Heeres ist aber, daß entweder die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen und daß bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gutzumachender Schade für die Allgemeinheit eintreten würde, oder daß es sich um die Zurückweisung eines tätlichen Angriffes oder um die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes handelt, die gegen eine Abteilung des Bundesheeres gerichtet sind.

Die Bildung und Ergänzung des Heeres erfolgt durch Anwerbung;²⁾ sowohl das System der allgemeinen Wehrpflicht wie auch das sogenannte Milizsystem sind uns durch den Vertrag von St. Germain verboten.³⁾ Angeworben werden dürfen nur österreichische Staatsbürger männlichen Geschlechtes, die sich zur demokratischen Republik Österreich bekennen und dies mit ihrem Mannesworte bei ihrer Bewerbung erklären (WehrG. § 14). Erforderlich ist ferner geistige und körperliche Eignung, ein Alter nicht unter 18 und nicht über 26 Jahren, Kenntnis der deutschen Sprache in Wort und Schrift, Volksschulbildung, lediger oder kinderloser Witwenstand; ausgeschlossen ist, wer vom Wahlrecht oder der Wählbarkeit zum Nationalrat ausgeschlossen ist, und wer aus dem Heer strafweise oder wegen Dienstuntauglichkeit entlassen worden ist.⁴⁾

¹⁾ BVerf., Art. 79, Abs. 1. — Wehrgesetz vom 18. März 1920, StGBI. Nr. 122, § 2. — Das Gesetz ist wiederholt novelliert, aber der Verfassungsänderung von 1929 noch nicht angeglichen worden. Auch das Verwaltungsentlastungsgesetz hat eine Reihe von Änderungen daran vorgenommen.

²⁾ Nach dem Budgetsanierungsgesetz (Bundesgesetz vom 3. Okt. 1931, BGBl. Nr. 294), I. Hauptstück, Art. VI, § 3, finden Werbungen für das Bundesheer bis 30. Sept. 1932 nicht statt.

³⁾ Art. 119. Ebenso der Vertrag von Versailles, Art. 173. — Die Gesamtstärke der Streitkräfte des österreichischen Heeres darf nach dem Vertrag (Art. 120) 30.000 Mann, einschließlich Offiziere und Depottruppen nicht überschreiten.

⁴⁾ Die Anwerbung findet länderweise statt, jedes Land bildet einen Werbe-

Die regelmäßige Dienstpflicht dauert für Wehrmänner wenigstens zwölf Jahre, für Offiziere mindestens zwanzig Jahre.⁵⁾ Die Dienstzeit ist in einen Präsenzdienst und eine Reserve geteilt. Die Entlassung aus dem Heer erfolgt entweder nach vollstreckter Dienstpflicht oder aus bestimmten, im Gesetz (§ 21) angeführten Gründen, auch vorzeitig. Für die präsenzdienstpflichtigen Unteroffiziere und Wehrmänner besteht Eheverbot. Die Gebühren der Heeresangehörigen wie ihre sonstigen materiellen Ansprüche sind durch besondere Gesetze geregelt. Die Strafgerichtsbarkeit über die Heeresangehörigen wird in Friedenszeiten durch die ordentlichen Strafgerichte ausgeübt, überdies besteht wegen Verletzung militärischer Pflichten, die nicht den Gerichten zugewiesen werden, eine militärische Disziplinarstrafgewalt. Auch die Bundesverfassung (Art. 84) spricht die Aufhebung der speziellen Militärgerichtsbarkeit für Friedenszeiten aus, im Kriegsfall kann sie also wieder eingeführt werden.

Die Heeresverwaltung ist dem Bundesministerium für Heereswesen übertragen; ihm unterstehen in den einzelnen Ländern Heeresverwaltungsstellen (WehrG. § 8).

Viertes Kapitel.

Die Funktionen des Bundes.

§ 27. Die Gesetzgebung.

1. Der Gesetzesbegriff.

Unter den staatlichen Funktionen, als welche die Gesetzgebung, die Rechtsprechung und die Verwaltung unterschieden werden, kommt der Gesetzgebung eine überragende Stellung zu, da sie den beiden anderen Funktionen ihren Inhalt gibt und die Schranken zieht. Es ist ein Charakteristikum des modernen, konstitutionellen Staates, daß die drei Funktionen auch verschiedenen Organen zugeteilt sind, ein Prinzip, das unter dem Namen Gewaltenteilung bekannt ist. Da aber diese Teilung in Wirklichkeit nicht ohne weitgehende Ausnahmen durchzuführen ist, kommen den einzelnen Organen immer auch Funktionen zu, die dem Prinzip nach eigentlich einem anderen Organ zukommen sollten. So kommt man dazu, zwischen Funktionen im formellen und im materiellen Sinn zu unterscheiden. Gesetz im formellen Sinn ist also jeder Akt, der vom Gesetzgebungsorgan ausgeht, ohne Rücksicht auf seinen Inhalt, und ebenso gibt es Verwaltungsakte und Justizakte im formellen Sinn. Ein Gesetz im materiellen Sinn

bezirk, dem eine Höchstzahl von anzuwerbenden Heeresangehörigen zugewiesen ist. — Wehrgesetz, § 12.

⁵⁾ Vertrag von St. Germain, Art. 125.

ist jede rechtsverbindliche Anordnung, die abstrakte Vorschriften zum Inhalt hat; sie regelt also eine Allgemeinheit von Fällen. Dagegen heißt die Regelung eines konkreten Falles, eines Einzeltatbestandes, eine Verfügung.

Gesetzgebung im weiteren Sinn, also die Erlassung von allgemeinen rechtsverbindlichen Anordnungen, wird nicht nur vom Staat geübt, sondern auch von Verbänden und Korporationen innerhalb des Staates; diese sogenannte Autonomie ist eine Art der Gesetzgebung, die in früheren Zeiten eine große Rolle gespielt hat, während sie heute nur innerhalb der staatlichen Gesetzgebung, der sie bedingungslos untergeordnet ist, geübt werden kann.

Im Bundesstaat ist ferner zu unterscheiden zwischen Bundesgesetzen und Landesgesetzen. In den Angelegenheiten, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, sind die Gesetze der Einzelstaaten denen des Bundes untergeordnet.

Ein Gesetz im formellen Sinn kann eine rechtsverbindliche Anordnung zum Inhalt haben — was ja die Regel ist —, ist also gleichzeitig ein Gesetz im materiellen Sinn, sein Inhalt kann aber auch ein Akt der Verwaltung oder ein Akt der Rechtsprechung sein; es kommt bei dem Begriff des formellen Gesetzes ausschließlich darauf an, daß der Akt vom Gesetzgebungsorgan ausgeht. Eine besondere Art der Gesetze sind die Verfassungsgesetze (Verfassungsurkunden, Grundgesetze), in denen in der Regel die Grundsätze für die Organisation des Staates enthalten sind und für deren Erlassung, Abänderung und Aufhebung erschwerende Formen vorgesehen zu sein pflegen. Verordnungen heißen allgemein verbindliche Anordnungen, die ohne Mitwirkung des Parlamentes erlassen werden.

Unter Rangordnung der Gesetze versteht man die Über- und Unterordnung der verschiedenen Arten von Gesetzen, geordnet nach ihrer verbindlichen Kraft. Obenan stehen die Verfassungsgesetze, die für die übrigen Gesetze eine Schranke bilden und ebenso für alle anderen Anordnungen; steht ein Verfassungsgesetz mit einem anderen Gesetz im Widerspruch, so gilt prinzipiell die Verfassungsbestimmung. Dasselbe Verhältnis besteht zwischen einfachen Gesetzen und Verordnungen, eine solche kann nie stärker sein als ein Gesetz. Widersprechen sich zwei Anordnungen von gleicher Gesetzeskraft, so gilt der Grundsatz, daß die später erlassene stärker ist, d. h. sie hebt die ältere; zuerst erlassene auf; *lex posterior derogat priori*.

Die Gesetzgebung des Staates ist rechtlich an keine Schranke gebunden, was immer vom Staate angeordnet werden kann, ist im Wege der formellen Gesetzgebung zulässig. Darum ist es auch selbstverständlich juristisch möglich, daß einem Gesetz rückwirkende Kraft beigelegt wird; ebenso können durch Gesetz jederzeit individuelle Rechte und Pflichten geregelt werden, wie die Verleihung von Privilegien, die Kürzung von Rechten aller Art und ähnliche Akte sind. Das Bestehen von „wohlerworbenen Rechten“ oder „angeborenen Rechten“, in der Bedeutung, daß sie von der Gesetzgebung nicht angetastet werden dürfen,

lehnt die moderne Staatsrechtswissenschaft ab, solche Rechte kann der moderne Staat nicht anerkennen.

2. Der Weg der Gesetzgebung.

Im konstitutionellen Staat der Gegenwart müssen sämtliche Tätigkeiten auf formelle Gesetze zurückzuführen sein, d. h. keine Verordnung, keine Verfügung ist gültig, wenn sie mit einem Gesetz im Widerspruch steht. In Österreich ist dieser Grundsatz seit der Dezemberverfassung von 1867 anerkannt.

In der Monarchie ist zum Zustandekommen eines formellen Gesetzes die Übereinstimmung zwischen Krone und Parlament notwendig, im alten Österreich war also ein Beschluß der beiden Häuser des Reichsrates und die Zustimmung des Kaisers zur Erlassung eines formellen Gesetzes erforderlich. Nach der gegenwärtigen Verfassung Österreichs ruht das Schwergewicht der gesetzgebenden Gewalt beim Nationalrat; die Tätigkeit aller übrigen, bei der Gesetzgebung mitwirkenden Organe ist nur von untergeordneter Bedeutung, auch die des Bundesrates und die des Bundesvolkes, die überhaupt nur für Ausnahmefälle vorgesehen ist; die Tätigkeit des Bundespräsidenten und die der Bundesregierung ist dabei eine rein formale.

Unter dem „Weg der Gesetzgebung“ versteht man den Werdegang eines Gesetzes von dem Augenblick an, da der Antrag auf Erlassung eines solchen gestellt wird, bis zu dem Augenblick, wo es in Kraft tritt. In diesem Weg der Gesetzgebung — auch unsere Bundesverfassung gebraucht diesen Ausdruck — sind vier charakteristische Phasen zu unterscheiden, die jedes Gesetz im formellen Sinn durchmachen muß. Ein Bundesgesetz kommt danach auf folgendem Weg zustande:

1. Zunächst muß ein Antrag auf Erlassung eines Gesetzes gestellt werden, und zwar beim Nationalrat; dieses Recht der sogenannten Gesetzesinitiative steht zu (BVerf. Art. 41):

a) den Mitgliedern des Nationalrates; nach der Geschäftsordnung muß ein solcher Antrag von mindestens zehn Abgeordneten unterschrieben sein;

b) der Bundesregierung; die von ihr eingebrachten sogenannten Regierungsvorlagen genießen den Vorrang vor allen anderen, noch nicht in Verhandlung genommenen Beratungsgegenständen;

c) dem Bundesrat, der als solcher, als Kammer, einen Gesetzesantrag im Nationalrat einbringen kann, und zwar durch Vermittlung der Bundesregierung; den einzelnen Mitgliedern des Bundesrates kommt kein Initiativrecht zu;

d) endlich können 200.000 stimmberechtigte Bürger oder je die Hälfte der Stimmberechtigten von drei Bundesländern einen Initiativantrag einbringen, das sogenannte Volksbegehren.¹⁾ Der Antrag auf

¹⁾ Das Verfahren ist durch das Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, geregelt.

Zulassung eines Volksbegehrens ist bei der Hauptwahlbehörde zu stellen; er muß von 10.000 Stimmberechtigten oder 30 Mitgliedern des Nationalrates oder von je 10 Mitgliedern der Landtage dreier Länder unterzeichnet sein; er hat das Volksbegehren zu enthalten, und zwar in der Form eines Gesetzentwurfes, sodann die Bezeichnung eines Vertrauensmannes, der ermächtigt ist, die Unterzeichner des Zulassungsantrages zu vertreten; endlich ist dem Antrag die Begründung des Volksbegehrens samt etwaigen Materialien anzuschließen. Stimmberechtigt beim Volksbegehren ist nur, wer als stimmberechtigt in der Bürgerliste des Ortes eingetragen ist. Die Abstimmung erfolgt durch Eintragung in besondere Eintragungslisten. Eintragungsbehörde ist der Bürgermeister, in Wien die magistratischen Bezirksämter. Nach Ablauf der Eintragsfrist sind die Listen an die Bezirkswahlbehörden, von diesen an die Hauptwahlbehörde weiterzugeben, die das Ergebnis zu ermitteln und in der „Wiener Zeitung“ zu verlautbaren hat. Diese Feststellung kann innerhalb vier Wochen beim Verfassungsgerichtshof wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens angefochten werden. Das rechtmäßig vorliegende Volksbegehren ist von der Bundesregierung dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Verhandlung vorzulegen, d. h. für den Nationalrat hat es nur die Bedeutung eines Antrages.

2. Das zweite Stadium im Wege der Gesetzgebung ist die Beratung des gestellten Antrages und eine Beschlußfassung darüber. Die Beratung kann sofort durchgeführt und abgeschlossen werden, die Regel ist aber, wenigstens bei wichtigeren Gesetzen, die Zuweisung der Vorlage an einen Ausschuß zur Vorbereitung und Berichterstattung und die Teilung der Beratung im Plenum in drei zeitlich getrennte „Lesungen“.²⁾ Zur Vorberatung stehen für gewisse Angelegenheiten ständige Ausschüsse zur Verfügung (z. B. der Finanzausschuß, Justizausschuß, Zollausschuß usw.), für andere Angelegenheiten kann der Nationalrat immer einen eigenen Ausschuß wählen. Von der ersten Lesung einer Vorlage kann abgesehen werden; wird sie aber vorgenommen, so hat sich die Debatte auf die Besprechung der Gesetzesvorlage im allgemeinen zu beschränken. Die erste Lesung endet mit der Zuweisung der Vorlage an einen Ausschuß zur Berichterstattung. Auf Grund dieses Berichtes wird dann die zweite Lesung abgehalten, die aus einer Generaldebatte und einer Spezialdebatte besteht; erstere dient einer Beratung des Gesetzes als ganzen, letztere den Beratungen der einzelnen Abschnitte oder Paragraphen und den Abstimmungen darüber. Damit ist der Wortlaut des Gesetzes festgestellt, weitere Änderungen daran können nur formaler Art sein, z. B. um Widersprüche zu beheben, Schreib-, Sprach-, Druckfehler auszubessern u. dgl.

Die dritte Lesung hat mit dem Text des Gesetzes nichts mehr zu tun, sie besteht ausschließlich in einer Abstimmung darüber, ob der nun beschlossene Gesetzesinhalt Gesetz werden soll oder nicht. Dieser Beschluß hat die Bedeutung des Gesetzesbefehles, der Sanktion, es ist

²⁾ Autonome Geschäftsordnung des Nationalrates, §§ 36ff.

das römische „*ita jus esto*“ des *populus Romanus*.³⁾ Damit liegt nun ein Gesetzesbeschluß des Nationalrates vor.

Im allgemeinen ist für einen Beschluß des Nationalrates die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich; dies gilt auch für Gesetzesbeschlüsse mit Ausnahme der Verfassungsgesetze oder einzelner, in einfachen Gesetzen enthaltener Verfassungsbestimmungen.⁴⁾ Solche können vom Nationalrat nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden; sie sind ausdrücklich als „Verfassungsgesetze“ oder „Verfassungsbestimmungen“ zu bezeichnen.⁵⁾

Mit dem Abschluß der dritten Lesung ist die Tätigkeit des Nationalrates beim Zustandekommen eines Gesetzes zunächst beendet. Nun wird der Gesetzesbeschluß durch den Bundeskanzler dem Bundesrat übermittelt, der gegen ihn Einspruch erheben kann; dieser muß mit Gründen versehen sein und durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Nationalrat innerhalb acht Wochen schriftlich mitgeteilt werden. Ein solcher Einspruch hat aber nicht eine Vernichtung des vom Nationalrat gefaßten Gesetzesbeschlusses zur Folge, sondern nur einen Aufschub, es ist nur ein sogenanntes suspensives Veto. Der Nationalrat kann seinen ursprünglichen Gesetzgebungsbeschluß in unveränderter Form wiederholen und damit den Einspruch des Bundesrates unwirksam machen; zu einem derartigen sogenannten Beharrungsbeschluß ist im Nationalrat ein qualifiziertes Quorum notwendig, die Hälfte der Mitglieder. Nun erst kann das Gesetz in Kraft gesetzt werden. Schließt sich aber der Nationalrat der Anschauung des Bundesrates an, indem er die

³⁾ Die Verschiedenheit des Beschlusses, der den Gesetzestext feststellt und jenes, der die Sanktion ausspricht, kommt in Monarchien wesentlich deutlicher zum Ausdruck als in Republiken, denn dort ist der erste Beschluß, wie in der Republik, Sache des Parlaments, der zweite aber Sache des Monarchen; das Sanktionsrecht ist ein Essentiale des obersten Staatsorganes.

⁴⁾ Zwei Ausnahmen sind in Art. 30, Abs. 2 und in Art. 42, Abs. 4 der BVerf. enthalten. Erstere bezieht sich auf das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates, das nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden kann; nach der zweiten ist die Wiederholung des Gesetzesbeschlusses, gegen den vom Bundesrat Einspruch erhoben worden ist, nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder zulässig, es genügt aber einfache Majorität.

⁵⁾ Seit der Erlassung der Bundesverfassung ist eine große Zahl einzelner Verfassungsgesetze ergangen, ebenso sind in vielen einfachen Gesetzen Verfassungsbestimmungen enthalten. Sie sind zusammengestellt bei Adamovich-Froehlich, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes (3. Aufl.), S. 138 ff. Das Verzeichnis und die Nachträge (S. 661 ff.) enthalten die Bestimmungen bis zum 10. Okt. 1931. Seither sind nur wenig verfassungsrechtliche Vorschriften erlassen worden, zumeist wirtschaftspolitischen Inhalts: das handelspolitische Ermächtigungsgesetz vom 30. Dez. 1931, BGBl. Nr. 417, und vom 19. Febr. 1932, BGBl. Nr. 71, sowie ein währungspolitisches Ermächtigungsgesetz vom 19. Febr. 1932, BGBl. Nr. 70.

von diesem etwa vorgeschlagenen Abänderungen am Gesetz vornimmt, oder ändert er den Gesetzestext sonstwie ab, so liegt ein neuer Gesetzesbeschluß des Nationalrates vor, der nun abermals an den Bundesrat geleitet werden muß.

Der Bundesrat hat also im Gesetzgebungsprozeß nur die Möglichkeit, das Zustandekommen eines Gesetzes zu verzögern, nicht aber es zu verhindern.

Von dem Prinzip gibt es aber nach beiden Seiten Ausnahmen. Erstens sind gewisse Bundesgesetze der Mitwirkung des Bundesrates überhaupt entzogen, bei diesen ist der Bundesrat gänzlich ausgeschaltet und der Beschluß des Nationalrates allein genügt zum Zustandekommen des Gesetzes (BVerf. Art. 42, Abs. 5). Das sind vor allem die großen Finanzgesetze: die Bewilligung des Voranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen, die Verfügung über Bundesvermögen; ferner steht dem Nationalrat allein die Gesetzgebung über seine Geschäftsordnung zu und die Beschlußfassung über seine Auflösung, weil diese als interne Angelegenheiten des Nationalrates gelten, endlich die Erlassung eines Gesetzes über die Vertretung des Bundespräsidenten bei voraussichtlich längerer Verhinderung, weil ein solches Gesetz rascher Erledigung bedarf. Zweitens aber kennt die Bundesverfassung auch Fälle, wo dem Bundesrat ein entscheidendes Votum, nicht nur ein suspensives Veto zukommt; das ist der Fall bei Abänderung der Art. 34 und 35 der Bundesverfassung, welche die Organisation des Bundesrates enthalten, ferner bei einzelnen Verwaltungsakten, nämlich der Auflösung eines Landtages (Art. 100) und bei der Fristbestimmung für gewisse, von den Ländern zu erlassende Ausführungsgesetze (Art. 15, Abs. 6).

Endlich kennt die Bundesverfassung noch das Mitwirkungsrecht des Bundesvolkes an der Gesetzgebung, das Referendum. Die Volksabstimmung hat im Gesetzgebungsprozeß immer die Bedeutung einer Sanktion, also jenes Aktes, der sonst in der dritten Lesung des Nationalrates liegt. Kommt es zur Volksabstimmung über ein zu erlassendes Bundesgesetz, so macht das Bundesvolk als der eigentliche Souverän in der Demokratie von dem ihm zustehenden Gesetzgebungsrecht Gebrauch, das es für gewöhnlich an den Nationalrat als sein Repräsentativorgan delegiert hat. Die verschiedenen Spielarten des Referendums, das obligatorische und das fakultative, das Verfassungs- und das Gesetzesreferendum, finden sich in der österreichischen Verfassung alle vor. Obligatorisch ist das Referendum nur für eine „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ (Art. 44, Abs. 2). Was aber unter Gesamtänderung zu verstehen sei, ist in der Verfassung nicht gesagt, ebensowenig wie in der Bundesverfassung der Schweiz, aus der dieses Postulat offenbar übernommen ist. In der Literatur finden sich verschiedene Auslegungen des Begriffes, die aber nicht befriedigen. So ist es nicht begründet, wenn gesagt wird, als Gesamtänderung sei nur eine Verfassungsänderung anzusehen, die vom Prinzip der demokratischen Staatsform oder der bundesstaatlichen Organisation Österreichs abgehe. Gewiß ist es be-

rechtigt, eine so einschneidende Änderung im Verfassungszustande des Staates als Gesamtänderung zu bezeichnen, aber es gibt noch andere Verfassungsänderungen, die gleichfalls so einschneidend sind, daß sie als Gesamtänderung bezeichnet werden können. Natürlich ist der Ausdruck „Gesamtänderung“ nicht wörtlich auszulegen, d. h. es ist nicht notwendig, daß jeder Artikel der Verfassung abgeändert wird, damit man von einer Gesamtänderung sprechen kann; wohl aber kann man das wesentliche Merkmal einer solchen darin sehen, daß die ganze Verfassung nicht nur in stilistischer Beziehung, sondern ihrem Inhalt nach einer Revision, einer Durcharbeitung unterzogen wird. Im Gegensatz dazu ist als Teiländerung jene anzusehen, die von vornherein nur die Abänderung einzelner Artikel, wenn auch wichtiger Bestimmungen, zum Zweck hat. In Ermangelung einer gesetzlichen Bestimmung wird die Auslegung des Begriffes immer schwankend sein.⁶⁾

Die Institution des fakultativen Referendums kennt die Bundesverfassung sowohl für Verfassungs- wie für einfache Gesetze. Jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates ist einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrzahl der Mitglieder des Nationalrates es verlangt. Teiländerungen der Verfassung werden der Volksabstimmung schon dann unterworfen, wenn es ein Drittel der Mitglieder des National- oder des Bundesrates verlangt.⁷⁾

Die Volksabstimmung ist vom Bundespräsidenten anzuordnen. Stimmberechtigt ist jeder zum Nationalrat wahlberechtigte Bundesbürger, die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen entscheidet. Das Verfahren ist durch das Bundesgesetz über Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung geregelt.⁸⁾

3. Das dritte Stadium im Gesetzgebungsprozeß ist die Beurkundung oder Promulgation des Gesetzes. Es ist die Bestätigung, daß das Bundesgesetz auf verfassungsmäßige Weise zustande gekommen ist, daß also die für den „Weg der Gesetzgebung“ bestehenden Vorschriften eingehalten worden sind (BVerf. Art. 47). Diese Bestätigung zu erteilen ist Sache des Bundespräsidenten; sie darf von ihm erst gegeben werden, wenn die beiden ersten Phasen des Gesetzgebungsprozesses abgeschlossen sind, also wenn die Tätigkeit der beiden Kammern und eine etwa

⁶⁾ Von diesem Gesichtspunkt aus war die Verfassungsänderung des Jahres 1929 eine Gesamtänderung; es wurden nicht nur an sehr zahlreichen Artikeln tatsächlich Änderungen vorgenommen (nur etwa die Hälfte der Artikel ist ganz ohne Abänderung geblieben!), sondern es wurden auch ganz beträchtliche, einschneidende sachliche Änderungen am verfassungsmäßigen Zustande Österreichs durchgeführt; man denke nur an die Erweiterung der Rechte des Bundespräsidenten (Ministerernennung, Nationalratsauflösung, Oberbefehl über das Heer u. a.), die Bestellung des Bundespräsidenten durch Volkswahl, die Möglichkeit seiner Absetzung usw.

⁷⁾ Nach der deutschen Reichsverfassung kann auch der Reichspräsident ein Gesetz zum Volksentscheid bringen. Auch im übrigen weichen die Bestimmungen über Volksabstimmungen von den österreichischen ab.

⁸⁾ Gesetz vom 2. Juli 1928, BGBl. Nr. 297.

vorzunehmende Volksabstimmung erledigt ist. Die Unterschrift des Bundespräsidenten bezeugt die Richtigkeit des Vorganges. Ist der Bundespräsident aber der Ansicht, daß ein Gesetz nicht in verfassungsmäßiger Weise zustande gekommen sei, so hat er die Beurkundung zu verweigern, andernfalls ist er sie zu erteilen verpflichtet. Die Vorlage zur Beurkundung erfolgt durch den Bundeskanzler, der sie gemeinsam mit den zuständigen Bundesministern gegenzuzeichnen hat.

Die in der Promulgation gelegene Bestätigung des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Gesetzes ist darum notwendig, weil die Gerichte und die übrigen Behörden sowie auch die Bevölkerung überhaupt nur an ordnungsgemäß zustande gekommene Gesetze gebunden sind; da aber für sie keine Möglichkeit besteht, das ordnungsgemäße Zustandekommen in den einzelnen Stadien der Gesetzgebung nachzuprüfen, ist der besondere Akt der Beurkundung eingeführt.

4. Das letzte Stadium beim Zustandekommen eines Gesetzes ist die Publikation, die Kundmachung. Erst mit dieser wird das Gesetz verbindlich, denn vor der Veröffentlichung kann von niemandem verlangt werden, daß er ein Gesetz kenne und befolge.

Im antiken Stadtstaat erfolgte die Kundmachung der Volksversammlungsbeschlüsse durch mündliche Feststellung des Vorsitzenden, schriftliche Aufzeichnungen kamen nur gelegentlich bei besonders wichtigen Gesetzen vor. In Rom wurden die Edikte des Prätors öffentlich angeschlagen, das ist eine Art der Kundmachung, die sich bis heute in den Ankündigungen an den Amtstafeln erhalten hat. Auch im Mittelalter war die übliche Kundmachung von Gesetzen die mündliche Verkündigung in Ständeversammlungen, an Reichs- und Hoftagen, auch durch Seelsorger in den Kirchen. Als dann mit der Erfindung der Buchdruckerkunst ein geeignetes Mittel zur Vervielfältigung der Gesetze gegeben war, entstanden die ersten Gesetzessammlungen, die aber keinen amtlichen, offiziellen Charakter hatten, sondern einfach Privatarbeiten waren, so auch der unter Kaiser Josef II. für Österreich angelegte Codex Austriacus.

Das Charakteristikum der modernen Gesetzessammlung ist aber, daß sie offizielles, staatliches Publikationsorgan ist, d. h. eine Druckschrift, die ausschließlich mit der Eigenschaft ausgestattet ist, staatliche Willenserklärungen in rechtsverbindlicher Weise kundzumachen. Der in der Sammlung publizierte Gesetzestext ist authentisch und muß von jedermann für echt und richtig angesehen werden, so lange, bis er aufgehoben oder berichtigt wird. Gewisse staatliche Akte können nur im offiziellen Gesetzblatt in rechtsverbindlicher Weise kundgemacht werden.

Diese „formelle Publikation“,⁹⁾ vorgenommen durch ein eigenes und ausschließlich dafür bestimmtes Gesetzblatt, ist eine Erfindung der Franzosen, die mit dem Bulletin des lois de la République im Jahre 1793 zum erstenmal ein solches Publikationsorgan geschaffen haben. Zu

⁹⁾ Josef Lukas, Über die Gesetzespublikation in Österreich und im Deutschen Reiche (Graz, 1903).

Beginn des 19. Jahrhunderts richteten die einzelnen deutschen Staaten sich gleichfalls solche Gesetzesblätter ein. In Österreich wurde im Jahre 1849 das Reichsgesetzblatt gegründet,¹⁰⁾ doch hatte es in Österreich schon vorher staatliche Gesetzessammlungen gegeben, und zwar getrennt in solche für politische und für Justizgesetze; diese waren aber nur Sammlungen, die Veröffentlichungen darin hatten nicht die staatsrechtlichen Wirkungen der Kundmachung.

Publikation im staatsrechtlichen Sinn ist ein rein formaler Akt, der nichts damit zu tun hat, das Gesetz im Publikum wirklich bekanntzumachen; das Bekanntwerden des Gesetzesinhaltes geschieht vielmehr auf anderen, nicht offiziellen Wegen, hauptsächlich durch Veröffentlichung in den Zeitungen; das ist aber nicht Kundmachung im rechtlichen Sinn. Nur die Kundmachung im Bundesgesetzblatt, aber auch jede solche, die in gehöriger Form erfolgt ist, hat die gesetzlich damit verbundenen Wirkungen. Daraus folgt, daß ein gehörig kundgemachtes Gesetz als solches anzuerkennen und anzuwenden ist, z. B. vom Richter, auch wenn es darin zu Unrecht heißen sollte: „der Nationalrat hat beschlossen“. Ein derartiger Irrtum könnte nur durch ein neues formelles Gesetz aus der Welt geschafft werden. Handelt es sich bei Unrichtigkeiten lediglich um Druckfehler, so ist eine Korrektur durch Kundmachung des Bundeskanzlers im Bundesgesetzblatt vorgesehen.¹¹⁾

Das Bundesgesetzblatt ist zur Verlautbarung folgender Akte bestimmt:

- a) Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates;
- b) die vom Nationalrat genehmigten Staatsverträge;
- c) der Beschluß der Bundesversammlung über eine Kriegserklärung;
- d) die Wahl des Bundespräsidenten;
- e) die allgemeinen Entschliebungen des Bundespräsidenten auf Grund seiner verfassungsrechtlich festgelegten Befugnisse (z. B. die Anordnung einer Volksabstimmung);
- f) Verordnungen der Bundesregierung und der Bundesministerien allgemein verbindlicher Natur (also die sogenannten Verwaltungsverordnungen nicht);
- g) die Kundmachungen der Bundesregierung, des Bundeskanzleramtes und der einzelnen Bundesministerien, die Anordnungen oder Feststellungen rechtsverbindlichen Inhaltes zum Gegenstand haben.

Bundesgesetze und Staatsverträge sind mit Berufung auf den Beschluß des Nationalrates, Bundesgesetze, die auf einer Volksabstimmung beruhen, mit Berufung auf das Ergebnis dieser Abstimmung kundzumachen (BVerf. Art. 48).

Wann die Kundmachung zu erfolgen hat, ist nicht vorgeschrieben,

¹⁰⁾ Patent vom 4. März 1849. — Nach dem Umsturz im Jahre 1918 hieß es „Staatsgesetzblatt“, seit November 1920 heißt es „Bundesgesetzblatt“ (Nr. 1 am 10. Nov. 1920). Die näheren Bestimmungen darüber enthält das Bundesgesetz vom 7. Dez. 1920, BGBl. Nr. 33 (abgeändert 1922 und 1925).

¹¹⁾ Gesetz über das Bundesgesetzblatt, § 2, Abs. 4.

die Regierung kann also den Zeitpunkt nach freiem Ermessen bestimmen.¹²⁾

Als Tag der Kundmachung gilt der, an dem das Stück des Bundesgesetzblattes herausgegeben und versendet wird; dieser Tag ist auf jedem Stück des Bundesgesetzblattes anzugeben. Zu unterscheiden von dem Tag der Kundmachung ist der, an dem eine Verlautbarung wirksam zu werden beginnt. Die Regel ist, daß die rechtsverbindliche Kraft nach Ablauf des Tages der Kundmachung beginnt, davon gibt es aber verschiedene Ausnahmen. Zunächst kann das Gesetz sich selbst den Tag seines Wirksamwerdens bestimmen, es kann ihn hinauschieben, was bei größeren Gesetzen, die erst einer Einführung bedürfen, oft eine Notwendigkeit ist, das Gesetz kann sich aber auch rückwirkende Kraft beilegen, so daß Rechtsverhältnisse, die zeitlich vor der Kundmachung liegen, schon danach zu beurteilen sind. Die Zwischenzeit zwischen der Bekanntmachung im Gesetzblatt und dem Eintritt der Wirksamkeit heißt *vacatio legis*.¹³⁾

Es gibt auch Fälle, wo ein Gesetz auch ohne *vacatio legis* oder nach deren Ablauf nicht in Wirksamkeit tritt, nämlich:

a) bei Rahmengesetzen;¹⁴⁾ das sind Gesetze, die einen Gegenstand zwar regeln, das Wirksamwerden dieser Regelung aber davon abhängig machen, daß dies von einem Landesgesetz erst noch ausgesprochen wird; es handelt sich hier um Bundesgesetze, die in den einzelnen Ländern nur nach Maßgabe landesgesetzlicher Anordnungen in den Ländern in Kraft treten;

b) ähnlich verhält es sich mit der dem Bunde zustehenden Grundsatzzgesetzgebung nach Art. 12 der Bundesverfassung. Erst mit den Ausführungsgesetzen der Länder treten die im Bundesgesetz aufgestellten Grundsätze in Wirksamkeit. Der Beginn der Wirksamkeit ist hier dadurch näher bestimmt, daß die Verfassung selbst für die Erlassung der Ausführungsgesetze Fristen aufstellt (Art. 15, Abs. 6);

c) als „Junktum“ bezeichnet man die Bestimmung eines Gesetzes, wonach es erst dann in Wirksamkeit tritt, wenn auch ein anderes Gesetz wirksam wird oder eine andere, vorgesehene Tatsache eintritt. Solche Verbindung macht die beiden Gesetze voneinander abhängig.

Die im Bundesgesetzblatt publizierten Verlautbarungen gelten, wenn nichts anderes ausdrücklich angeordnet ist, für das gesamte Bundesgebiet.

3. Verordnungen.

Gesetzliche Kraft haben auch Verordnungen, die sich mit allgemein verbindlichen Geboten oder Verboten an das Publikum wenden, die sogenannten Rechtsverordnungen. Zu unterscheiden von diesen

¹²⁾ Nach der Verfassung des Deutschen Reiches (Art. 70) sind Reichsgesetze binnen Monatsfrist zu verkünden.

¹³⁾ Im alten Österreich bestand für Reichsgesetze eine gesetzliche *vacatio legis* von 45 Tagen, für Landesgesetze eine solche von 15 Tagen.

¹⁴⁾ Vgl. über diesen Begriff: Weyr, Rahmengesetze. Wien, 1913.

sind die Verwaltungsverordnungen, die nicht an die Allgemeinheit gerichtet sind, sondern Instruktionen, Anweisungen an die Behörden und Beamten zum Gegenstand haben. Die Rechtsverordnungen unterscheiden sich von den formellen Gesetzen dadurch, daß sie ohne Mitwirkung der Volksvertretung erlassen werden.¹⁵⁾ Sie haben im allgemeinen den Zweck, den Inhalt der Gesetze näher auszuführen, ihn den örtlichen und zeitlichen Verhältnissen anzupassen und Einzelvorschriften zu treffen, was alles im Wege der formellen Gesetzgebung zu schwerfällig wäre.

Das Recht, Verordnungen zu erlassen, steht jeder Verwaltungsbehörde innerhalb ihres Wirkungsbereiches zu (BVerf. Art. 18, Abs. 2). Darin liegt eine durch die Verfassung selbst erteilte allgemeine Ermächtigung an die Behörden. Überdies können aber Ermächtigungen zur Erlassung von Verordnungen in einzelnen Gesetzen enthalten sein; diese beziehen sich dann nur auf den Gegenstand des Gesetzes als Ausführungs- oder Durchführungsverordnungen. Weiter können Ermächtigungen gehen, die durch Verfassungsgesetze erteilt werden, denn diese können die Behörden auch berechtigen, Gegenstände, die zur Kompetenz der Gesetzgebung gehören, im Ordnungsweg zu regeln. Das sind dann selbständige Verordnungen oder Verordnungen *praeter legem*, die im Gegensatz zu den Verordnungen *intra legem* nicht generell zulässig sind. Rechtsverordnungen bedürfen, da sie allgemein verbindlich sind, ebenso einer Publikation wie die formellen Gesetze. Da der Wirkungsbereich der Behörden aber nicht nur sachlich, sondern — von den Zentralstellen abgesehen — auch örtlich ein beschränkter ist, sind auch andere Publikationsorgane notwendig, also nicht nur das Bundesgesetzblatt, sondern besondere Ordnungsblätter und für Anordnungen engeren, lokalen Charakters, wie z. B. für lokale Polizeiverordnungen auch andere Publikationsmethoden (Anschlag, Ausrufen).

Die Notwendigkeit der Erlassung von Verwaltungsverordnungen ergibt sich aus dem System der Über- und Unterordnung, nach dem unser Behördenapparat aufgebaut ist. Die vorgesetzte Behörde hat das Recht, der untergebenen Weisungen zu erteilen, die sich sowohl auf ihre Organisation wie auf ihre Geschäftsführung beziehen können. Da sich die Verwaltungsverordnungen nur an die Behörden richten, brauchen sie nicht publiziert zu werden, es genügt, wenn sie den Stellen, für die sie bestimmt sind, mitgeteilt oder wenn sie in Amtsblättern abgedruckt werden, welche die Behörden zu halten verpflichtet sind.

§ 28. Die Rechtsprechung.

Die Rechtsprechung fällt unter den weiteren Begriff der Rechtspflege oder Justiz des Staates, worunter man alle Tätigkeit begreift, die auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichtet ist.

¹⁵⁾ Deswegen ist der Unterschied zwischen formellen Gesetzen und Verordnungen dem vorkonstitutionellen Recht fremd geblieben.

Nicht alles, was zur Rechtspflege gehört, ist Rechtsprechung, denn der Rechtspflege obliegt auch die Organisation der Justizorgane und die Sorge für ihr Funktionieren, also z. B. die Bestellung der Richter und der übrigen Gerichtsbeamten, die Errichtung und Erhaltung von Gerichtsgebäuden, die Unterbringung, Bewachung, Verpflegung von Gefangenen, auch die Tätigkeit des Staatsanwaltes ist nicht Rechtsprechung usw. Dazu kommt noch, daß den Gerichten eine Anzahl von Aufgaben zugewiesen ist, die mit Rechtsprechung gar nichts zu tun haben, so ihre Tätigkeit in Vormundschafts- und Verlassenschaftsangelegenheiten, die Führung der Grundbücher, Beurkundungen, Aufsichtstätigkeit und vieles andere. Hier überall handelt es sich materiell um Verwaltungstätigkeit,¹⁾ nur formell um Justizsachen, weil sie eben den Gerichtsbehörden zur Besorgung übertragen sind.

Die Rechtsprechung beschränkte sich in vorkonstitutioneller Zeit auf die Entscheidung privatrechtlicher Streitigkeiten und auf die Bestrafung von Verletzungen der Rechtsordnung, war also entweder Zivil- oder Strafergerichtsbarkeit; erst im modernen Staat ist zu dieser Rechtsprechung noch eine weitgehende auf dem Gebiet des Verfassungs- und Verwaltungsrechtes hinzugekommen, die durch eigene Gerichtshöfe ausgeübt wird. Ferner haben sich von der Zivil- und Strafergerichtsbarkeit gewisse Gebiete abgesondert, für die nun Spezialgerichte zuständig sind, so die Gewerbegerichte, die Gefällsgerichte, die Jugendgerichte u. a. All diesen neueren Gerichtsbehörden gegenüber werden die alten Zivil- und Strafergerichte als ordentliche Gerichte bezeichnet.²⁾

Im Bundesstaat kann die Gerichtsbarkeit dem Gesamtstaat oder den Gliedstaaten übertragen sein, auch eine Teilung, etwa nach Instanzen, wäre möglich und mit dem Charakter der Gerichtsbarkeit als einer exklusiv staatlichen Tätigkeit ohneweiters vereinbar.³⁾ In Österreich ist, entsprechend seiner geschichtlichen Entwicklung, die Gerichtsbarkeit ausschließlich Bundessache, den Ländern kommt keinerlei Anteil zu; die Gerichtsbehörden sind also ausnahmslos unmittelbare Bundesbehörden (BVerf. Art. 82). Ihre Organisation beruht auf besonderen Gesetzen, die im wesentlichen aus der Monarchie übernommen und durch eine Reihe von Novellen ergänzt sind, die sie dem neuen Rechtszustand,

1) Deshalb ist der in der Bundesverfassung (Art. 94) ausgesprochene Grundsatz unrichtig stilisiert, der sagt: „die Justiz ist von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt“; nicht die Justiz, die selbst zum Teil Verwaltungstätigkeit ist, ist von der Verwaltung getrennt, sondern die Rechtsprechung, das ist etwas anderes.

2) Die Bezeichnung der anderen Gerichte als „außerordentliche“ ist nur historisch zu erklären, sie sind später entstanden und für Spezialfragen kompetent; ihre Einsetzung und Organisation beruht aber natürlich ebenso auf der Gesetzgebung wie die ordentliche Gerichtsbarkeit.

3) Im Deutschen Reich ist die ordentliche Gerichtsbarkeit Sache der Länder, nur die oberste Instanz ist Reichsangelegenheit (Reichsgericht in Leipzig). Ähnlich ist es in der Schweiz, wo das Bundesgericht aber hauptsächlich Gerichtshof des öffentlichen Rechtes ist.

soweit es notwendig war, angepaßt haben.⁴⁾ Die unterste Instanz der ordentlichen Gerichte sind die Bezirksgerichte, die sowohl in Zivil- wie in Strafsachen zuständig sind, die Gerichtsbarkeit wird hier von Einzelrichtern ausgeübt. Bei den Gerichtshöfen erster Instanz,⁵⁾ die auch als Berufungsgerichte über die Urteile der Bezirksgerichte fungieren, ist Zivil- und Straferichtsbarkeit getrennt, sie entscheiden in Senaten. Über den Landesgerichten stehen Oberlandesgerichte in Wien, Graz und Innsbruck, endlich als oberste Instanz für Zivil- und Strafsachen der Oberste Gerichtshof in Wien.⁶⁾

Die Rechtsprechung ist im modernen Staat immer eine exklusiv staatliche Tätigkeit, d. h. sie steht dem Staat allein zu. Vor seiner Ausbildung bis ins 19. Jahrhundert herein bestand vielfach neben der staatlichen Gerichtsbarkeit noch eine der Stände sowie auch die der römischen Kirche, die gewisse Teile der Rechtsordnung gleichsam als ihre eigene Domäne ansah (Ehegerichtsbarkeit, Bestrafung von Ketzerei u. dgl.); auch behauptete sich lange Zeit die Gerichtsbarkeit verschiedener Korporationen, so die der Städte und Märkte und die der Universitäten.⁷⁾ Der neuzeitliche Staat kann eine Gerichtsbarkeit, die der eigenen als gleichberechtigt im eigenen Herrschaftsbereich gegenüberstände, nicht anerkennen; was es heute neben der staatlichen Gerichtsbarkeit im Staate noch an Rechtsprechung gibt, ist vom Staate selbst angeordnet⁸⁾ oder zugelassen und kann von ihm auch jederzeit wieder beseitigt werden, wie Disziplinargerichte, Schiedsgerichte u. a.

Nach Art. 91 der Bundesverfassung hat das Volk an der Rechtsprechung mitzuwirken. Eine nennenswerte Beteiligung des Laienelementes besteht in Österreich nur in der Straferichtsbarkeit, und zwar in den Geschworenen-⁹⁾ und den Schöffengerichten¹⁰⁾; die Heranziehung von Laien zur Entscheidung von Zivilstreitigkeiten, z. B. in den

4) Die grundlegenden Gesetze über die Organisation der Gerichtsbarkeit in Österreich sind: Die Strafprozeßordnung vom 23. Mai 1873, RGBl. Nr. 119, die Strafprozeßnovelle vom 18. Juni 1920, StGBI. Nr. 279, die Jurisdiktionsnorm vom 1. Aug. 1895, RGBl. Nr. 111, das Gerichtsorganisationsgesetz vom 27. Nov. 1896, RGBl. Nr. 217, die Gerichtsverfassungsnovelle vom 14. Juli 1921, BGBl. Nr. 422; grundlegend sind auch die verschiedenen Verfassungsbestimmungen und andere Gesetze über die Organisation der außerordentlichen Gerichte, insbesondere die über den Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof.

5) In den Landeshauptstädten heißen sie Landesgerichte, sonst Kreisgerichte.

6) Gebildet durch Gesetz vom 25. Jän. 1919, StGBI. Nr. 41, aus dem ehemaligen österreichischen Obersten Gerichts- und Kassationshof.

7) Die verschiedenen Arten von Gerichtsbarkeit in fränkischer Zeit und im Mittelalter findet man ausführlich dargestellt in den Werken über deutsche Rechtsgeschichte von Schröder, Brunner, Siegel u. a.

8) So z. B. die obligatorischen Schiedsgerichte (Börsenschiedsgerichte u. a.).

9) Die Geschworenengerichte wurden in Österreich im Jahre 1849 für Preßdelikte eingeführt, 1850 wurde ihre Wirksamkeit auf politische Delikte ausgedehnt; die Verfassung von 1867 hat Schwurgerichte mit sehr ausgedehnter Kompetenz in Aussicht gestellt, die dann durch die Strafprozeßordnung von 1873 eingesetzt

Gewerbegerichten, in Mietsenaten u. a. ist von recht untergeordneter Bedeutung.

Ausnahmsgerichte sind nach der Bundesverfassung (Art. 83, Abs. 3) nur in den durch die Gesetze über das Verfahren in Strafsachen geregelten Fällen zulässig.¹¹⁾ In der geltenden Gesetzgebung ist nur ein solches Ausnahmsgericht vorgesehen, das ist das Standgericht für besonders kritische Fälle von Aufruhr und beim Überhandnehmen gewisser gemeingefährlicher, schwerer Verbrechen.¹²⁾

Zur Sicherung einer unabhängigen und objektiven Rechtsprechung, die ein Postulat jedes modernen Staates ist — sie hat sich übrigens in Österreich und Deutschland schon in vorkonstitutioneller Zeit durchgesetzt —, stellt die Bundesverfassung eine Reihe von Grundsätzen auf, die sich teils auf die Ernennung und Stellung der Richter, teils auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit selbst beziehen.

Was zunächst die Ernennung von Richtern betrifft, so erfolgt diese über Antrag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten oder auf Grund seiner Ermächtigung durch den zuständigen Bundesminister. Die ernennenden Stellen haben von den nach der Gerichtsverfassung dazu berufenen Senaten Besetzungsvorschläge einzuholen. Sondervorschriften bestehen für die Besetzung des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofes. Der Bundespräsident ist hier teils durch verfassungsrechtliche Bestimmungen unmittelbar gebunden, teils an Vorschläge verschiedener Kollegien. So müssen alle Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien vollendet und bereits durch mindestens zehn Jahre eine Berufsstellung bekleidet haben, für die die Vollendung dieser Studien vorgeschrieben ist. Wenigstens der dritte Teil der Mitglieder muß die Befähigung zum Richteramt haben, wenigstens der vierte Teil soll aus Berufsstellungen in den Ländern entnommen werden. Ähnliche Vorschriften bestehen für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes. Nur innerhalb dieser gesetzlichen Schranken besteht ein freies Ernennungsrecht des Bundespräsidenten.

Ferner enthält die Verfassung für die Mitglieder dieser beiden Gerichtshöfe sowie für die des Obersten Gerichtshofes eine Reihe von Unvereinbarkeitsbestimmungen; die Mitglieder der Gerichtshöfe dürfen nicht der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem allgemeinen Vertretungskörper angehören.¹³⁾ Präsident oder Vizepräsident kann auch

wurden (EinfG. z. StPO., Art. VI). Die österreichischen Geschworenengerichte sind in verschiedener Beziehung reformbedürftig.

¹⁰⁾ Die Schöffengerichte sind durch die Strafprozeßnovelle von 1920 eingeführt worden.

¹¹⁾ Nach der Dezemberverfassung (StGG. über die richterliche Gewalt, RGBl. Nr. 144, Art. 2, Abs. 2) waren Ausnahmsgerichte nur in den von den Gesetzen im voraus bestimmten Fällen zulässig.

¹²⁾ Raub, Mord, Brandlegung, öffentliche Gewalttätigkeit. — StPO., §§ 429, 430.

¹³⁾ Art. 134, Abs. 4; Art. 147, Abs. 4; Art. 92. — Die Unvereinbarkeit dauert auf jeden Fall bis zum Schluß der Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode, für die der Vertretungskörper gewählt ist, so daß eine Niederlegung des Man-

nicht werden, wer einem dieser Vertretungskörper in den letzten vier Jahren angehört hat.¹⁴⁾

Eine der stärksten Garantien für eine objektive Rechtsprechung liegt in der unabhängigen Stellung der Richter; in diesem Punkt unterscheiden sie sich in ganz charakteristischer Weise von allen anderen Bundesbeamten. Den Grundsatz spricht Art. 87 der Bundesverfassung aus, er gilt für alle Fälle, in denen sich ein Richter in Ausübung seines Amtes befindet. Die Richter sind an keinerlei Weisungen von seiten vorgesetzter Behörden gebunden, sie sind ferner unabsetzbar und unversetzbar, d. h. sie dürfen nur mit ihrer Zustimmung an einen anderen Dienstposten oder in den Ruhestand versetzt werden. Sie werden aber jetzt nicht mehr, wie es früher war, auf Lebenszeit ernannt, sondern es besteht eine Altersgrenze, die in der Verfassung für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes mit 70 Jahren, für die des Verwaltungsgerichtshofes mit 65 Jahren festgesetzt ist; auch für die übrigen Richter gilt die Altersgrenze von 65 Jahren, doch ist diese in einem einfachen Gesetz ausgesprochen.¹⁵⁾ Am 31. Dezember des Jahres, in dem ein Richter dieses Alter erreicht hat, ist er in den dauernden Ruhestand zu versetzen. Da es aber Fälle geben kann, in denen die Absetzung eines Richters notwendig ist (Geisteskrankheit, Verübung von Verbrechen), muß die Gesetzgebung solche Ausnahmen vorsehen. Absetzungen von Richtern sind danach in den vom Gesetz genannten Fällen, in den vorgeschriebenen Formen, und zwar nur auf Grund eines förmlichen, richterlichen Erkenntnisses zulässig; dasselbe gilt für Versetzungen gegen den Willen des Versetzten. Auch die zeitweise Enthebung vom Amt durch Verfügung des Gerichtsvorstandes ist beschränkt. Ausnahmen von dem Grundsatz der Unversetzbarkeit sind im Interesse der Organisation der Gerichte gestattet (BVerf. Art. 88).

Eine Sonderbestimmung, die eine Neuerung in der Gesetzgebung Österreichs bedeutet und die nur für die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes gilt, besagt, daß diese ihre Mitgliedschaft verlieren, wenn der Verfassungsgerichtshof feststellt, daß sie drei aufeinanderfolgenden Einladungen zu einer Verhandlung ohne genügende Entschuldigung keine Folge geleistet haben; die säumigen Mitglieder müssen verhört werden, der Verlust der Mitgliedschaft tritt mit der Feststellung des Gerichtshofes ein, die also nur deklaratorische Bedeutung hat und nicht eine „Absetzung“ ist (Art. 147, Abs. 7).

Dem Zweck, eine absolut unabhängige Rechtsprechung zu sichern, dienen ferner noch die folgenden Bestimmungen:

dates die Inkompatibilität nicht aufhebt. — Dem Verfassungsgerichtshof können auch Personen nicht angehören, die Angestellte oder sonstige Funktionäre einer politischen Partei sind.

¹⁴⁾ Diese Bestimmungen, die sich in der Bundesverfassung von 1920 noch nicht finden, sind auf die Erfahrungen zurückzuführen, die man in der ersten Zeit der Republik mit Politikern als Richtern gemacht hat.

¹⁵⁾ Gerichtsverfassungsnovelle vom 14. Juli 1921, BGBl. Nr. 422, § 5.

„Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden“ (BVerf. Art. 83, Abs. 2). Das heißt nicht nur, daß niemand vor ein Ausnahmsgericht gestellt werden darf, sondern auch, daß jeder dort und nur dort sein Recht suchen darf, wohin ihn die Kompetenzbestimmungen der Gerichtsordnung sowie die Geschäftsverteilung zuweist. Für die Zivil- wie für die Strafrichterfälle stellen die Gesetze örtlich und sachlich die Zuständigkeit fest und auch innerhalb eines Gerichtes besteht eine Verteilung der Geschäfte, die objektives Recht ist. Diese in vorhinein feststehende Ordnung für alle sich künftig ereignenden Prozeßfälle darf nicht für den Einzelfall abgeändert werden, das hieße, jemanden seinem gesetzlichen Richter entziehen. Dieser Grundsatz gilt übrigens nicht nur für Gerichte, auch die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden beruht auf Gesetzen und ist dem freien Ermessen der vorgesetzten Behörden entzogen; nur ist hier ein Abweichen von der gesetzmäßigen Ordnung nicht, wie in der Gerichtsverfassung, unter verfassungsmäßiger Garantie gestellt.

Die Verhandlungen in Zivil- und Strafsachen ebenso wie die vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes sind mündlich und öffentlich. Die Prozeßordnungen sagen, unter welchen Voraussetzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann (BVerf. Art. 90).

Im Strafverfahren gilt der Anklageprozeß, d. h. Kläger und Richter müssen immer zwei verschiedene Personen sein, der in der vorkonstitutionellen Zeit herrschende sogenannte Inquisitionsprozeß, in dem Ankläger und Richter eine Person waren, ist damit ausgeschlossen. Wenn keine Anklage erhoben wird, weder von der dazu bestellten Behörde, der Staatsanwaltschaft, noch von einem Privatkläger, so kann auch kein strafgerichtliches Urteil gefällt werden; wo kein Kläger, da kein Richter (BVerf. Art. 90, Abs. 2, StPO. § 2, Abs. 1).

In Art. 82 sagt unsere Verfassung ausdrücklich, daß die Urteile und Erkenntnisse der Gerichte im Namen der Republik verkündet und ausgefertigt werden. Damit ist nur eine Selbstverständlichkeit ausgesprochen, denn im modernen Staat gibt es keine Person, die ein Recht auf die Fällung von gerichtlichen Urteilen im eigenen Namen hätte. Auch in der konstitutionellen Monarchie gibt es das nicht und in Österreich ist es auch in der absoluten Ära schon längst nicht mehr vorgekommen. Im übrigen kann es nur zu Mißverständnissen führen, wenn dieser längst selbstverständliche Grundsatz, wie es sich öfter in Verfassungen findet, immer nur für die Entscheidungen der Richter hervorgehoben wird, als wenn er nur für sie gelten würde; er gilt nämlich genau so von den Bescheiden, Erkenntnissen, Verfügungen usw. der Verwaltungsbeamten, auch sie sind in ihrem Beruf immer nur im Namen der Republik tätig; kein Bezirkshauptmann erteilt im eigenen Namen eine Konzession, kein Zollbeamter hebt von sich aus Zölle ein usw., sondern alle Verwaltungsakte des Staates werden in seinem Namen vorgenommen. Das ist selbstverständlich und heute überflüssig auszusprechen. Der zitierte Satz des Art. 82 unserer Bundesverfassung kann nur als historische Reminiszenz an jene Zeit gewertet werden, in der sich der Grundsatz durchsetzte, daß die Gerichtsbarkeit nicht mehr

ein subjektives Recht des Fürsten sei, sondern ein staatliches Hoheitsrecht.

Endlich enthält der Art. 89 der Bundesverfassung noch eine wichtige Bestimmung, nämlich eine Kompetenzerweiterung der Gerichte, die von großer verfassungsrechtlicher Bedeutung ist: Hat ein Gericht gegen die Anwendung einer Verordnung aus dem Grunde der Gesetzwidrigkeit Bedenken, so hat es das Verfahren zu unterbrechen und den Antrag auf Aufhebung dieser Verordnung beim Verfassungsgerichtshof zu stellen. Die Gerichte sind also verpflichtet, beim Vorliegen von Zweifeln die Nachprüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen zu veranlassen. Eine gesetzwidrige Verordnung ist vom Verfassungsgerichtshof aufzuheben; die zuständige Behörde hat diese Aufhebung unverzüglich kundzumachen, wenn nicht vom Verfassungsgerichtshof eine Frist (Maximum sechs Monate) für die Kundmachung festgesetzt wird; auch das Gericht ist an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes gebunden. Die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze steht den Gerichten nicht zu, doch können der Verwaltungsgerichtshof und der Oberste Gerichtshof Bundes- und Landesgesetze vor dem Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen, sofern ein solches Gesetz die Voraussetzung eines Erkenntnisses des antragstellenden Gerichtshofes bildet (BVerf. Art. 140, Abs. 1).

§ 29. Die Verwaltung.

Alle staatliche Tätigkeit, die nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist, fällt unter den umfassenden Begriff der Verwaltung. Damit ist nur negativ ausgedrückt, worum es sich hier handelt; eine positive Definition, die den Begriff eindeutig formulieren würde, läßt sich darum nicht geben, weil unter der Verwaltung viel zu mannigfaltige, verschiedenartige Tätigkeiten zusammengefaßt werden. Nur im allgemeinen kann man sagen, daß der Verwaltung die Aufgabe zukommt, durch konkrete Maßnahmen die Interessen des Staates, seiner Verbände und der Bevölkerung zu wahren und zu fördern. Im übrigen ist aber die Verwaltung nichts weniger als eine spezifisch staatliche Tätigkeit, auch ist sie keineswegs exklusiv staatlich, wie Gesetzgebung und Rechtsprechung, vielmehr nehmen an den Aufgaben der Verwaltung auch andere Korporationen (Länder, Bezirke, Gemeinden, Genossenschaften und andere Verbände aller Art) und auch Privatpersonen in weitem Umfang teil. Die Sonderung in staatliche und nicht staatliche Verwaltungsgebiete ist aber nicht nach einem von vornherein feststehenden System vorgenommen, sondern hat sich mehr oder weniger von selbst entwickelt, und zwar nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit. Es gibt Verwaltungstätigkeiten, die der Staat allein besorgt, unter Ausschluß jeder konkurrierenden Tätigkeit anderer Verbände (z. B. die Heeresverwaltung), während auf vielen anderen Gebieten eine Teilung die Regel ist, z. B. in großem Maßstab in der sozialen Verwaltung, im Verkehrswesen u. a.

Der absolute Staat übte die Verwaltungstätigkeit im größten Umfang ohne Schranken aus und entfaltete dabei zeitweise eine so intensiv bevormundende Tätigkeit gegenüber den Untertanen, daß diese darin einen schweren Eingriff in ihre persönliche Freiheit sahen. Gerade diese Tätigkeit des Staates hat viel zur Aufrichtung und Durchsetzung des konstitutionellen Systems beigetragen, in dem der staatlichen Verwaltung feste, gesetzliche Schranken gezogen sind.

Die Verwaltung ist im Gegensatz zur Rechtsprechung nicht lediglich die Anwendung oder Ausführung von gesetzlichen Vorschriften; sie kann wohl die Ausführung von gesetzlichen Vorschriften zum Gegenstand haben, aber vielfach sind die Gesetze für sie nur die Schranke, die sie nicht überschreiten darf, während die Verwaltungstätigkeit selbst in der Regelung konkreter Fälle nach eigenem Ermessen besteht; in diesem Punkt unterscheiden sich die Verwaltungsakte wesentlich von den Urteilen der Gerichte, wenn auch beide gemeinsam als Akte der Vollziehung den Akten der Gesetzgebung gegenüberzustellen sind.¹⁾

Die scharfe Trennung der Verwaltung von der Justiz ist zum erstenmal durch ein Dekret in der französischen Revolutionszeit (1790) ausgesprochen worden, im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde der Grundsatz dann in die Verfassungen der deutschen und anderer Staaten aufgenommen (in Preußen schon 1808 durch eine Verordnung). Konsequenterweise ist diese Trennung nicht durchzuführen, ist auch niemals und nirgends konsequent durchgeführt worden, weil die Praxis, die Wirklichkeit, solchen Schematismus nicht verträgt. Schon die Straftätigkeit der Polizeibehörden, die immer Verwaltungsorgane sind, ebenso die mancher anderer Verwaltungsstellen (z. B. der Finanzorgane) widerspricht dem Prinzip der restlosen Scheidung gerade so wie die zahlreichen Verwaltungsfunktionen der Gerichtsbehörden.

Auch die österreichischen Verfassungen haben das Prinzip der Trennung immer anerkannt; es war geltendes Recht unter der Verfassung von 1867 und findet sich in Art. 94 der Bundesverfassung wieder. Da aber die Trennung niemals eine vollständige sein kann, ist immer die Möglichkeit gegeben, daß es von einer Angelegenheit fraglich oder bestritten ist, ob sie Gerichts- oder Verwaltungssache sei. Ein solcher Streit heißt ein Kompetenzkonflikt. Dabei sind zwei Möglichkeiten gegeben; es kann sein, daß sowohl das Gericht wie die Verwaltungsbehörde eine Kompetenz für sich in Anspruch nimmt, das ist ein positiver, bejahender Kompetenzkonflikt, während ein negativer, verneinender, dann vorliegt, wenn beide Organe ihre Kompetenz verneinen. Man hat, seitdem solche Konflikte vorkommen, immer verschiedene Wege zu deren Lösung eingeschlagen, namentlich hat man oft nach französischem Muster besondere Gerichtshöfe eingesetzt, denen ausschließlich die Entscheidung

¹⁾ Diese Zweiteilung, die manchmal für eine Errungenschaft der neuesten Staatslehre gehalten wird, findet sich in der deutschen Staatsrechtswissenschaft seit langem vertreten. Vgl. z. B. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (6. Aufl.), 1905, S. 25 ff.

von Kompetenzkonflikten übertragen war. Ein anderer, oft gewählter Weg war, die Entscheidung den Landesherrn zu überlassen; eine Bevorzugung der Gerichte vor den Verwaltungsbehörden kann dort gefunden werden, wo den Gerichten das Recht gegeben ist, über ihre eigene Kompetenz zu entscheiden.²⁾

In Österreich ist der Verfassungsgerichtshof zum Kompetenzkonfliktsgerichtshof bestimmt (BVerf. Art. 138), der außer anderen Konflikten auch solche zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden zu entscheiden hat. Liegt ein positiver Konflikt vor, so ist ein Antrag auf Entscheidung von der zuständigen obersten Verwaltungsbehörde zu stellen, und zwar innerhalb einer Frist von vier Wochen; wird die Frist versäumt, so hat dies die Zuständigkeit des Gerichtes für diese Rechtsache zur Folge. Ein negativer Kompetenzkonflikt kann nur durch die beteiligte Partei, die weder bei Gericht noch bei der Verwaltungsbehörde eine Erledigung ihrer Sache findet, vor den Verfassungsgerichtshof gebracht werden (Verfassungsgerichtshofgesetz §§ 42, 46).

Für die Ausübung der Verwaltung gilt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, der in jedem modernen Staat anerkannt ist. Darunter versteht man, daß Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf, d. h. kein Verwaltungsakt, keine konkrete Maßregel, keine Verordnung darf etwas enthalten, das nicht durch ein Gesetz im formellen Sinne für zulässig erklärt ist, geschweige denn etwas, das mit einem Gesetz im Widerspruch stünde. Diese Bindung der Verwaltung an die Gesetzgebung ist für die Verwaltungstätigkeit im modernen Staat charakteristisch. Gerade das Fehlen dieser Bindung, dieser Beschränkung, hat dem Polizeistaat des 18. Jahrhunderts das Gepräge gegeben und die Gewalt der Exekutive ins Ungemessene gesteigert. Diese Freiheit hat aber auf die Entwicklung der staatlichen Verwaltungstätigkeit und auf ihre Loslösung von verschiedenen anderen, im Mittelalter mächtig gewesenen Gewalten einen außerordentlich fördernden Einfluß gehabt; denn die Verwaltung war eben durch keinerlei Gesetze behindert und jede Reformtätigkeit konnte ungehemmt vorgenommen werden. Dieser Freiheit verdankt insbesondere auch der moderne Verwaltungsapparat seine Ausbildung.

Viertes Hauptstück.

Das Verfassungsrecht der Länder.

§ 30. Charakteristik der Länder.

Die obersten Organe in den Ländern sind die Landtage, in ihnen ist ihre Staatsgewalt konzentriert. Die Landtage haben für die Länder

²⁾ Z. B. nach dem deutschen Reichsgerichtsverfassungsgesetz, § 17.

etwa die Stellung, die dem Nationalrat für den Bund zukommt; die Parallele ist nicht vollkommen, weil neben dem Nationalrat als zweite, wenn auch nicht gleichberechtigte Kammer, der Bundesrat steht, während in den Ländern das Einkammersystem gilt.

Es liegt im Begriff des Bundesstaates, daß auch für die Verfassungen der Gliedstaaten von der Verfassung des Gesamtstaates Grundsätze aufgestellt und Schranken gezogen werden können; die verschiedenen Bundesverfassungen weichen in diesem Punkte nicht unwesentlich voneinander ab, manche lassen den Gliedstaaten viel Freiheit bei ihrer Organisation, andere weniger, wobei der historischen Entwicklung der Staatswesen oft eine entscheidende Rolle zukommt. Aber im Prinzip müssen hier alle Bundesverfassungen übereinstimmen, weil eine vollständige Freiheit der Gliedstaaten gleichbedeutend wäre mit der Auflösung des Bundesstaates.

Die österreichischen Länder haben erst mit der Bundesverfassung von 1920 den Charakter von Staaten bekommen, vorher waren sie nur Verwaltungsbezirke im Rahmen der österreichischen Monarchie, allerdings Verwaltungssprengel mit einer gewissen Selbständigkeit, sie waren Selbstverwaltungskörper. Aber, und das ist hier das entscheidende, sie haben durch die Umgestaltung von Österreich in ihrer Entwicklung einen Schritt aufwärts gemacht, während z. B. die deutschen Gliedstaaten, als im Jahre 1867 der Norddeutsche Bund gegründet wurde, von souveränen Staaten zu nicht souveränen herabgesunken sind.

Als Glieder eines Bundesstaates sind die Länder im Aufbau ihrer Organisation wie in der Ausübung ihrer Funktionen durch den Gesamtstaat beschränkt; in weitem Maß ist ihre Herrschergewalt, das charakteristische Merkmal des Staates, überhaupt ausgeschaltet und durch die Bundesgewalt ersetzt, wie z. B. in bezug auf den Herrschaftsbereich: die Länder können ihre Landesgrenzen nicht selbständig verschieben, auch nicht im Einverständnis miteinander, sie können die Rechtssätze über Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft oder der Gemeindeangehörigkeit nicht abändern, sie können ihre Kompetenzen auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung nicht erweitern und auch nicht verringern, denn dies und vieles andere fällt in die Kompetenz des Bundes und die Bundesgewalt ist die stärkere.

Die österreichische Bundesverfassung geht in der Beschränkung der einzelstaatlichen Freiheit verhältnismäßig weit; das vierte Hauptstück der Bundesverfassung, das „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“ überschrieben ist, zieht der Staatsgewalt der Länder enge Grenzen; ein Vergleich zwischen den Kompetenzen der österreichischen Länder und den Verwaltungsbezirken in anderen Staaten zeigt, daß diesen, die nicht Staaten sind, oft mehr Selbständigkeit und mehr Freiheiten zukommen als den Ländern, die Staatscharakter haben. Aber — und darin liegt der Unterschied zwischen nicht souveränen Staaten und Verbänden ohne Staatscharakter — die nicht souveränen Staaten regeln ihre Angelegenheiten innerhalb der ihnen verbliebenen Freiheit selbständig, kraft der ihnen eigenen Staatsgewalt, während die nicht staatlichen Verbände ihre

gesamte Gewalt, und sei sie noch so groß, nur auf Grund einer fremden Gesetzgebung, nämlich der des Staates, dem sie angehören, ausüben können. Die mächtige Gemeinde Berlin mit ihren Millionen Einwohnern hat keine eigene Staatsgewalt, sondern verdankt ihre Organisation und ihre Fähigkeit, Funktionen auszuüben, der Gesetzgebung Preußens, ebenso Paris den Gesetzen Frankreichs und ebenso unselbständig sind die preußischen Regierungsbezirke und die französischen Departements. Dagegen haben so kleine Staatswesen wie die Schweizer Kantone, die deutschen Kleinstaaten, die österreichischen Länder u. a. ihre eigenen Verfassungen, die sie sich selbst erlassen haben und jederzeit ändern können, soweit ihnen das Recht des Bundes dazu Raum läßt; sie sind eben Staaten, die erstgenannten sind es nicht.

Die österreichischen Länder waren nach der Dezemberversammlung Verwaltungsbezirke¹⁾ mit eigenen Landtagen, denen Gesetzgebungsrecht für ihr Gebiet in gewissen Angelegenheiten zukam; diese Landesgesetze wurden aber vom Kaiser sanktioniert, nicht vom Landeschef; dieser war staatlicher Beamter, nicht Landesbeamter, war vom Kaiser ernannt und jederzeit absetzbar.

Schon unmittelbar nach dem Umsturz hat die provisorische Nationalversammlung ein Gesetz, betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern erlassen,²⁾ das eine Reihe wenig befriedigende Übergangsbestimmungen getroffen hat; an ihre Stelle traten dann die Bundesverfassung und die von den Ländern neu erlassenen Landesverfassungen.

§ 31. Der Landtag.

Wie im Bund staatsrechtlich das Bundesvolk der Souverän ist, so im Land die Landesbevölkerung, also die Landesangehörigen. Aber auch hier übt der Souverän die ihm zustehenden Rechte nicht selbst aus, oder höchstens in Ausnahmefällen, die Regel ist die Ausübung durch das Repräsentativorgan, den Landtag, dem die oberste Gewalt im Lande zusteht, das Gesetzgebungsrecht.

Das Gesetzgebungsrecht des Landtages erfaßt alle Gegenstände, die nicht der Bundesgesetzgebung vorbehalten sind. Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung ist in den Art. 10 ff. der Verfassung vorgenommen. Eine Änderung dieser Bestimmungen, etwa dahin, daß das Gesetzgebungsrecht der Länder weiter beschränkt wird, ist durch Änderung der Bundesverfassung jederzeit möglich, die Länder haben keinen Anspruch darauf, daß ihnen die durch die gegenwärtige Bundesverfassung zugewiesenen Kompetenzen ungeschmälert erhalten bleiben.

Für die Zusammensetzung der Landtage hat die Bundesverfassung Grundzüge aufgestellt, durch die der Selbständigkeit der Länder enge Grenzen gezogen werden. Die Wahlordnungen der Länder

¹⁾ Geregelt durch das Februarpatent vom 26. Febr. 1861, RGBl. Nr. 20.

²⁾ Gesetz vom 14. Nov. 1918, StGBI. Nr. 24.

und die übrigen einschlägigen Gesetze sind natürlich an die Bundesverfassung gebunden. So schreibt diese vor, daß die Mitglieder der Landtage auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller nach den Landeswahlordnungen wahlberechtigten männlichen und weiblichen Bundesbürger, die im Land ihren ordentlichen Wohnsitz haben, gewählt werden (BVerf. Art. 95, Abs. 1); es sind also dieselben Prinzipien, die auch für die Nationalratswahlen gelten (Art. 26), nur kommt in den Ländern natürlich die Beschränkung auf jene Bundesbürger, die im Lande ihren ordentlichen Wohnsitz haben, hinzu. Innerhalb dieser Grenzen ist das Landtagswahlrecht durch die Landtagswahlordnungen zu regeln, doch dürfen diese die Bedingungen des Wahlrechtes und der Wählbarkeit nicht enger ziehen als die Wahlordnung zum Nationalrat, sie dürfen also z. B. die Altersgrenze nicht hinaufsetzen und so Personen von der Wahl ausschließen, die nach der Nationalratswahlordnung zugelassen wären, wohl aber könnten sie umgekehrt durch Herabsetzung der Altersgrenze den Kreis der wahlberechtigten und wählbaren Personen erweitern. In ähnlicher Weise sind die Länder bei der Festsetzung der Wahlpflicht beschränkt. Endlich enthält die Bundesverfassung noch Vorschriften über die Wahlkreiseinteilung in den Ländern; jeder Wahlkreis muß ein geschlossenes Gebiet umfassen; auf die Wahlkreise sind die Abgeordneten im Verhältnis der Bürgerzahl zu verteilen, eine Gliederung der Wähler in andere Wahlkörper ist nicht zulässig, darf also weder durch einfaches Bundesgesetz noch durch die Landesgesetzgebung erfolgen. Den Wahlen sind die ständigen Wählerverzeichnisse für die Nationalratswahlen, die Bürgerlisten, zugrunde zu legen.

Die Bundesverfassung hat die Zahl der Mitglieder für die einzelnen Landtage beschränkt, aber nicht einheitlich, sondern es sind Höchstzahlen vorgeschrieben, die sich nach der Bürgerzahl des Landes richten.¹⁾ Danach beträgt die Zahl der Landtagsmandate in Ländern mit einer Bürgerzahl

bis zu 250.000	26 (Salzburg, Vorarlberg)
bis zu 500.000	36 (Tirol, Kärnten, Burgenland)
bis zu 1,000.000	48 (Oberösterreich, Steiermark)
bis zu 1,500.000	56 (Niederösterreich)

für Wien ist die Höchstzahl der Landtagsmitglieder, die mit den Gemeinderatsmitgliedern identisch sind, auf 100 festgesetzt.²⁾

¹⁾ BVerf., Art. 95, Abs. 4, der durch die Novelle von 1929 eingefügt wurde. Die Länder hatten binnen 6 Monaten ihre landesgesetzlichen Bestimmungen mit dieser Vorschrift der Bundesverfassung in Einklang zu bringen, doch sollten die neuen Mandatszahlen erst bei der nächsten Landtagswahl wirksam werden. Es traten folgende Änderungen ein: Die Mandatszahl wurde herabgesetzt in Wien von 120 auf 100, Niederösterreich von 60 auf 56, Oberösterreich von 60 auf 48, Kärnten von 42 auf 36, Tirol von 40 auf 36, Vorarlberg von 30 auf 26; in Salzburg und Burgenland trat keine Änderung ein. (Übergangsgesetz von 1929, Art. II, § 18.)

²⁾ BVerf., Art. 108, Übergangsgesetz von 1929, Art. II, § 20; Novelle zur

Jedes Land hat sich selbst ein Landesverfassungsgesetz zu geben (BVerf. Art. 99); dieses kann nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Landtages und mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen oder abgeändert werden, eine Bestimmung der Bundesverfassung, die einen tiefen Eingriff in die Autonomie der Länder bedeutet. In Ausführung dieser Vorschrift haben sich alle Länder in den darauffolgenden Jahren neue Landesverfassungsgesetze gegeben.³⁾

Sodann hat sich der Bund eine weitgehende Kontrolle der Landesgesetzgebung durch die Verfassungsbestimmung gesichert, daß alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage unmittelbar nach der Beschlußfassung des Landtages dem zuständigen Bundesministerium bekanntzugeben sind. Die Bundesregierung kann nun wegen Gefährdung von Bundesinteressen binnen acht Wochen gegen den Gesetzesbeschluß des Landtages einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben (BVerf. Art. 98). Wiederholt dann der Landtag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder den gefaßten Gesetzesbeschluß, so kann er kundgemacht werden, d. h. der Einspruch der Regierung hat nur aufschiebende Wirkung (ebenso wie der Einspruch des Bundesrates gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates). Ein weitergehendes Einspruchsrecht steht der Bundesregierung nach dem Finanzverfassungsgesetz gegen Gesetzesbeschlüsse zu, die gewisse Abgaben zum Gegenstand haben;⁴⁾ für einzelne Fälle der Erhöhung von Abgaben vom Gebäudebesitz oder Wohnungsaufwand steht der Bundesregierung ein absolutes Veto zu. Auch dürfen Landesgesetze, durch die neue Städte mit eigenem Statut geschaffen werden sollen, nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden.⁵⁾

Ferner ergibt sich aus der Bundesverfassung noch ein weiteres Einspruchsrecht der Bundesregierung auf indirektem Wege, denn ein Landesgesetz, das bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsieht, muß zu dieser Mitwirkung die Zustimmung der Bundesregierung einholen (Art. 97, Abs. 2); diese Zustimmung gilt als gegeben, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, daß die Mitwirkung der Bundesorgane verweigert wird.

Verfassung der Bundeshauptstadt Wien vom 20. Dez. 1929, LGBl. Nr. 1 ex 1930, Art. I.

³⁾ Burgenland: LVG. vom 15. Jän. 1926, LGBl. Nr. 3; Kärnten: LVG. vom 4. Juni 1930, LGBl. Nr. 47; Niederösterreich: LVG. vom 30. Nov. 1920, LGBl. Nr. 1, neu verlautbart: 1930, LGBl. Nr. 137; Oberösterreich: LVG. vom 17. Juni 1930, LGBl. Nr. 38; Salzburg: LVG. vom 16. Febr. 1921, LGBl. Nr. 58, neu verlautbart: 1931, LGBl. Nr. 11; Steiermark: LVG. vom 4. Febr. 1926, LGBl. Nr. 12; Tirol: Landesordnung vom 8. Nov. 1921, LGBl. Nr. 145; Vorarlberg: LVG. vom 30. Juli 1923, LGBl. Nr. 47; Wien: Gemeindeverfassungsgesetz vom 10. Nov. 1820, LGBl. Nr. 1. — Zahlreiche dieser Landesverfassungen sind seit ihrer Erlassung novelliert worden, einige schon wiederholt.

⁴⁾ Finanzverfassungsgesetz in der Verlautbarung von 1931, BGBl. Nr. 61, § 7.

⁵⁾ Übergangsgesetz, § 8, Abs. 5, lit. d.

Einzelne Landesverfassungen teilen die Tätigkeit der Landtage, analog der des Nationalrates, in Tagungen,⁶⁾ während andere nur Legislaturperioden von verschiedenen langer Dauer kennen.⁷⁾

Die Funktion eines Landtages endet normalerweise mit dem Ablauf dieser Gesetzgebungsperiode, sie kann aber auch früher durch einen Landtagsbeschluß herbeigeführt werden⁸⁾ und endlich kann gegen den Willen des Landtages seine Auflösung durch den Bundespräsidenten verfügt werden, wozu ein Antrag der Bundesregierung und die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist (BVerf. Art. 100); der Beschluß des Bundesrates muß bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit Zweidrittelmehrheit gefaßt werden; die Vertreter des Landes, deren Landtag aufgelöst werden soll, dürfen daran nicht mitwirken. Die Auflösung selbst ist aber ein Verwaltungsakt des Bundespräsidenten, der beim Vorliegen der verfassungsmäßigen Voraussetzungen ganz in seinem Ermessen liegt. Endlich schreibt die Bundesverfassung vor, daß im Falle der Auflösung binnen drei Wochen Neuwahlen nach den Bestimmungen der Landesverfassung auszuschreiben sind und daß der neugewählte Landtag binnen vier Wochen nach der Neuwahl einzuberufen ist.

Die rechtliche und persönliche Stellung der Landtagsmitglieder ist dieselbe wie die der Nationalratsmitglieder; sie können also nicht durch ein imperatives Mandat gebunden werden und genießen kraft Bundesverfassungsrechtes die berufliche und außerberufliche Immunität, wie sie in den Art. 56 und 57 der Bundesverfassung abgegrenzt ist; durch die Landesverfassung kann sie also nicht weiter beschränkt werden. Ebenso gelten auch für die Landtage die Bestimmungen der Art. 32 und 33 der Bundesverfassung über die Öffentlichkeit der Sitzungen und die Immunität wahrheitsgetreuer Berichte über die Verhandlungen der Landtage und ihrer Ausschüsse (BVerf. Art. 96).

Die Landtage als die legislativen Organe der Länder sind in erster Linie zur Ausübung der Landesgesetzgebung berufen. Zu einem Landesgesetz ist der Beschluß des Landtages, die Beurkundung und die Gegenzeichnung sowie die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt erforderlich.⁹⁾ Im einzelnen ist der Gesetzgebungsvorgang derselbe wie bei der Bundesgesetzgebung, doch ist er dadurch vereinfacht, daß die Länder nur eine Kammer haben, auch die Mehrzahl von ihnen kein Referendum kennt; im übrigen sind die Ab-

⁶⁾ Nach der Landesverfassung von Salzburg wird dort — wie im Nationalrat — eine Frühjahrs- und eine Herbsttagung unterschieden.

⁷⁾ Diese beträgt in Steiermark, Kärnten, Tirol und Burgenland: 4 Jahre; in Wien, Niederösterreich, Salzburg und Vorarlberg: 5 Jahre, und in Oberösterreich: 6 Jahre.

⁸⁾ In Wien, Niederösterreich, Oberösterreich und Burgenland durch einfaches Gesetz, in den übrigen Ländern durch Beschluß.

⁹⁾ Die grundsätzlichen Bestimmungen dafür enthält die Bundesverfassung (Art. 97), Einzelvorschriften die Landesverfassungen.

weichungen von dem für die Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen Vorgang unwesentlich.¹⁰⁾

Zur Behandlung der Gesetzesanträge sind in der Regel zwei Lesungen vorgesehen, von denen die erste in eine General- und Spezialdebatte zerfällt, die zweite die Bedeutung der Sanktion hat, denn in ihr wird lediglich darüber abgestimmt, ob der bereits festgestellte Gesetzestext in Kraft treten soll oder nicht. Die geschäftsordnungsmäßigen Bestimmungen über die Behandlung der im Landtag gestellten Anträge sind zum Teil in den Landesverfassungen selbst enthalten (die dabei meist überflüssig breit sind), zum Teil in eigenen Geschäftsordnungen.

Dem Volk ist im Gesetzgebungsverfahren nur in den Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg ein Mitwirkungsrecht eingeräumt, und zwar sowohl das Recht der Gesetzesinitiative durch Volksbegehren¹¹⁾ wie auch das Sanktionsrecht¹²⁾ zu Gesetzesbeschlüssen des Landtages.

Eine dem Notverordnungsrecht entsprechende Ermächtigung zur Erlassung gesetzvertretender Verordnungen kennen die Landesverfassungen nicht.

§ 32. Der Landeshauptmann.

Der Landeshauptmann hat nach österreichischem Recht eine zweifache staatsrechtliche Qualität, er ist einerseits das Staatsoberhaupt des Landes, ihm entspricht in dieser Eigenschaft im Bund der Bundespräsident, andererseits ist er nach der Bundesverfassung verpflichtet, für den Bund Dienste zu leisten, kann also in dieser Eigenschaft als Bundesorgan bezeichnet werden; die von ihm und den ihm unterstellten Landesbehörden für den Bund ausgeübte Verwaltungstätigkeit ist die sogenannte mittelbare Bundesverwaltung.

¹⁰⁾ Die Landesverfassungen haben den Wirksamkeitsbeginn der Landesgesetze verschieden bestimmt; in Niederösterreich und im Burgenland treten die Gesetze am Tage nach der Versendung des Blattes in Kraft, die anderen Länder kennen eine *vacatio legis* von 15, 30 oder 45 Tagen.

¹¹⁾ Volksbegehren: Erforderlich sind in Salzburg (Art. 21) 20.000 Antragsteller, in Tirol (§ 22) 10.000 und in Vorarlberg (Art. 15, 16) 15.000.

¹²⁾ Volksabstimmung: Salzburg (Art. 23, 24, 27): einfache Gesetzesbeschlüsse unterliegen der Volksabstimmung, wenn es der Landtag beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder oder 20.000 Stimmberechtigte es verlangen. Für eine Gesamtänderung der Verfassung ist die Volksabstimmung obligatorisch, bei einer Teiländerung ist sie vorzunehmen, wenn es von einem Drittel der Landtagsmitglieder verlangt wird. Ausgenommen von der Volksabstimmung sind Abgabengesetze (Art. 49). — Tirol (§§ 24, 25): einer Volksabstimmung ist ein Gesetz dann zu unterziehen, wenn der Landtag es beschließt; obligatorisch ist sie für die Abänderung der allgemeinen, in den §§ 1 bis 7 der Landesordnung enthaltenen Grundsätze. — Vorarlberg (Art. 26): der Volksabstimmung unterliegen alle Gesetze, die nicht dringlicher Natur sind, wenn die Volksabstimmung von 15.000 Landtagswählern oder von der Mehrheit des Landtages verlangt oder vom Landtag beschlossen wird.

Die Stellung des Landeshauptmannes als oberstes Organ des Landes ist in den Landesverfassungen in der Regel übereinstimmend geregelt. Die Bundesverfassung sagt nur, daß er das Land zu vertreten hat (Art. 105). Er wird vor Antritt seines Amtes vom Bundespräsidenten auf die Bundesverfassung angelobt (Art. 101). und durch ein von der Landesregierung bestimmtes Mitglied dieses Kollegiums, dem Landeshauptmann-Stellvertreter im Verhinderungsfall vertreten; eine solche Stellvertretung ist dem Bundeskanzler zur Kenntnis zu bringen.

In den Landesverfassungen werden in der Regel die Bestimmungen der Bundesverfassung über die Stellung des Landeshauptmannes einfach wiederholt.¹⁾

Als mittelbares Bundesorgan ist der Landeshauptmann an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden; er ist auch verpflichtet, zur Durchführung solcher Weisungen jene Mittel anzuwenden, die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehen.

Der Landeshauptmann und ebenso sein Stellvertreter kann wegen Gesetzesverletzung sowohl von der Bundesregierung wie vom Landtag, dessen Landesregierung er angehört, vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden (BVerf. Art. 105, 142, Abs. 2, lit. c, d). Zu einem Anklagebeschluß des Landtages ist die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder erforderlich, doch genügt einfache Mehrheit.

Die Geschäfte des selbständigen Wirkungskreises der Länder und auch der mittelbaren Bundesverwaltung besorgt das Amt der Landesregierung, dessen Vorstand der Landeshauptmann ist.²⁾ Unter seiner unmittelbaren Aufsicht liegt die Leitung des inneren Dienstes in den Händen eines Landesamtsdirektors (BVerf. Art. 106).

§ 33. Die Landesregierung.

Als Organ der Vollziehung in den Ländern ist durch die Bundesverfassung die Landesregierung vorgesehen, die vom Landtag zu wählen ist (BVerf. Art. 101, Abs. 1). Auch diese grundsätzliche Vorschrift ebenso wie die sich daran schließenden weiteren Bestimmungen bedeuten eine starke Einschränkung der staatlichen Selbständigkeit der Länder.

Die Landesregierung besteht aus dem Landeshauptmann, der erforderlichen Zahl von Stellvertretern und weiteren Mitgliedern; sie müssen nicht dem Landtag angehören, doch in ihn wählbar sein. Die Zahl der Mitglieder der Landesregierung wird von der Landesverfassung bestimmt. Die Mehrzahl der Länder hat neben dem Landeshauptmann in der Landesregierung zwei Stellvertreter und zwei bis sechs weitere

¹⁾ Vgl. z. B. die Landesverfassungen von Niederösterreich (Art. 37ff.), Steiermark (§ 31), Kärnten (§§ 42, 43), Burgenland (Art. 43ff.).

²⁾ Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 289, betr. Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien.

Mitglieder, die den Titel „Landesräte“ führen. In den näheren Bestimmungen über die Wahl der Landesregierungen weichen die Verfassungen etwas voneinander ab. Der Landeshauptmann wird überall in einem eigenen Wahlgang mit unbedingter Stimmenmehrheit gewählt, die übrigen Mitglieder nach dem Proportionalwahlssystem; über die Wahl der Landeshauptmann-Stellvertreter bestehen verschiedene Vorschriften.

Unvereinbar mit der Mitgliedschaft in einer Landesregierung ist nach der Bundesverfassung das Amt des Bundespräsidenten, des Rechnungshofpräsidenten und die Mitgliedschaft im Verfassungsgerichtshof. Als unvereinbar mit ihr wird auch die Mitgliedschaft in der Bundesregierung angesehen, obwohl eine gesetzliche Vorschrift darüber nicht besteht.¹⁾ Für die Mitglieder der Landesregierung gelten ferner die Bestimmungen des Unvereinbarkeitsgesetzes und das Gesetz über die Vereinbarkeit des Amtes eines Volksbeauftragten mit der Rechtsanwaltschaft und dem Notariate.²⁾ Weitere Unvereinbarkeitsvorschriften finden sich in einzelnen Landesverfassungen.

Die Mitglieder der Landesregierung werden vom Landeshauptmann vor Antritt ihres Amtes auf die Landesverfassung angelobt.

Für die Landesregierung besteht eine Verantwortlichkeit, analog der für die Bundesregierung vorgesehenen. Die rechtliche Verantwortlichkeit wird durch den Landtag vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht;³⁾ die Anklage kann gegen die Landesregierung als solche oder gegen einzelne Mitglieder erhoben werden, wenn sie sich eine Gesetzesverletzung haben zu Schulden kommen lassen. Auch die Bundesregierung kann gegen die Landesregierung eine Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof erheben (BVerf. Art. 142, Abs. 2, lit. d). Die politische Verantwortlichkeit besteht darin, daß die Landesregierung oder einzelne ihrer Mitglieder durch Interpellationen im Landtag zur Rechenschaft gezogen werden können. Verschiedene Länder kennen auch die Institution des Mißtrauensvotums gegen die Landesregierung.

Die Mitgliedschaft in der Landesregierung erlischt entweder durch freiwilligen Rücktritt oder durch Disqualifikation; eine solche tritt ein infolge einer Verurteilung durch den Verfassungsgerichtshof nach Art. 142, ferner wegen Verstoßens gegen die Bestimmungen des Unvereinbarkeitsgesetzes und durch Verurteilung wegen eines Delikts, womit der Verlust von öffentlichen Ämtern verbunden ist; auch wenn die Wählbarkeit zum Landtag verloren geht, muß ein Ausscheiden aus der Regierung angenommen werden; endlich kann die Disqualifikation auch durch ein Mißtrauensvotum im Landtag herbeigeführt werden.⁴⁾

1) Vgl. Adamovich, Grundriß, S. 199.

2) Gesetz vom 19. Dez. 1919, StGBI. Nr. 598.

3) BVerf., Art. 105, 142, Abs. 2, lit. c.

4) Nur wenn eine ausdrückliche Vorschrift darüber besteht, zwingt eine Vertrauensverweigerung ein Regierungsmitglied rechtlich zum Rücktritt; aus der Tatsache allein, daß eine Regierung durch parlamentarische Wahl eingesetzt ist, kann eine solche Rechtspflicht wohl nicht gefolgert werden. Anderer Ansicht: Adamovich, Grundriß, S. 207, 209.

Wie in der Bundesverwaltung das Hauptgewicht der Tätigkeit bei der Bundesregierung liegt, so ist für die Landesverwaltung die Landesregierung das eigentliche Verwaltungsorgan; ihre Tätigkeit ist im allgemeinen der Bundesregierung analog. Sie hat also die Gesetze auszuarbeiten, die als Regierungsvorlagen an den Landtag kommen, hat die erforderlichen Durchführungsverordnungen zu erlassen und im übrigen die gesamte Verwaltung im Lande zu leiten und zu überwachen.

Dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Landesbehörden ist im Bereiche der Länder die Vollziehung auf dem Gebiete der mittelbaren Bundesverwaltung übertragen (BVerf. Art. 102). Es können mit diesen Agenden aber auch einzelne Mitglieder der Landesregierung als Vertreter des Landeshauptmannes betraut werden; sie sind dabei an dessen Weisungen ebenso wie an die der Bundesregierung und der einzelnen Bundesminister gebunden, die vom Landeshauptmann an sie weiterzugeben sind. Eine solche Betrauung ist aber an gewisse, in der Bundesverfassung aufgestellte Voraussetzungen gebunden (Art. 103); es muß schon bei der Aufstellung der Geschäftsordnung der Landesregierung von dieser beschlossen werden, einzelne Gruppen von Angelegenheiten wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes an Mitglieder der Landesregierung zu übertragen. Die Bundesregierung hat auch in diesen Fällen ihre Weisungen an den Landeshauptmann zu richten, der sie an das in Betracht kommende Mitglied der Landesregierung unverzüglich und unverändert auf schriftlichem Wege weiterzugeben und die Durchführung zu überwachen hat.

Das Amt der Landesregierung ist in Abteilungen gegliedert, auf welche die Geschäfte nach ihrem Gegenstand und ihrem sachlichen Zusammenhang aufgeteilt werden. Die Geschäftseinteilung hat der Landeshauptmann mit Zustimmung der Landesregierung zu erlassen; soweit es sich dabei um Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, ist auch die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. In der Geschäftseinteilung des Amtes ist die Zahl der Abteilungen und die Aufteilung der Geschäfte auf sie festzusetzen.

§ 34. Die Sonderstellung von Wien.

Seit dem 1. Jänner 1922 hat die Stadt Wien staatsrechtlich die Stellung eines Gliedstaates im Bundesstaat Österreich, sie ist Stadt-Staat, so wie es im Verband des Deutschen Reiches noch die alten Hansastädte Bremen, Hamburg und Lübeck sind und in der Schweiz der Kanton Basel-Stadt. Die Trennung der Stadt Wien von Niederösterreich und seine Umgestaltung zu einem eigenen Bundesland ist nicht mit einem Schlag vor sich gegangen, sondern hat verschiedene Stadien durchgemacht. Ursprünglich — nach dem Text der Bundesverfassung von 1920 — bildeten Wien und Niederösterreich-Land zusammen ein Bundesland, das seine organisatorischen Besonderheiten hatte; es gab gemeinsame Angelegen-

heiten für die beiden Landesteile mit gemeinsamen Organen und außerdem selbständige Angelegenheiten für Wien und ebensolche für Niederösterreich-Land; in diesen Angelegenheiten waren Wien und Niederösterreich so völlig getrennt, daß jeder Teil die Stellung eines selbständigen Bundeslandes hatte, wie in der Verfassungsurkunde auch ausdrücklich gesagt war.¹⁾ Aber schon damals war in der Bundesverfassung die vollkommene Trennung von Stadt und Land vorgesehen, indem die Verfassung bestimmte (Art. 114), daß ein selbständiges Land Wien durch übereinstimmende Gesetze des Wiener Gemeinderates und des Landtages von Niederösterreich-Land gebildet werden könne. Solche Trennungsgesetze wurden am 29. Dezember 1921 mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1922 erlassen, von diesem Tag an ist also jeder der früheren Landesteile als eigenes Bundesland anzusehen.²⁾

Die gegenwärtige Stellung des Landes Wien charakterisiert sich dadurch, daß die Organe von Land und Gemeinde zusammenfallen; in Landesangelegenheiten hat der Gemeinderat auch die Funktion des Landtages, der Stadtsenat die der Landesregierung, der Bürgermeister die des Landeshauptmannes, der Magistrat die des Amtes der Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Funktion des Landesamtsdirektors.³⁾ Aus dieser Stilisierung der für Wien geltenden Verfassungsgrundsätze geht zunächst hervor, daß die Stadtgemeinde Wien nach wie vor mit ihren Organen erhalten bleibt, sodann aber, daß dem Land Wien keine eigenen Organe gegeben sind, daß also Stadt und Land in den sie vertretenden Organen identisch sind, wenn sie auch verschiedene Namen tragen. Praktische Bedeutung gewinnt diese Unterscheidung erst bei den Funktionen.

Entsprechend dieser staatsrechtlichen Sondergestaltung von Wien bezeichnet sich seine Verfassung auch nicht einfach als „Landesverfassung“, sondern als „Verfassung der Bundeshauptstadt Wien“. Darin ist im ersten Hauptstück in ausführlicher Weise die Organisation von „Wien als Orts- und Gebietsgemeinde“ behandelt (§§ 1 bis 115), im zweiten „Wien als Land“ (§§ 116 bis 147) die wichtigsten Landesangelegenheiten; diese Bestimmungen beschränken sich zum Teil darauf, die in der Bundesverfassung enthaltenen Vorschriften über die Landtage zu wiederholen, z. B. die über die Immunität der Abgeordneten, über das Einspruchsrecht der Bundesregierung gegen Landesgesetze u. a.; zum Teil enthält dieses Hauptstück Ergänzungen zum ersten Hauptstück, soweit solche für das Land Wien notwendig erscheinen.

Die mittelbare Bundesverwaltung wird im Land Wien, wie sich aus dieser Organisation ergibt, vom Bürgermeister als Landeshauptmann und

1) Bundesverfassung von 1920, Art. 110. — Der alte Landtag von Niederösterreich war in zwei Kurien geteilt: die Kurie Land und die Kurie Stadt (Art. 108).

2) Landesgesetzblatt für Wien Nr. 153, für Niederösterreich-Land Nr. 346.

3) BVerf., Art. 108.

dem ihm unterstehenden Magistrat geführt; die Agenden der Bezirks- und Landesinstanz fallen zusammen. Der Instanzenzug geht, wenn nicht ein Rechtsmittel überhaupt ausgeschlossen ist, vom Bürgermeister als Landeshauptmann an den zuständigen Bundesminister (BVerf. Art. 109); wenn aber Bundesbehörden in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung mit der Vollziehung betraut sind, z. B. Bundespolizeibehörden, so werden die unteren Instanzen nicht zusammengefaßt, dann geht der Instanzenzug von der Bundesbehörde erster Instanz an den Bürgermeister als Landeshauptmann und weiter an das zuständige Bundesministerium.

Die Bundesverfassung enthält ferner in Art. 111 Sonderbestimmungen für Wien, die sich aus dem Charakter Wiens als Großstadt erklären. So heißt es dort, daß in den Angelegenheiten des Bauwesens die Entscheidung in oberster Instanz einer besonderen Kollegialbehörde zustehen muß; die enorme Bedeutung, die für eine Stadt wie Wien das Bauwesen hat, rechtfertigt die Einsetzung einer Kollegialbehörde als letzter Instanz.⁴⁾ Ähnlich verhält es sich mit einer zweiten Sondervorschrift desselben Verfassungsartikels, die sich auf das Abgabewesen bezieht und hier gleichfalls die letzte Entscheidung in die Hände eines Kollegiums legt, der Abgabenberufungskommission.⁵⁾ Die Zusammensetzung dieser Kollegialbehörden ist, wie auch ihre Bestellung, der Landesgesetzgebung überlassen.

Eine Sondervorschrift der Bundesverfassung für das Land Wien ist endlich, daß die Höchstzahl der Landtagsmitglieder 100 beträgt, womit die Verfassung von dem in Art. 95 aufgestellten Grundsatz abweicht.

Nichts mit dem Charakter von Wien als Land und Gliedstaat hat es zu tun, daß es Bundeshauptstadt ist. Diesen Charakter erhält es durch eine eigene Bestimmung der Bundesverfassung (Art. 5), worin es auch zum Sitz der obersten Organe des Bundes erklärt wird. Für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Sitz oberster Organe des Bundes in einen anderen Ort des Bundesgebietes verlegen.⁶⁾

⁴⁾ Die Zusammensetzung dieses in § 138 der Wiener Bauordnung vom 25. Nov. 1929, LGBl. Nr. 11 ex 1930, eingesetzten Kollegiums verbürgt aber keineswegs unparteiische Entscheidungen, denn von den 11 Mitgliedern dieser Bauoberbehörde ist einzig das vom Bundesministerium für Handel und Verkehr ernannte Mitglied vom Landeshauptmann, der Landesregierung und dem Gemeinderat, also mit einem Wort: von der Gemeinde Wien unabhängig.

⁵⁾ Landesgesetz vom 20. Dez. 1929, LGBl. Nr. 9 ex 1930. — Auch die Zusammensetzung dieser Kommission (§ 1, Abs. 4) entspricht nicht den Anforderungen, die man korrekterweise stellen müßte, um dem Sinne der Bundesverfassungsbestimmung gerecht zu werden.

⁶⁾ Die Verlegung des Sitzes von Landesorganen steht ihm danach nicht zu. — Als oberste Bundesorgane kommen die Kammern, die Bundespräsidentenschaft und die Bundesregierung in Betracht; ob auch der oberste Rechnungshof und die beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes, kann fraglich sein, ist aber wohl zu verneinen.

Fünftes Hauptstück.

Die Gemeinden.**§ 35. Historischer Überblick.**

Die Gemeinden, die in ihrem Aufbau und in ihrer Tätigkeit dem Staate homogen sind wie kein anderer Verband — auch sie haben ihr eigenes Gebiet, ihre Angehörigen und ihre Regierungsgewalt —, können auf eine lange und hochinteressante geschichtliche Entwicklung zurückblicken; gibt es doch zahlreiche Gemeinden, die weitaus älter sind als die Staaten, ihre Geschichte läßt sich oft zurückverfolgen durch die Jahrhunderte in Zeiten, wo von den heute bestehenden Staaten noch lange keine Rede war. Und von altersher hat sich auch die Theorie mit der Rechtsstellung der Gemeinden befaßt, so z. B. das Naturrecht, das den Gemeinden eine gewisse Selbständigkeit in Lokalfragen gegenüber der Allmacht des Staates zusprach (Grotius, Althusius). Diese naturrechtliche Idee wurde dann von der französischen Revolution in die Praxis umgesetzt, wie ja überhaupt das Naturrecht auf die Neugestaltung des Staates damals von ausschlaggebender Bedeutung war. Schon im Jahre 1789 wurde ein Gemeindegesetz erlassen, das für die Gemeinden in Frankreich das Prinzip der Selbstverwaltung verwirklichte, das aber, wie es gerade bei den französischen Gesetzen jener Zeit sehr häufig der Fall war, bald wieder aufgehoben wurde. Schon die Verfassung von 1793 brach mit dem System der freien Gemeinde und seither ist es in Frankreich zu einem vollentwickelten System der Selbstverwaltung nicht mehr gekommen.

Ganz anders war es auf deutschem Boden. Im Mittelalter hatten die Gemeinden weitgehende Selbständigkeit gegenüber dem Staate erlangt, auch zeigte sich schon damals manche Erscheinung, die sich bis heute erhalten hat, so z. B. der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden. Die letzteren, die oft in größerer Zahl einem Grundherren unterstanden, spielten für sich allein weder sozial noch politisch eine Rolle; dagegen strebten die Städte, in denen sich ein selbstbewußtes und selbständiges Bürgertum entwickelt hatte, politische Unabhängigkeit an, die sie ja auch vielfach erringen konnten. Sie ersetzten die staatlichen Behörden durch ihre eigenen, was übrigens von den Landesherren zugelassen, gelegentlich sogar gefördert wurde, weil sie in den nun auch wirtschaftlich mächtigen, freien Städten Bundesgenossen gegen den Adel fanden. Aus diesem Grunde statteten sie auch die Städte mit allerhand Privilegien aus, verliehen ihnen eigene Polizeigewalt und Gerichtsbarkeit, Münz- und Zollrechte, also ein ganz ansehnliches Maß von Selbstverwaltung, das in den verschiedenen Stadtrechten niedergelegt war. So erhielt z. B. die Stadt Wien im Jahre 1221 zum erstenmal ein eigenes Stadtrecht, womit wie immer mit solchen Privilegierungen, ein gewaltiges Aufblühen Hand in Hand ging; eine regelmäßige Folge war namentlich ein starker Bevölkerungszuwachs durch Zuzug vom

flachen Land, wo der einzelne der Willkür des Grundherrn preisgegeben war.

Aber der Glanz der deutschen Städte ging vorüber, die Landesherren besannen sich und erreichten eine Konsolidierung der schon recht schemenhaft gewordenen Staatsgewalt. Hatte es doch eine Zeitlang in der Tat so ausgesehen, als ob das Reich sich in einen großen Städtebund auflösen sollte. Endgültig ging dann die Selbständigkeit der deutschen Städte im Dreißigjährigen Krieg verloren, in dem sie auch wirtschaftlich zugrunde gingen.

Zu einem neuen Aufbau der Gemeinde kam es erst wieder im 19. Jahrhundert. Der nie ganz erloschene Gedanke der selbständigen Städte hat nach der Niederwerfung Napoleons im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau Deutschlands zu einer Neugestaltung der Gemeindeverfassungen geführt, die sich bis auf den heutigen Tag in Deutschland und Österreich bewährt hat und die sich sehr wesentlich von der in Frankreich und England unterscheidet. Vorausgegangen mit einem Neubau ist Preußen, das im Jahre 1808 von Freiherrn vom Stein die berühmte Städteordnung erhielt, die später auch auf die Landgemeinden ausgedehnt wurde. Die Mehrzahl der deutschen Staaten folgte bald dem preußischen Beispiel.

In Österreich wurden die ersten Versuche mit einer Selbstverwaltung der Gemeinden erst nach 1848 gemacht; bis dahin waren sie vollständig unter dem Einfluß der Gutsherrschaften gestanden, während die Städte sich wenigstens zum Teil einer beschränkten Selbstverwaltung erfreuten. Es gab aber neben landesfürstlichen Städten, die gewisse öffentliche Funktionen hatten (Polizei, niedere Gerichtsbarkeit), auch landesherrschaftliche Städte, die vollkommen unter der Gewalt der Stadtherren standen.

Schon die erste, nicht in Kraft getretene Pillersdorfsche österreichische Verfassung hat 1848 das Prinzip der autonomen Gemeinde anerkannt, ebenso die oktroyierte Verfassung von 1849, von praktischer Bedeutung wurde das Prinzip aber erst mit dem Provisorischen Gemeindegesetz vom 17. März 1849. Dieses hält nicht nur an dem alten, noch heute aufrechten Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden fest,¹⁾ sondern spricht auch den Grundsatz aus: „Die freie Gemeinde ist die Grundlage des freien Staates.“ Die diesem Gemeindegesetz zugrunde liegende Idee war, daß ohne freie Gemeinde ein konstitutioneller Staat nicht möglich sei. Man hat aber mit den der Gemeinde zugesprochenen Kompetenzen und Freiheiten damals übers Ziel geschossen, ist viel weiter gegangen als die Steinsche Gemeindeverfassung und die Gemeinden hatten ohne alle Vorbereitung eine Fülle von Aufgaben zur Bewältigung erhalten, denen sie nicht gewachsen waren. Man hat nun plötzlich den Gedanken vertreten, daß es einen

¹⁾ Die französische Gemeindeverfassung kennt diesen Unterschied nicht, rechtlich sind in Frankreich alle 40.000 Munizipalitäten gleich organisiert, ob große Stadt oder kleines Dorf; einzig Paris macht eine Ausnahme.

natürlichen Wirkungskreis der Gemeinden gebe, der ihnen, ähnlich wie die vom Naturrecht behaupteten angeborenen Rechte der Individuen, nicht genommen werden könne, auch nicht vom Staat. Zu diesen Kompetenzen gehörte die eigene Vermögensverwaltung, die vom Staate nicht einmal kontrolliert werden sollte, weite Gebiete der lokalen Verwaltung und die Bestellung der eigenen Organe.

Nach der Sistierung der Reichsverfassung im Jahre 1851 wurde auch dieses erste Gemeindegesetz nach und nach außer Kraft gesetzt. Im Jahre 1859 wurde durch kaiserliches Patent ein neues Gemeindegesetz publiziert, doch trat es nicht in Wirksamkeit. Das Februarpatent von 1861 stellte sodann den Grundsatz auf, daß es Sache der Reichsgesetzgebung sei, die Grundlagen für das Gemeinderecht zu erlassen, daß deren Ausführung aber in die Kompetenz der Landesgesetzgebung falle. Tatsächlich wurde daraufhin das Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 erlassen, das mit vielen Bestimmungen auf das Gesetz von 1849 zurückgreift und bis heute in seinen wesentlichen Punkten zu Recht besteht; zu seiner Ausführung sind in den Jahren 1863 bis 1868 Landesgesetze ergangen, die für jedes Land eine Gemeindeordnung und eine Gemeindevahlordnung brachten. Noch heute ist das Gemeinderecht nach diesem damals angenommenen Prinzip in den einzelnen Ländern verschieden, wenn es auch in vielen Beziehungen übereinstimmt. Durch die Dezemberverfassung von 1867 ist die im Februarpatent aufgestellte Kompetenzverteilung abgeändert worden, indem die Regelung der Gemeindeangelegenheiten ganz den Ländern überlassen wurde, auch die Grundzüge. Die Änderung der Staatsform Österreichs hat daran nichts geändert; nach der Bundesverfassung gehört die Ordnung der Gemeindeangelegenheiten zur Kompetenz der Länder (Art. 15), weil diese Materie nicht ausdrücklich der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes zugewiesen ist. Die Bundesverfassung selbst stellt aber eine Reihe von Grundsätzen über die Organisation der Gemeinden auf (Art. 115 bis 120), die von der Landesgesetzgebung selbstverständlich beachtet werden müssen.

§ 36. Die Grundzüge der österreichischen Gemeindeverfassung.

Gemeinde ist ein juristischer Begriff, nicht ein geographischer. Unter Gemeinde versteht man die Korporation, den Verband, die Persönlichkeit, der Rechte und Pflichten zukommen. Der Begriff „Gemeinde“ ist nicht zu verwechseln mit „Ortschaft“; eine Ortschaft, d. h. eine Gruppe von Ansiedlungen, die uns als Einheit erscheint, kann gleichzeitig eine Gemeinde sein, es kann aber auch nur ein Teil einer Gemeinde sein, zu der noch weitere Ortschaften gehören und es kann ebenso eine Mehrheit von Gemeinden sein, denn es kommt vor, daß Gemeindegrenzen eine Ortschaft in verschiedene Teile trennen, so daß die Zusammengehörigkeit nur eine äußerliche ist.

Es gibt auch Vereinigungen anderer Art, die Liegenschaften zu juristischen Korporationen zusammenfassen; so die Katastralgemein-

den, das sind die in einem Kataster zum Zweck der Steuerveranlagung zusammengefaßten Liegenschaften; die Katastralgemeinde kann, sie muß aber nicht mit der politischen Gemeinde zusammenfallen. Dann gibt es noch sogenannte Verwaltungsgemeinschaften mit den verschiedensten Aufgaben, z. B. Errichtung von Spitälern und anderen Fürsorgeanstalten, Erbauung von Straßen, Regulierung von Wasserläufen u. dgl.; sie alle haben den Zweck, größere, mehrere Gemeinden umfassende Verbände zu bilden, zur Erreichung bestimmter Ziele, die von den Gemeinden einzeln nicht oder doch nur sehr schwer erreicht werden können.

Das Reichsgemeindengesetz¹⁾ stellt zwei Grundsätze auf, die unserem Gemeinderecht den Stempel aufdrücken:

1. Jede Liegenschaft muß zum Verbands einer Ortsgemeinde gehören.

2. Jeder Staatsbürger soll in einer Gemeinde heimatberechtigt sein.

Der erste dieser Grundsätze bezieht sich auf das Gebiet, der zweite auf die Bevölkerung der Gemeinde.

Nach dem ersten soll es im Staat kein Grundstück geben, das nicht zum Verband einer Gemeinde gehörte;²⁾ es ist also das gesamte Staatsgebiet auf die im Staate liegenden Gemeinden aufgeteilt. Der zweite Grundsatz, daß jeder Staatsbürger in einer Gemeinde heimatberechtigt sein soll, hat mit dem Gemeindengesetz von 1849 in Österreich praktische Bedeutung erhalten, denn vorher waren mit der Zugehörigkeit zu einer Gemeinde weder Rechte noch Pflichten verbunden; als aber 1849 den Gemeinden die Verpflichtung zur Armenversorgung auferlegt wurde, da wurde es natürlich auch wichtig, festzustellen, welcher Gemeinde jemand angehörte.

Ein dritter, für das Gemeinderecht charakteristischer Grundsatz ist das der Staatsverwaltung übertragene Aufsichtsrecht über die Gemeinden, dahingehend, daß sie ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und nicht gegen die bestehenden Gesetze verstoßen (RGemG. Art. XVI). Das Gesetz von 1849 hatte dieses Aufsichtsrecht für den „natürlichen Wirkungskreis“ überhaupt fallen gelassen. Nach der geltenden Verfassung steht das Aufsichtsrecht dem Bund nur für bestimmte Angelegenheiten zu, nämlich für solche, bei denen es sich um die Wahrung der Interessen des Bundes, oder der mittelbaren Bundesverwaltung handelt; im allgemeinen ist die Handhabung des Aufsichtsrechtes Sache der Länder,³⁾ die im Gesetzgebungswege zur Ordnung des Gemeinderechtes innerhalb der von der Bundesverfassung ge-

¹⁾ Gesetz vom 5. März 1862, RGBl. Nr. 18.

²⁾ Ausgenommen waren die zur Wohnung des Kaiserhauses bestimmten Schlösser und sonstigen Gebäude samt den dazugehörigen Parkanlagen, ferner die sogenannten „ausgeschiedenen Gutsgebiete“, die es nur in Galizien und in der Bukowina gab.

³⁾ Übergangsgesetz, § 8, Abs. 5, lit. e.

zogen Schranken kompetent sind; zur Festsetzung weiterer Grundsätze ist eine Ergänzung der Bundesverfassungsbestimmungen in Aussicht gestellt (BVerf. Art. 120) und bis dahin sind einzelne, für das Gemeinde-recht grundlegende Artikel des Reichsgemeindengesetzes der Abänderung durch die Landesgesetzgebung entzogen.⁴⁾

§ 37. Die Elemente der Gemeinde.

Die Elemente der Gemeinde sind das Gemeindegebiet und die Gemeindemitglieder.

1. Das Gemeindegebiet.

Die Grenzen des Gemeindegebietes ergeben sich aus dem Grundsteuerkataster, eine Ortsgemeinde zerfällt gewöhnlich in mehrere Katastergemeinden; über die Abänderung der Grenzen enthalten die Gemeindeordnungen entsprechende Vorschriften; es ist sowohl die Trennung einer Gemeinde in zwei oder mehrere Gemeinden zulässig, wie auch umgekehrt die Zusammenlegung von zwei oder mehr Gemeinden in eine.

Die Vereinigung von Gemeinden kann entweder freiwillig geschehen oder zwangsweise; ersteres geschieht durch Beschluß der beteiligten Gemeindevertretungen unter Zustimmung der Landesregierung. Eine Vereinigung von Gemeinden, die verschiedenen Ländern angehören, ist nicht möglich. Die zwangsweise Vereinigung von Gemeinden bedarf eines Landesgesetzes.¹⁾

Zu unterscheiden von der Verschmelzung zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer ist die bloße Vereinigung von Gemeinden zu gemeinsamer Führung bestimmter Angelegenheiten; in diesem Falle behält jede Gemeinde ihre Selbständigkeit, ihre eigenen Organe usw.

Die Trennung einer Gemeinde in mehrere Gemeinden kann nur durch Landesgesetz erfolgen. Auch in diesem Fall ist eine Einigung über die Vermögensschaften notwendig, insbesondere muß nachgewiesen werden, daß jeder Teil der bisherigen Gemeinde künftig für sich lebensfähig ist.

Die Verlegung der Ortsgemeindegrenzen ist durch das Übergangsgesetz (§ 8, Abs. 5, lit. d) für gewisse Fälle erschwert oder ganz ausgeschlossen; Änderungen in den Grenzen der Ortsgemeinden, durch welche die Grenzen der Gerichtsbezirke berührt werden, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Im allgemeinen dürfen sich die Grenzen der politischen Bezirke, der Gerichtsbezirke und der Ortsgemeinden nicht schneiden.

⁴⁾ Ebenda, § 8, Abs. 5, lit. f.

¹⁾ Solche Zusammenlegungen kamen früher öfter vor, wenn die Gemeinden nicht in der Lage waren, ihre Geschäfte ordnungsgemäß zu führen. In allen Fällen von Vereinigung von Gemeinden ist eine Einigung über die Vermögensverhältnisse, Übergang der Aktiven und Passiven auf die neue Gemeinde wichtig.

2. Die Gemeindemitglieder.

Das zweite Element der Gemeinde sind die Angehörigen, d. h. jene Personen, die in der Gemeinde das Heimatrecht besitzen, Da die Fragen des Heimatrechtes denen des Staatsbürgerrechtes wesensgleich sind, weil sie ganz analoge Ziele verfolgen, erscheint es systematisch richtig, das Recht der Gemeindeangehörigkeit im Anschluß an das Staatsbürgerrecht darzustellen.²⁾

In den Gemeinden gibt es aber nach verschiedenen Gemeindeordnungen noch eine zweite Kategorie von Mitgliedern, die Gemeindegossen, das sind Personen, die in einer Gemeinde Haus- oder Grundbesitz haben oder dort ein Gewerbe betreiben oder sonst einen Erwerb oder ein Einkommen haben, von dem sie eine direkte Steuer in der Gemeinde entrichten. Diesem Kreis von Gemeindemitgliedern gegenüber werden jene, die das Heimatrecht besitzen, als Gemeindeangehörige bezeichnet. Nur die Gemeindeangehörigen sind unbedingt vollberechtigte Mitglieder der Gemeinde, denen ein unentziehbares Recht auf Aufenthalt und das Recht auf Armenunterstützung zusteht. Den Gemeindegossen aber ist, wenn sie nur ihren ordentlichen Wohnsitz in der Gemeinde haben, durch die Bundesverfassung (Art. 119, Abs. 2) das Wahlrecht in die Gemeindevertretung zugesprochen.

§ 38. Die Organe der Gemeinde.

Die Organisation der Gemeinden beruht auf denselben Prinzipien wie die des Bundes und der Länder, auch die Gemeinde hat ihr Parlament, eine Gemeinde-Volksvertretung, die aus Wahlen der Gemeindemitglieder hervorgeht; es ist der Gemeinderat (oder Gemeindeausschuß, die Benennung ist nicht in allen Ländern dieselbe), das beschließende Organ, dem übrigens auch Kontrollbefugnisse zukommen. Ihm entspricht im Land der Landtag, im Bund die Bundesversammlung. Die Regierung der Gemeinde ist der Gemeindevorstand (Gemeindevorsteherung), ein aus dem Bürgermeister (Gemeindevorsteher) und einer Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern bestehendes Kollegium, in seiner Hand liegt die Verwaltung der Gemeinde, der Bürgermeister ist das Exekutivorgan.

Die Zusammensetzung des Gemeinderates erfolgt nach den für Nationalrat und Landtag geltenden Prinzipien, und zwar auf Grund der Bundesverfassung (Art. 119). Die durch die Landesgesetzgebung erlassenen Gemeindevahlordnungen also, die das Wahlrecht für je ein Land regeln, sind dabei an die in der Bundesverfassung aufgestellten Prinzipien gebunden, genau so wie die Landtagswahlordnungen, nämlich: gleiches, unmittelbares, geheimes, persönliches Verhältniswahlrecht aller Bundesbürger, die im Bereich der zu wählenden Vertretung ihren ordentlichen Wohnsitz haben; die Landesgesetzgebung kann aber bestimmen, daß Personen dann nicht wahlberechtigt und nicht wählbar

²⁾ Ist in § 15 geschehen.

sind, wenn sie sich noch nicht ein Jahr in der Gemeinde aufhalten und ihr Aufenthalt offensichtlich nur vorübergehend ist. Die Gemeindeordnungen enthalten ferner Wahlausschließungsgründe, die im wesentlichen mit jenen der Nationalratswahlordnung übereinstimmen. Im übrigen haben sie ihre Wahlvorschriften den Forderungen der Bundesverfassung entsprechend umgestaltet; sie haben auch das für die Nationalratswahlen geltende Verhältniswahlrecht mit dem System der gebundenen Listen eingeführt. Ebenso ist die Durchführung der Wahlen, die Anlage von Wählerverzeichnissen, die Organisation der Wahlbehörden, sowie die Wahlhandlung selbst mit dem Ermittlungsverfahren den für Nationalrats- und Landtagswahlen geltenden Bestimmungen nachgebildet.

Die Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretungen ist sehr verschieden; die Gemeindeordnungen setzen Mindest- und Höchstzahlen fest, je nach der Bevölkerungszahl der Gemeinde. In den meisten Ländern werden die Gemeindevertretungen für fünf Jahre gewählt, nur in Salzburg für drei, in Tirol für sechs Jahre. Eine vorzeitige Beendigung dieser Funktionsperioden ist durch freiwillige Auflösung auf Grund eines Beschlusses möglich, sowie durch den Landeshauptmann, der mit Zustimmung der Landesregierung die Auflösung verfügen kann.

Der Gemeindevorstand wird vom Gemeinderat aus seiner Mitte gewählt. Ihm kommt vor allem die Aufgabe zu, die Beschlüsse der Gemeindevertretung auszuführen, die Gemeindeangelegenheiten zu verwalten, die Unternehmungen und Anstalten der Gemeinde zu leiten und die Ortspolizei auszuüben. Der Gemeindevorstand ist aber nicht eine kollegiale Behörde im eigentlichen Sinn des Wortes, er ist nur dazu berufen, die ihm oder einzelnen Mitgliedern vom Gemeindevorsteher zugewiesenen Agenden nach seiner Anordnung und unter seiner Verantwortung auszuführen.

Der Gemeindevorsteher oder Bürgermeister ist sowohl im Gemeinderat wie auch im Vorstand Vorsitzender, dem die Leitung der Geschäfte, der Sitzungen und die Handhabung der gesamten Aufsichts- und Exekutivgewalt zukommt; endlich hat er die Gemeinde nach außen zu vertreten. Der Gemeindevorstand ist der Gemeindevertretung für seine Amtsführung verantwortlich; wenn diese Verantwortlichkeit auch nicht vor einem Gerichtshof geltend gemacht werden kann, so ist sie doch im Prinzip sowohl im Reichsgemeindegesetz (Art. XIII) wie in den Gemeindeordnungen ausdrücklich ausgesprochen.

§ 39. Die Statutargemeinden.

Für eine große Zahl kleinerer und mittelgroßer Gemeinden kann eine über einen Leisten geschlagene Gemeindeordnung genügen; von diesen Gemeinden aber unterscheiden sich die größeren Städte sehr wesentlich. Ihnen kommen vor allem viel schwierigere und umfangreichere Aufgaben zu, sowohl technischer wie juristischer Natur und dies erfordert auch eine in mancher Beziehung andere Organisation. Die

österreichische Gesetzgebung hat zu einer solchen Differenzierung der Gemeindeordnungen zwar einen Anlauf genommen, den Gedanken aber nicht durchgeführt und die Größenunterschiede nur in unvollkommener Weise berücksichtigt.

So hat schon das Reichsgemeindegesez (Art. XXII) vorgesehen, daß Landeshauptstädte und andere bedeutendere Städte sowie bedeutende Kurorte¹⁾ durch Landesgesetze ihre eigenen Statuten erhalten, daß also nicht die für das ganze Land geltenden Gemeindeordnungen auf sie Anwendung finden sollen; das sind die sogenannten Städte mit eigenem Statut oder Statutargemeinden.²⁾ Die Schaffung neuer Städte mit eigenem Statut bedarf jetzt der Zustimmung der Bundesregierung.³⁾

Die für die Gemeinden nach dem Reichsgemeindegesez allgemeinen geltenden Grundsätze finden auch auf die Statutargemeinden Anwendung, also die Bestimmungen über das Gemeindegebiet und die Gemeindeangehörigkeit, über die Arten und die Bestellung der Gemeindeorgane, über die Wirkungskreise u. a. Wohl aber unterscheiden sie sich von den übrigen Gemeinden sowohl im Aufbau der Organisation wie auch in ihrem Verhältnis zur staatlichen Verwaltung. Weitere Unterschiede aber, die etwa die wirtschaftliche Bedeutung der Gemeinden mit in Betracht ziehen würden, die zwischen kleinen Dörfern und Märkten, zwischen Landgemeinden und Industrieorten bestehen, kennt die österreichische Gesetzgebung nicht; nur in der Zahl der Gemeinderatsmitglieder kommt die Bevölkerungszahl der Gemeinden zum Ausdruck, aber auch nur diese.

Für die Gemeindevertretung der Städte ist charakteristisch, daß sie meist ein unverhältnismäßig großes Kollegium ist und daß überdies ein zweites, engeres Kollegium vorhanden ist, das die an das große kommende Angelegenheiten zu überprüfen hat, dem aber auch eine Reihe von Aufgaben zur selbständigen Erledigung zugewiesen wird. Das größere Kollegium (in Wien der Gemeinderat) ist das beschließende Organ, das engere (Stadtrat, Magistrat) ist in den einzelnen Städten verschieden gestaltet und mit verschiedenen Kompetenzen ausgestattet; es kann gleichfalls nur beschließendes Organ sein, also ein Ausschuß des größeren mit begrifflich denselben Aufgaben, es kann aber auch Exekutivorgan sein; einzelne Städteverfassungen kennen übrigens den Stadtrat überhaupt nicht.

An der Spitze der städtischen Verwaltung steht ein Bürgermeister; es ist ein Ehrenamt, das durch Wahl verliehen wird und an keine besonderen Voraussetzungen, wie etwa Absolvierung eines bestimmten Studienganges gebunden ist; die Institution des Berufsbürgermeisteramtes kennt Österreich nicht. Von einer Verantwortlichkeit gegen-

1) Es fällt auf, daß nur Kurorte, nicht auch Industriestädte hier hervorgehoben sind.

2) Gegenwärtig: Wien, St. Pölten, Waidhofen a. d. Ybbs, Wiener-Neustadt, Linz, Steyr, Salzburg, Graz, Klagenfurt, Innsbruck.

3) Übergangsgesez, § 8, Abs. 5, lit. d.

über dem Kollegium, das den Bürgermeister gewählt hat, wissen die Städteordnungen nichts.

Endlich spielen in den Städten mit ihren mannigfach verzweigten Agenden die städtischen Beamten und Behörden eine besondere Rolle; sie besorgen die verschiedenen Verwaltungsaufgaben, die an einzelne Fachleute aufgeteilt sind. In der Stadt Wien bestehen in den einzelnen Bezirken magistratische Bezirksämter, die mit den Lokalangelegenheiten für den Bezirk betraut sind.

Was die Einordnung der Städte mit eigenem Statut in die allgemeine staatliche Verwaltung betrifft, so unterscheidet sie sich wesentlich von der der Landgemeinden; zwischen diesen und den Landesbehörden stehen nämlich die politischen Bezirksämter, die Städte aber sind selbst politische Behörden erster Instanz, es fehlt hier also eine zwischen ihnen und dem Land liegende Behörde. Der Bürgermeister der Statutargemeinde hat auch die Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft für die Stadt zu führen, eine Eigentümlichkeit, die besonders bei der Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises in den Vordergrund tritt.

Die Bundesverfassung strebt einen etwas anderen Aufbau der Selbstverwaltungskörper an und stellt in den Art. 115 bis 120 Grundsätze auf, die zu ihrer Verwirklichung noch eines ausführenden Verfassungsgesetzes bedürfen; bis zu dessen Erlassung haben diese Grundsätze nur programmatische Bedeutung. Beabsichtigt ist folgendes:

Die kleinsten Selbstverwaltungskörper sind nach wie vor die Ortsgemeinden, die aber künftig größeren Verwaltungssprengeln eingegliedert werden sollen, nämlich den neu zu bildenden Gebietsgemeinden, bei denen Bezirksverwaltung und Gemeindeverwaltung zusammenfallen werden. Ortsgemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sind auf ihren Antrag zu Gebietsgemeinden zu erklären; alle bisherigen Städte mit eigenem Statut werden Gebietsgemeinden.

Organe der Gebietsgemeinden sind die Gebietsgemeindevertretungen und das Gebietsgemeindeamt, analog den in den Ortsgemeinden vorhandenen Organen. Die Bundesverfassung stellt auch schon die Grundsätze für die Zusammensetzung dieser in Aussicht genommenen Organe auf. Für die Wahlen in die Gebietsgemeindevertretung ist der Gerichtsbezirk des Wahlkreises bestimmt, die Zahl der Abgeordneten ist auf die Wahlkreise im Verhältnis der Bürgerzahl zu verteilen. Wählbar sind nur Personen, die im Bereich der Gebietsgemeinde ihren ordentlichen Wohnsitz haben und zum Landtag wählbar sind.

Das Charakteristische der geplanten Änderung im Aufbau des Verwaltungsapparates, das mit dieser Organisation der Gebietsgemeinden herbeigeführt werden soll, liegt darin, daß die Bezirksverwaltungssprengel zu Selbstverwaltungskörpern werden sollen; es wird ihnen daher in der Verfassung auch ausdrücklich Rechtspersönlichkeit zugesprochen, sie sollen selbständige Wirtschaftskörper werden, vermögensfähig sein und das Recht haben, Abgaben einzuheben, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben, usw. An die Stelle des staatlichen Bezirkshauptmannes, des bisher monokratischen Organs erster Instanz,

würde künftig als Leiter des Gebietsgemeindegamtes ein von der Vertretung abhängiger, gewählter Beamter fungieren, von dem die Bundesverfassung nur verlangt, daß er rechtskundiger Verwaltungsbeamter sein muß.⁴⁾

§ 40. Die Aufgaben der Gemeinden.

Die Scheidung des Aufgabenkreises der Gemeinden in einen eigenen (selbständigen) und einen übertragenen, die sich heute in allen deutschen Gemeindeordnungen findet, wird in der Literatur, namentlich in der älteren, oft auf das österreichische Reichsgemeindegesez von 1862 zurückgeführt, wo es zum erstenmal gesetzlich ausgesprochen sein soll. Richtig ist, daß diese Terminologie vom Reichsgemeindegesez aus sowohl auf die Literatur wie auf die weitere Gemeindegesezgebung von größtem Einfluß war, nicht richtig aber ist, daß die Idee der Scheidung in diese zwei Wirkungskreise auf österreichischem oder deutschem Boden entstanden ist, sie stammt vielmehr aus dem Gedankenkreis der französischen Revolution.¹⁾ Die Annahme, daß den Gemeinden ein sogenannter eigener Aufgabenkreis zustehe, ist eine naturrechtliche Konstruktion, die Rechte der Gemeinden werden da, wie schon erwähnt, ähnlich aufgefaßt wie jene Grundrechte der Menschen, die ihnen von Natur aus eigen sein sollen; so also soll auch den Gemeinden ein gewisser Komplex von Rechten zukommen, die ihnen nicht vom Staate verliehen sind, sondern von ihm nur anerkannt werden müssen.

Dieser Gedanke fand vielfach den Weg in die Praxis, in die unter französischem Einfluß entstehenden konstitutionellen Verfassungen in West- und Mitteleuropa. In Deutschland war es namentlich das Jahr 1848, das auf dem Gebiete der Gemeindeverfassungen einen gewaltigen Schritt vorwärts bedeutete, insbesondere in den beiden führenden Staaten Österreich und Preußen. In Österreich ist die Teilung in die beiden Wirkungskreise im Zusammenhang mit dem Grundsatz von der freien Gemeinde im freien Staat zum erstenmal im provisorischen Gemeindegesez von 1849 aufgestellt und in allen folgenden Gesezen beibehalten worden.

Nach der heute herrschenden Auffassung vom Staate kann man den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde nicht so auffassen, wie es die naturrechtliche Doktrin getan hat, nämlich als einen unabhängig vom Staat vorhandenen Kreis von Aufgaben, das wäre ganz unvereinbar mit dem Aufbau und der Konstruktion des modernen Staates. Heute geht grundsätzlich und ohne jede Ausnahme alles Recht vom Staate

⁴⁾ Diese Änderung in der Organisation der politischen Behörden erster Instanz wird, wenn sie wirklich durchgeführt werden sollte, — in den ersten zwölf Jahren der Geltung unserer Bundesverfassung hat man allerdings hier keinen Schritt vorwärts getan — nicht nur verwaltungsrechtlich, sondern auch politisch weitgehende Folgen haben, denn mit ihr wird das Parteiwesen auch in jener untersten Instanz, die bisher von ihm verschont geblieben ist, seinen Einzug halten können.

¹⁾ Vgl. darüber: Georg Jellinek, Staat und Gemeinde. Ausgewählte Schriften und Reden, II, S. 334ff.

aus, auch die Kompetenzen der Gemeinden können nur auf staatlichem Gesetz beruhen. Deshalb kann die Gemeinde auch nur jene Gewalt über ihre Untertanen ausüben, die ihr vom Staate verliehen worden ist. Auch der selbständige oder „natürliche“ Wirkungskreis der Gemeinde kann also niemals eine Unabhängigkeit der Gemeinde vom Staat bedeuten, wodurch sie neben oder außerhalb der staatlichen Rechtsordnung gestellt würde; vielmehr findet alle und jede Tätigkeit der Gemeinde — geradeso wie die jeder anderen Persönlichkeit im Staate — an diesem eine absolute Schranke. Es ist auch ausschließlich Sache des Staates, den Umfang und den Inhalt der „Wirkungskreise“ zu bestimmen, die Gemeinde hat keinen Anspruch darauf, daß ihr der Wirkungskreis für alle Zeiten erhalten bleibe, der ihr einmal zugewiesen worden ist. Sie hat wohl ein Recht darauf, die Befugnisse ungestört ausüben zu können, die aus dem ihr zukommenden Wirkungskreis fließen, aber wenn der Staat es einmal für richtig hält, die Kompetenzen der Gemeinden zu ändern, zu erweitern oder zu verringern oder den Selbstverwaltungscharakter gänzlich aufzuheben, so genügt ein Federstrich, und mit der Selbständigkeit der Gemeinden ist es aus.

Das Reichsgemeindegesetz umschreibt den selbständigen Wirkungskreis allgemein als jene Tätigkeit der Gemeinde, die sie mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung ausübt (Art. V). Dieser Wirkungskreis soll umfassen, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, und was innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann. Die einzelnen Gemeindeordnungen wiederholen diese Definition. Im einzelnen gehören zu diesen, „das Interesse der Gemeinde zunächst“ berührenden Angelegenheiten, folgende, im Reichsgemeindegesetz und den Gemeindeordnungen aufgezählten: die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Handhabung der lokalen Sicherheitspolizei, die Sorge für die Erhaltung der Gemeindeverkehrswege (Straßen, Plätze, Brücken) und die Sicherheit auf denselben, Lebensmittelpolizei, Überwachung des Marktverkehrs, Gesundheits- und Sittlichkeitspolizei, Flur-, Bau-, Feuerpolizei, Errichtung und Erhaltung von Volksschulen, freiwillige Versteigerungen u. a. m. (Einzelne dieser Kompetenzbestimmungen sind jetzt geändert.) Künftig ergehende Bundes- und Landesgesetze, die Verwaltungsgeschäfte der Gemeinden sachlich regeln, müssen die an dieser Stelle der Bundesverfassung genannten Angelegenheiten in erster Instanz den Gemeinden überlassen; es heißt aber in der Verfassung nur, daß den Ortsgemeinden „ein Wirkungsbereich in erster Instanz“ in diesen Angelegenheiten gewährleistet wird, daß dies auch in Zukunft der selbständige Wirkungskreis bleiben muß, ist nicht gesagt.

Der übertragene Wirkungskreis besteht in der Verpflichtung der Gemeinden zur Mitwirkung „für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung“²⁾ (RGemG. Art. VI). Die Gemeinde handelt hier nicht im eigenen

²⁾ Diese in den Gemeindeordnungen wiederholte Ausdrucksweise ist nicht

Namen, sondern im Auftrag eines der ihr übergeordneten Verbände, wozu sie gesetzlich verpflichtet ist. Wie groß dieser übertragene Wirkungskreis ist, d. h. welche Aufgaben der Gemeinde von Staat und Land übertragen werden, sagen die Verwaltungsgesetze; verfassungsmäßig sind die darum nicht festgelegt, damit sie leichter geändert und ergänzt werden können.

Die Art. V und VI des Reichsgemeindegengesetzes über die beiden Wirkungskreise können erst abgeändert werden, bis das in Aussicht gestellte Bundesverfassungsgesetz über die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung (BVerf. Art. 120) ergangen ist.³⁾

Sechstes Hauptstück.

Verfassungsgarantien.

§ 41. Allgemeines.

Unter Garantien einer Verfassung versteht man jene Bestimmungen und Einrichtungen, die eine Verletzung von Verfassungsrechtssätzen möglichst erschweren sollen. Das Ideal wäre es freilich, wenn es Einrichtungen gäbe, die eine Verletzung der Verfassung unmöglich machen, aber solche gibt es nicht und die Geschichte aller Zeiten und Völker zeigt uns, daß hier eine absolute Sicherheit nicht erreichbar ist und auch die schwersten Strafandrohungen wirkungslos sind.

Die im modernen Staat anwendbaren Mittel zur Erschwerung von Verfassungsbrüchen sind teils vorbeugender Art, teils bestehen sie in der Androhung von Strafen, teils endlich dienen diesem Gedanken besondere Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes, in denen die Beurteilung staatsrechtlicher Konflikte konzentriert ist. In Österreich soll dieser Zweck mit der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit erreicht werden.

Ein altes, bis in die graue Vorzeit zurückreichendes Mittel zur Sicherung staatlicher Institutionen ist der Eid, das feierliche Versprechen, die bestehende Ordnung im Staate nicht anzutasten. Solche Eide wurden und werden in verschiedener Form von allen öffentlichen Funktionären im Staat verlangt, so von den Staatsoberhäuptern, den Monarchen wie den Präsidenten, den Beamten, den Abgeordneten, auch von den ins Heer eintretenden Rekruten u. a. Aber die Erfahrung hat gelehrt, daß der Eid kein ausreichender Schutz gegen Verletzung oder Aufhebung von Verfassungen ist, wenigstens sind trotz aller Eide Staatsstreiche wiederholt verübt worden. Auch heute hat der Eid wohl mehr

nur schlecht deutsch, sondern auch sachlich ungenau, denn der selbständige Wirkungskreis gehört auch zur „öffentlichen Verwaltung“.

³⁾ Übergangsgesetz, § 8, Abs. 5, lit. f.

die Bedeutung eines Solennitätsaktes, besondere Wirkungen zur Erhaltung der bestehenden Rechtsordnung werden von ihm kaum erwartet. Überdies hat er in der Regel eine Verpflichtung zum Inhalt, die der durch ihn Gebundene auch ohne Eid einzuhalten hat, deren Nichtbeachtung ihn auf jeden Fall strafbar macht; wenn z. B. der Bundespräsident nach Art. 62 unserer Bundesverfassung bei Antritt seines Amtes das Gelöbnis zu leisten hat, daß er „die Verfassung und alle Gesetze der Republik getreulich beobachten“ werde, so ist das nicht nur selbstverständlich, sondern es ist auch nicht um ein Jota mehr, als von jedermann im Staate verlangt wird, auch ohne Eid hat jeder Staatsbürger und auch jeder Ausländer die Verfassung und die gesamte Gesetzgebung zu „beobachten“. Dasselbe gilt von den Eiden und Angelobungen der Minister, der Landeshauptmänner und überhaupt aller Bundes-, Landes- und Gemeindeorgane, soweit sie nichts anderes als die Einhaltung der bestehenden Gesetzgebung zum Inhalt haben.

Ein anderes Mittel zum Schutze der Verfassung ist darin zu sehen, daß die höchsten Verwaltungsorgane im Staate vor einem besonderen Gerichtshof wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzungen zur Verantwortung gezogen werden können. Diese sogenannten Ministeranklagen können nach österreichischem Recht vor dem Verfassungsgerichtshof erhoben werden gegen den Bundespräsidenten, die Bundesregierung, die Landeshauptmänner und gegen die Mitglieder der Landesregierungen.

Auch das Institut der Ministerverantwortlichkeit ist bei Einführung des konstitutionellen Systems auf dem europäischen Kontinent als Garantie der Verfassung sehr überschätzt worden. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Minister und die Möglichkeit, sie vor einen Gerichtshof zu stellen, wurde lange Zeit geradezu als die Krönung, als der Schlußstein des Konstitutionalismus angesehen; dabei berief man sich vornehmlich auf England und sein altbewährtes Regierungssystem, das man auf den Kontinent zu übertragen versuchte. Aber man hat dabei die ganz eigenartigen Verhältnisse in England nicht richtig erfaßt und insbesondere nicht bedacht, daß sich die Ergebnisse historischer Entwicklung niemals einfach verpflanzen lassen. So ist auch das Institut der Ministerverantwortlichkeit in den verschiedenen europäischen Staaten schließlich etwas anderes geworden als es ursprünglich in England gewesen ist und hat hier nie in solchem Maße wie dort verfassungserhaltend wirken können.

Endlich gehört zu diesen Fragen die nach der Prüfung der Gültigkeit von Gesetzen und Verordnungen durch die Gerichte. Diese Befugnis ergibt sich logisch aus der staatsrechtlichen Stellung der Richter, denn diese sind es, die zur Hütung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung berufen, dabei aber ausschließlich den Gesetzen unterworfen sind und niemals dem Befehl oder Auftrag einer vorgesetzten Behörde; sie müssen sich also jederzeit selbst ein Urteil bilden, wie es mit der Gültigkeit des von ihnen anzuwendenden Gesetzes steht.

So haben zunächst nur sie selbst und nicht etwa die ihnen vor-

gesetzten Behörden zu entscheiden, ob das, was sich als Gesetz bezeichnet, wirklich ein solches ist; diese Prüfung hat sich aber darauf zu beschränken, ob das Gesetz in der vorgeschriebenen Form kundgemacht ist; ist das Gesetz im Bundesgesetzblatt publiziert und trägt es die Unterschriften des Bundespräsidenten und der zuständigen Minister, so ist es „gehörig kundgemacht“ und vom Richter als Gesetz anzuerkennen. Das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes ist durch die Promulgation bestätigt, hier steht ein Nachprüfungsrecht dem Richter nicht zu; es wäre für ihn auch nicht leicht möglich, denn er ist nicht in der Lage, bei jedem Gesetz eigens festzustellen, ob auf dem „Wege der Gesetzgebung“ nicht irgendwo ein Fehler gemacht worden ist, z. B. bei einer Abstimmung. Die Verfassung sagt daher, daß den Gerichten die Prüfung der Gültigkeit „gehörig kundgemachter“ Gesetze nicht zusteht (Art. 89, Abs. 1), d. h. der Richter hat nur festzustellen, ob ein Gesetz gehörig kundgemacht ist und wenn dies der Fall ist, so hat er es anzuwenden.

Nur zweien von den obersten Gerichtshöfen gibt die Bundesverfassung das Recht, die Aufhebung von Gesetzen wegen Verfassungswidrigkeit zu verlangen, dem Verwaltungsgerichtshof und dem Obersten Gerichtshof und die Entscheidung darüber steht dem Verfassungsgerichtshof zu (Art. 140, Abs. 1).

Anders verhält es sich mit Verordnungen. Hat ein Gericht gegen die Anwendung einer Verordnung aus dem Grunde der Gesetzwidrigkeit Bedenken, so hat es das Verfahren zu unterbrechen und den Antrag auf Aufhebung dieser Verordnung beim Verfassungsgerichtshof zu stellen (BVerf. Art. 89, Abs. 2). Das Prüfungsrecht des Richters muß sich hier darauf erstrecken, ob die Verordnung in die Kompetenz der Behörde fällt, die sie erlassen hat und ob sie nicht mit einem Gesetz im Widerspruch steht, also ob sie formell und materiell gesetzmäßig ist.

In diesen Bestimmungen über das Prüfungsrecht der unabhängigen Gerichte liegt eine starke Garantie nicht nur für die Aufrechterhaltung der Verfassung, sondern der Rechtsordnung überhaupt. Sie wird noch verstärkt durch gewisse Befugnisse, die den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes und dem Obersten Rechnungshof zugewiesen sind. Die Verfassung selbst sieht in diesen Gerichtshöfen Institutionen zur Garantie der Verfassung, wie auch aus der Überschrift des VI. Hauptstückes der Verfassung zu entnehmen ist.

§ 42. Der Verfassungsgerichtshof.

Der Verfassungsgerichtshof in seiner gegenwärtigen Gestalt ist eine Schöpfung der Republik. Im alten Österreich bestanden verschiedene Gerichtshöfe, deren Kompetenzen nun im Verfassungsgerichtshof vereinigt sind (das Reichsgericht, der Staatsgerichtshof), überdies sind neue hinzugekommen. Durch diese Ausgestaltung ist dem Verfassungsgerichtshof eine Vorrangstellung vor allen anderen Gerichten des Staates eingeräumt, auch vor dem Verwaltungs- und dem Obersten Gerichtshof.

Die Organisation und Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes beruht auf der Bundesverfassung (Art. 147) und einem Ausführungsgesetz, in dem auch das Verfahren geregelt ist.¹⁾

Der Verfassungsgerichtshof besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, zwölf weiteren Mitgliedern und sechs Ersatzmitgliedern. Den Präsidenten, den Vizepräsidenten, sechs Mitglieder und drei Ersatzmitglieder ernannt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung; diese Mitglieder sind aus dem Kreis der Richter, Verwaltungsbeamten und Professoren an den rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten zu entnehmen; die übrigen sechs Mitglieder und drei Ersatzmitglieder ernannt der Bundespräsident auf Grund von Dreivorschlägen, die für drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder der Nationalrat, für drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied der Bundesrat erstattet.²⁾ Drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder müssen ihren ständigen Wohnsitz außerhalb der Bundeshauptstadt Wien haben. Die übrigen in Art. 147 enthaltenen Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Ernennung zum Mitglied des Verfassungsgerichtshofes sowie die Unvereinbarkeitsbestimmungen sollen diesem Gerichtshof einerseits die Besetzung mit den besten, zur Verfügung stehenden Juristen sichern, anderseits auch eine Garantie für vollkommene Unabhängigkeit bieten.³⁾

Die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes sind nicht nur sehr zahlreich (BVerf. Art. 137 bis 145) sondern auch sehr mannigfaltig; es sind folgende:

1. Der Gerichtshof hat zu entscheiden über vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes, der Länder, Bezirke und Gemeinden gegeneinander, die nicht im ordentlichen Rechtsweg auszutragen sind, also nicht privatrechtlichen Charakter haben. Der Verfassungsgerichtshof wird in dieser Eigenschaft als Kausalgerichtshof bezeichnet, er hat hier eine der Kompetenzen des ehemaligen Reichsgerichtes übernommen.⁴⁾

2. Ebenso war seinerzeit dem Reichsgericht die Aufgabe zugewiesen, Kompetenzkonflikte zwischen gewissen Behörden zu entscheiden; auch der Verfassungsgerichtshof ist Kompetenzgerichtshof, und zwar für folgende Konflikte:

- a) zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden;
- b) zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und allen anderen Gerichten, auch zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und dem Ver-

¹⁾ Bundesgesetz vom 18. Dez. 1925, BGBl. Nr. 454, durch zwei Novellen, 1926 und 1930, abgeändert, wieder verlautbart durch Verordnung des Bundeskanzlers am 24. April 1930, BGBl. Nr. 127. Es wird als „Verfassungsgerichtshofgesetz 1930“ bezeichnet. — Die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes werden seit 1919 amtlich herausgegeben.

²⁾ Vor der letzten Verfassungsänderung wurden die Mitglieder zur Hälfte vom Nationalrat, zur Hälfte vom Bundesrat auf Lebensdauer gewählt.

³⁾ Die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft sowie die Unvereinbarkeitsbestimmungen vgl. S. 128f.

⁴⁾ BVerf., Art. 137, Verfassungsgerichtshofgesetz, §§ 37ff.

fassungsgerichtshof selbst, endlich zwischen den ordentlichen und anderen Gerichten;

c) zwischen den Ländern untereinander sowie zwischen einem Land und dem Bund.

Liegt ein bejahender Kompetenzkonflikt vor, so muß der Antrag auf Entscheidung von einer der beiden Behörden oder beteiligten Regierungen ausgehen, zwischen denen der Konflikt ausgebrochen ist, bei einem verneinenden aber von der Partei, die sich vergeblich an die Behörde gewendet hat (BVerf. Art. 138, VerfGG. §§ 42 ff.).

3. Auf Antrag der Bundes- oder einer Landesregierung hat der Verfassungsgerichtshof festzustellen, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Art. 10 bis 15 der Bundesverfassung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt. Hier handelt es sich also nicht um einen Kompetenzkonflikt,⁵⁾ sondern um die Interpretation von Verfassungsbestimmungen, was staatsrechtlich etwas ganz anderes ist, wenn es sich dabei auch um die Feststellung von Kompetenzen handelt. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes hat seine Feststellung in einen Rechtssatz zusammenzufassen, der vom Bundeskanzler unverzüglich im Bundesgesetzblatt kundzumachen ist.⁶⁾ Demnach ist der Verfassungsgerichtshof hier zur Abgabe einer authentischen Interpretation berufen, der allgemein verbindliche Kraft zukommt; es ist einer jener Fälle, wo die Tätigkeit des Verfassungsgerichtshofes mehr eine legislative als eine rechtsprechende ist.

4. Was die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit allgemein verbindlicher Anordnungen des Bundes und der Länder betrifft, so ist zwischen Gesetzen und Verordnungen zu unterscheiden; über beide steht dem Verfassungsgerichtshof ein Kontrollrecht zu, das aber in verschiedener Weise begrenzt ist.⁷⁾

a) Verordnungen (BVerf. Art. 139, VerfGG. §§ 57 ff.) einer Bundes- oder Landesbehörde sind vom Verfassungsgerichtshof von Amts wegen auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfen, wenn sie für eines seiner Erkenntnisse die Grundlage bilden sollen, sonst aber auf Antrag eines Gerichtes; überdies kann die Bundesregierung den Antrag auf Überprüfung von Verordnungen einer Landesbehörde, eine Landesregierung den Antrag auf Überprüfung von Verordnungen einer Bundesbehörde stellen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ist für die Behörden bindend und das Erkenntnis, mit dem eine Verordnung als verfassungswidrig aufgehoben wird, ist unverzüglich kundzumachen. Die Auf-

⁵⁾ BVerf., Art. 138, Abs. 2. — Die Aufnahme dieses Falles in den Art. 138 ist irreführend.

⁶⁾ VerfGG., § 56, Abs. 4. — An solchen Verhandlungen des Verfassungsgerichtshofes können sämtliche Landesregierungen teilnehmen und sich zum Gegenstand auch schriftlich äußern.

⁷⁾ Vgl. über diese Frage: Adamovich, Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof. Wien, 1924.

hebung tritt, wenn der Verfassungsgerichtshof nicht eine Frist (Maximum sechs Monate) festgesetzt hat, am Tage der Kundmachung in Kraft.

b) Analog sind die Verfassungsbestimmungen über die Überprüfung von Gesetzen; der Verfassungsgerichtshof hat über die Verfassungswidrigkeit eines Bundes- oder Landesgesetzes zu erkennen auf Antrag des Obersten Gerichtshofes oder des Verwaltungsgerichtshofes, wenn ein solches Gesetz die Voraussetzung eines Erkenntnisses des antragstellenden Gerichtshofes bildet; bildet ein Gesetz aber die Voraussetzung für ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes selbst, so hat dieser von Amts wegen dessen Verfassungsmäßigkeit festzustellen. Ferner kann die Bundesregierung den Antrag auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes stellen, die Landesregierung den auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes. Wird ein Gesetz oder ein bestimmter Teil eines solchen vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt, so ist der Bundeskanzler oder der zuständige Landeshauptmann zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung verpflichtet, die sofort eintritt, wenn der Verfassungsgerichtshof dafür nicht eine Frist (Maximum ein Jahr) festgesetzt hat. In der Kundmachung ist auch zu verlautbaren, welche der etwa durch das aufgehobene Gesetz außer Kraft gesetzten älteren Bestimmungen wieder in Rechtskraft erwachsen (BVerf. Art. 140, VerfGG. §§ 62 ff.).

5. Der Verfassungsgerichtshof hat sodann die Funktion eines Verwaltungsgerichtes, indem er über Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden zu erkennen hat, soweit der Beschwerdeführer durch den Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt zu sein behauptet (BVerf. Art. 144, VerfGG. §§ 82 ff.). Eine solche Beschwerde kann nur nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges innerhalb der Frist von vier Wochen nach Zustellung des in letzter Instanz ergangenen administrativen Bescheides erhoben werden. Aufschiebende Wirkung kommt der Beschwerde nur dann zu, wenn sie ihr vom Verfassungsgerichtshof (unter Umständen vom Präsidenten) aus besonderen Gründen zuerkannt wird. Der Verfassungsgerichtshof kann die Beschwerde als unbegründet abweisen oder ihr stattgeben. Im ersteren Fall hat er die Sache, wenn sie in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes fällt, an diesen zu verweisen, wenn ein darauf gerichteter Antrag bis zum Schluß der öffentlichen, mündlichen Verhandlung gestellt worden ist; der Verwaltungsgerichtshof hat dann darüber zu erkennen, ob der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Bescheid nicht in einem sonstigen Recht verletzt worden ist. Damit wird bewirkt, daß ein strittiger Fall auch noch vom Verwaltungsgerichtshof geprüft und beurteilt werden kann, nachdem er, wenn auch nur in einer Richtung, bereits vom Verfassungsgerichtshof entschieden worden ist. Gibt der Verfassungsgerichtshof der Beschwerde statt, so hat er den angefochtenen Bescheid als aufgehoben zu erklären. Die Verwaltungsbehörden sind an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes gebunden und haben einen dieser Rechtsanschauung entsprechenden Rechtszustand herzustellen. Dies ist eine

den Behörden durch die Bundesverfassung auferlegte Pflicht, auf deren Einhaltung den Parteien ein Recht zusteht.

6. Der Verfassungsgerichtshof ist ferner Staatsgerichtshof, wie man ihn bei Ausübung dieser Kompetenz auch nennt; er erkennt über Anklagen, mit denen die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für schuldhafte Rechtsverletzungen geltend gemacht wird, die in Ausübung der Amtstätigkeit erfolgt sind. Zu diesen Fällen gehören auch die Anklagen gegen Minister, die im alten Österreich vor einem eigenen Gerichtshof, dem Staatsgerichtshof, verhandelt werden sollten;⁸⁾ die Bundesverfassung hat aber den Kreis der verantwortlichen Personen wesentlich weiter gezogen als die Dezemberverfassung. Die Anklage kann erhoben werden (BVerf. Art. 142, VerfGG. §§ 72 ff.):

a) gegen den Bundespräsidenten wegen Verletzung der Bundesverfassung, also nicht wegen Verletzung von einfachen Gesetzen oder von Landesverfassungen;

b) gegen die Mitglieder der Bundesregierung und der ihnen in der Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe wegen Gesetzesverletzung; hier sind Gesetze im formellen Sinn gemeint, also nicht Verordnungen. Gleichgestellt in der Verantwortlichkeit sind den Ministern der Präsident des Rechnungshofes und sein Stellvertreter, ferner, wie ausdrücklich in der Verfassung (Art. 73) gesagt ist, jene Minister, die einen anderen in seinem Ressort vertreten. Die Verantwortlichkeit besteht nicht für Staatssekretäre;

c) gegen die Mitglieder einer Landesregierung und die ihnen in der Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe, gleichfalls wegen Gesetzesverletzung; gleichgestellt ist der Präsident des Rechnungshofes und sein Stellvertreter, soweit sie die Gebarung des Landes oder einer Gemeinde kontrollieren;

d) gegen einen Landeshauptmann, dessen Stellvertreter oder ein Mitglied der Landesregierung wegen Gesetzesverletzung oder wegen Nichtbefolgung von Verordnungen oder Weisungen des Bundes in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung; bei Mitgliedern der Landesregierung auch, wenn es sich um Weisungen des Landeshauptmannes handelt.

Zur Stellung der entsprechenden Anträge ist erforderlich:

zur Klage gegen den Bundespräsidenten: ein Beschluß der Bundesversammlung;

zur Klage gegen die Mitglieder der Bundesregierung: ein Beschluß des Nationalrates;

zur Klage gegen die Landesregierung: ein Beschluß des zuständigen Landtages;

⁸⁾ Das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister war vom 25. Juli 1867 (RGL. Nr. 101), stand also schon vor der Erlassung der Dezemberverfassung in Kraft. Der darin eingesetzte Staatsgerichtshof ist übrigens niemals zusammengetreten.

zur Klage gegen einen Landeshauptmann: ein Beschluß der Bundesregierung.

Die von einem der drei genannten Vertretungskörper beschlossenen Anklagen werden beim Verfassungsgerichtshof erhoben durch Übermittlung einer beglaubigten Abschrift des Protokolls über die Sitzung, in der der Anklagebeschluß gefaßt worden ist; im vierten Fall ist die Anklage vom Bundeskanzler einzubringen, ihr ist eine beglaubigte Abschrift der Stellen des Ministerratsprotokolles beizulegen, aus denen der Beschluß der Bundesregierung auf Erhebung der Anklage hervorgeht.

Für das Verfahren in solchen Prozessen bestehen verschiedene Sonderbestimmungen. So sind Beamte bei ihrer Vernehmung in der Voruntersuchung und in der öffentlichen mündlichen Verhandlung kraft Gesetzes der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden. Die Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung darf nur wegen Gefährdung der Sicherheit des Staates ausgeschlossen werden. Das Verfahren in einer beschlossenen Anklage wird durch den Ablauf der Gesetzgebungsperiode des betreffenden Vertretungskörpers nicht gehindert, ebensowenig die von der Bundesregierung erhobene Anklage durch Ausscheiden aus dem Amt. Von diesen und einigen weniger wichtigen Abweichungen abgesehen gelten für das Verfahren die Bestimmungen der Strafprozeßordnung.

Das verurteilende Erkenntnis hat auf Verlust des Amtes zu lauten, eine Bestimmung, die sich auch oft in älteren Verantwortlichkeitsgesetzen findet und den Charakter einer Disziplinarstrafe hat; in der älteren Literatur wird deshalb wiederholt die Behauptung aufgestellt, daß diese Urteile der Staatsgerichtshöfe eigentlich Disziplinarurteile seien und die Staatsgerichtshöfe selbst Disziplinargerichte. Diese Auffassung ist nicht zutreffend, weil alle charakteristischen Merkmale für ein Disziplinarverfahren gerade bei Ministeranklagen fehlen.

Der Verfassungsgerichtshof kann übrigens außer auf Verlust des Amtes, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte erkennen. Daß die Anklage auch wegen strafgerichtlich zu verfolgender Handlungen erfolgen kann, die mit der Amtstätigkeit des Angeklagten in Verbindung stehen, ist schon an anderer Stelle erwähnt worden.⁹⁾

7. Neu für Österreich ist, daß einem Gerichtshof die Beurteilung der Gültigkeit von Wahlen übertragen ist. Die Forderung nach einem solchen Gerichtshof ist allerdings nicht neu, schon 1885 wurde im österreichischen Abgeordnetenhaus ein Antrag auf Errichtung eines Wahlgerichtshofes eingebracht, der aber weder damals, noch später, als er wiederholt wurde, zu einem praktischen Erfolg geführt hat; die Prüfung der Wahlen verblieb vielmehr — nach französischem Muster — den Kammern selbst, die sich dabei oft genug vornehmlich von politischen Motiven leiten ließen, was einen Mißbrauch der mit diesem Akt in ihre Hände gelegten richterlichen Funktion bedeutet.¹⁰⁾

⁹⁾ S. 111.

¹⁰⁾ Man vergleiche darüber auch die Verhandlungen des XIX. Deutschen Juristentages (1888, 2. Band).

Nun hat der Verfassungsgerichtshof die Aufgabe, über die Anfechtung von Wahlen zum Nationalrat, dem Bundesrat, den Landtagen und allen anderen allgemeinen Vertretungskörpern zu entscheiden, ebenso auf Antrag eines dieser Vertretungskörper auf Erklärung des Mandatsverlustes eines seiner Mitglieder, endlich über die Anfechtung der Wahl des Bundespräsidenten (BVerf. Art. 141, VerfGG. §§ 67 ff.). Anfechtungen von Wahlen zu den allgemeinen Vertretungskörpern können wegen jeder behaupteten Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens erfolgen; berechtigt zur Anfechtung sind die Parteien, die bei der durch die Wahlordnung vorgeschriebenen Wahlbehörde Wahlvorschläge vorgelegt hatten; auch der Wahlwerber, der behauptet, daß ihm die Wählbarkeit im Wahlverfahren rechtswidrig aberkannt worden sei, kann eine Wahlanfechtung einbringen. Der Verfassungsgerichtshof hat einer Wahlanfechtung stattzugeben, wenn die behauptete Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens erwiesen ist und wenn sie auf das Wahlergebnis von Einfluß war; es ist dann entweder das ganze Wahlverfahren oder ein genau zu bezeichnender Teil desselben aufzuheben. Ist einer Wahlanfechtung stattgegeben worden, weil ein nicht wählbarer Bewerber für gewählt erklärt worden ist, so hat der Verfassungsgerichtshof diese Wahl für nichtig zu erklären, das Mandat ist dann nach den Bestimmungen der betreffenden Wahlordnung frei geworden. Wird aber umgekehrt ein Wahlakt angefochten, weil einer wählbaren Person zu Unrecht die Wählbarkeit aberkannt worden war, so hat das Erkenntnis auszusprechen, ob dadurch die Wahl anderer Personen nichtig geworden und somit aufzuheben sei.

Die Wahlbehörden, die nach Stattgebung einer Wahlanfechtung in der Sache die weiteren Verfügungen zu treffen haben, sind sowohl an die tatsächlichen Feststellungen wie an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes gebunden.

Ein Antrag auf Aberkennung eines Mandates kann von jedem Vertretungskörper durch Beschluß beim Verfassungsgerichtshof gestellt werden. Tritt der Verlust der Wählbarkeit und damit der Mandatsverlust infolge strafgerichtlicher Verurteilung ein, so ist der Verfassungsgerichtshof an das rechtskräftige Strafurteil gebunden.

Unter gewissen Voraussetzungen kann vor dem Verfassungsgerichtshof auch das Ergebnis von Volksbegehren und Volksabstimmungen angefochten werden. Ist bei einem Volksbegehren eine Rechtswidrigkeit des Verfahrens erwiesen, das auf die Feststellung der Hauptwahlbehörde von Einfluß war, so hat der Verfassungsgerichtshof der Anfechtung stattzugeben.¹¹⁾ Das Ergebnis einer Volksabstimmung kann angefochten werden, wenn die Hauptwahlbehörde auf Grund eines Einspruches das Ergebnis einer Kreiswahlbehörde für nichtig erklärt hat. Die Anfechtung ist von mindestens 100 Stimmberechtigten des Abstimmungskreises einzubringen. Die Verlautbarung des der Volksabstimmung¹²⁾ unter-

¹¹⁾ Bundesgesetz vom 16. Juni 1931, BGBl. Nr. 181, über Volksbegehren, § 19.

¹²⁾ Bundesgesetz vom 2. Juli 1929, BGBl. Nr. 297, über Volksabstimmungen, §§ 13, 14.

zogenen Bundesgesetzes kann erst erfolgen, wenn eine Anfechtung nicht eingebracht worden oder die Entscheidung bereits ergangen ist und der Verlautbarung nichts entgegensteht.

8. Endlich hat der Verfassungsgerichtshof über Verletzungen des Völkerrechts zu entscheiden (BVerf. Art. 145). Das zur Ausführung dieses Gesetzartikels in Aussicht genommene Bundesgesetz ist noch nicht erlassen worden.

Die Bestimmungen über das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof (VerfGG. §§ 15 ff.) enthalten allgemeine und besondere Vorschriften; letztere beziehen sich auf die einzelnen, in den Art. 137 bis 145 der Bundesverfassung festgesetzten Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofes; aus den allgemeinen Vorschriften ist hervorzuheben, daß alle Anträge an den Verfassungsgerichtshof schriftlich zu stellen sind, jeder Antrag hat die Bezugnahme auf den Artikel der Bundesverfassung, dessentwegen der Gerichtshof angerufen wird, zu enthalten, ferner eine Darstellung des Sachverhaltes und ein bestimmtes Begehren. Für gewisse Anträge in Kompetenzkonfliktsachen sowie für Beschwerden besteht anwaltzwang.

Die Verhandlungen sind öffentlich¹³⁾ und mündlich, Beratungen und Abstimmungen nicht öffentlich. Die Beschlüsse werden mit unbedingter Stimmenmehrheit gefaßt. Soweit das Gesetz keine Vorschriften enthält, gelten die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung sowie die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofes.¹⁴⁾

Die Exekution der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes obliegt dem Bundespräsidenten und ist nach dessen Weisungen durch die nach seinem Ermessen damit beauftragten Organe des Bundes oder der Länder, oder auch durch das Bundesheer durchzuführen. Nur Exekutionen der Erkenntnisse über vermögensrechtliche Ansprüche der Gebietskörperschaften (nach Art. 137 der BVerf.) werden nicht vom Bundespräsidenten, sondern von den ordentlichen Gerichten durchgeführt.

§ 43. Der Verwaltungsgerichtshof.

Der Verwaltungsgerichtshof ist ein Organ, dem ausschließlich die Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten zukommt, er hat über die Rechtswidrigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden zu erkennen. Vor der Einführung einer solchen Gerichtsbarkeit gab es gegen parteimäßige, rechtswidrige Entscheidungen der Verwaltungsbehörden keine Gewähr, denn auch die höheren Instanzen waren einer unpar-

¹³⁾ In nicht öffentlicher Sitzung werden nur Erkenntnisse geschöpft über die Enthebung von Mitgliedern oder Ersatzmitgliedern des Verfassungsgerichtshofes vom Amte (VerfGG., § 10, Abs. 2) und über gewisse Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und der Bundesregierung oder einem Bundesminister (BVerf., Art. 126 b).

¹⁴⁾ Die Geschäftsordnung ist vom Verfassungsgerichtshof beschlossen und vom Bundeskanzler als Verordnung vom 16. Juli 1930, BGBl. Nr. 258, kundgemacht.

teischen, außerhalb des Verwaltungsapparates stehenden Kontrolle nicht unterworfen.

Die Möglichkeit einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit war aber erst gegeben, als im konstitutionellen Staat die gesamte Verwaltung an Gesetze gebunden wurde, denn jetzt erst konnte einem Gericht die Aufgabe übertragen werden, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die Verwaltungsbehörden zu überprüfen. Demnach ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit von Anfang an darauf gerichtet, das Individuum vor Verletzungen durch die Behörden zu schützen. Nicht die Verwaltungstätigkeit als solche ist der Kognition dieses Gerichtshofes unterworfen, sondern ausschließlich die Einhaltung der gesetzlichen Schranken. Damit dient die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur der Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung, sondern es wird damit auch das Individuum in seinen subjektiven Rechten gegen unrechtmäßige Eingriffe der Verwaltungsbehörden geschützt. Diese Gesichtspunkte waren auch in Österreich im Jahre 1875 für die Einführung des Verwaltungsgerichtshofes maßgebend; er hat seit seinem Bestande eine große Anzahl von Erkenntnissen geschöpft, die für die Fort- und Ausbildung der Verwaltung in Österreich von größtem Werte waren und noch sind.¹⁾

Die Verfassung der Republik hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit übernommen und im wesentlichen in der bestehenden Form aufrecht erhalten, im einzelnen aber erweitert.

Das Prinzip der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in Art. 129 der Bundesverfassung ausgesprochen, nämlich daß der Gerichtshof über Rechtswidrigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden zu erkennen hat. Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, wie ausdrücklich hinzugefügt ist, so weit die Verwaltungsbehörde auf Grund der Bestimmungen des Gesetzes nach freiem Ermessen vorzugehen befugt war und von diesem Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat. Also wenn eine Behörde nicht im Sinne des Gesetzes Gebrauch macht, sondern z. B. darüber hinausgeht, so liegt Ermessensmißbrauch vor, gegen den eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden kann, weil darin eine Gesetzesverletzung liegt.

Der Verwaltungsgerichtshof besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und der erforderlichen Zahl von sonstigen Mitgliedern; sie werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt. Die Vorschriften über die Voraussetzungen zur Mitgliedschaft (Ablegung der rechts- und staatswissenschaftlichen Studien usw.) sowie die Unvereinbarkeitsbestimmungen sind im allgemeinen dieselben wie für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes, doch kommt beim Verwaltungsgerichtshof noch die Bedingung hinzu, daß wenigstens der dritte Teil der Mitglieder die Befähigung zum Richteramt haben muß. Aber auch die übrigen Mitglieder sind berufsmäßig angestellte Richter, für die, soweit nicht Sonderbestimmungen bestehen, die Vorschriften gelten,

¹⁾ Sammlung der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes, herausgegeben seit 1878 von Budwinski, seit 1901 von Alter und Reißig.

die das Dienstverhältnis der Richter des Obersten Gerichtshofes regeln. Der Verwaltungsgerichtshof erkennt in Senaten.²⁾

Die Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes ist, wie schon nach dem Gesetz von 1875, in der Weise festgelegt, daß durch eine allgemeine, als „Generalklausel“ bezeichnete Bestimmung der Gerichtshof allgemein für zuständig erklärt wird für jedermann, der durch einen Bescheid (Entscheidung oder Verfügung) in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet; dazu kommt noch, was neu ist und aus dem Rahmen der eigentlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit herausfällt, das Recht der Anrufung des Gerichtshofes in den Angelegenheiten der Art. 11 und 12 der Bundesverfassung durch den zuständigen Bundesminister (BVerf. Art. 129).

Die durch die Generalklausel ausgesprochene allgemeine Zuständigkeit wird enger begrenzt durch die Anführung einzelner Angelegenheiten, für welche die Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen wird; das sind folgende (BVerf. Art. 129):

1. jene Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes gehören; im Zweifelfalle ist der Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzfrage berufen;

2. die Disziplinarangelegenheiten der Angestellten des Bundes, der Länder, der Bezirke und der Gemeinden;

3. die Angelegenheiten des Patentwesens, weil für diese der Patentgerichtshof als Spezialgerichtshof besteht;

4. die Angelegenheiten, über die in oberster Instanz die Entscheidung einer Kollegialbehörde zusteht, jedoch nur unter gewissen Bedingungen: in dieser Kollegialbehörde muß sich wenigstens ein Richter befinden und auch die übrigen Mitglieder des Kollegiums dürfen nicht an Weisungen gebunden sein; sodann dürfen die Entscheidungen der Behörde nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg unterliegen und endlich darf die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes nicht ausdrücklich für zulässig erklärt sein.³⁾

Ferner gehören in die Kompetenz des Verwaltungsgerichtshofes gewisse Verwaltungsstrafsachen; er erkennt über die Rechtswidrigkeit eines Straferkenntnisses auf Beschwerde des Betroffenen und über die Rechtswidrigkeit eines Einstellungsbescheides auf Beschwerde des Privatanklägers, überdies auf Beschwerde des Bestraften auch über die Höhe der in einem Straferkenntnis ausgesprochenen Strafe, wenn sie eine Woche Arrest oder 200 Schilling Geld übersteigt, ferner wenn der Verfall von Gegenständen in diesem Wert oder die Entziehung einer Berechtigung verfügt worden ist (BVerf. Art. 130). Der Ver-

²⁾ BVerf., Art. 134, 135. — Die Bestimmungen über die Einrichtung und das Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes enthält das Bundesgesetz vom 16. Mai 1930, BGBl. Nr. 153 (Verwaltungsgerichtshofgesetz).

³⁾ Zu den Behörden, bei denen diese Voraussetzungen zutreffen, gehören beispielsweise die Hauptwahlbehörde, die Mietkommissionen, die Landesagrar-senate u. a.

waltungsgerichtshof hat in diesen Fällen, wenn die Beschwerde nicht zurück- oder abgewiesen wird, die Strafe innerhalb des gesetzlichen Ausmaßes selbst festzusetzen (BVerf. Art. 133, Abs. 4). Im allgemeinen ist solchen Beschwerden stattzugeben, wenn das Strafausmaß als unbillig empfunden wird.⁴⁾

Voraussetzung für die Erhebung von Beschwerden wegen Rechtsverletzung durch eine Behörde wie auch wegen Rechtswidrigkeit eines Straferkenntnisses ist, daß der Instanzenzug durch die beschwerdeführende Partei erschöpft ist, so daß sich also die Beschwerde immer gegen die oberste Instanz wendet. In jenen Fällen, wo der zuständige Bundesminister in Angelegenheiten der Art. 11 und 12 den Verwaltungsgerichtshof anrufen kann, ist Voraussetzung, daß der Bescheid von den Parteien im Instanzenzug nicht mehr angefochten werden kann, also formell rechtskräftig ist.

Sodann können vermögensrechtliche Ansprüche vor den Verwaltungsgerichtshof gebracht werden, die im Gegensatz zu den Beschwerden als Klagen bezeichnet werden. Hierher gehören zunächst vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Bund, die Länder, Bezirke oder Gemeinden, die weder im ordentlichen Rechtsweg noch vor dem Verfassungsgerichtshof ausgetragen werden können; ferner Streitfälle, die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Angestellten dieser Gebietskörperschaften ergeben; sind solche Streitfälle nicht vermögensrechtlicher Natur, so kann eine Beschwerde erhoben werden, in der die Rechtswidrigkeit eines Bescheides behauptet werden muß. Auch in diesen Fällen ist die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges zulässig, es sei denn, eine bundesgesetzliche Vorschrift gestatte die sofortige Erhebung (BVerf. Art. 132).

Beschwerden und Klagen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof anhängig gemacht werden soll, sind schriftlich einzubringen, sie haben den Sachverhalt und ein bestimmtes Begehren zu enthalten und müssen mit der Unterschrift eines Rechtsanwaltes versehen sein.⁵⁾

In folgenden Fällen hat der Verwaltungsgerichtshof die einlaufende Klage oder Beschwerde a limine, d. h. ohne weiteres Verfahren durch Beschluß zurückzuweisen:

- a) wenn die Einbringungsfrist versäumt worden ist;
- b) wegen Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes;
- c) wenn res judicata vorliegt;
- d) wegen Mangels der Legitimation zur Erhebung der Beschwerde oder Klage.

⁴⁾ Verwaltungsgerichtshofgesetz, § 52. — In der Verhängung einer unbilligen Strafe liegt ein Mißbrauch des freien Ermessens, also eine Rechtswidrigkeit.

⁵⁾ Von diesem letzten Erfordernis gibt es gewisse Ausnahmen. Verwaltungsgerichtshofgesetz, § 17, Abs. 4.

Liegen aber nur unwesentliche und leicht behebbar, formelle Mängel vor (z. B. wenn die Unterschrift des Anwaltes fehlt oder wenn die Schrift nicht in der vorgeschriebenen Anzahl von Exemplaren überreicht worden ist u. dgl.), so ist die Beschwerde oder Klage zur Behebung der Mängel unter Anberaumung einer unerstreckbaren Frist zurückzustellen. Wenn der Beschwerdeführer im Laufe des Verfahrens klaglos gestellt worden ist, so ist das Verfahren einzustellen.

Die Verhandlungen sind öffentlich, die Öffentlichkeit kann durch Beschluß des Senates aus Gründen der Sittlichkeit oder öffentlichen Ordnung ausgeschlossen werden.

Die Erledigung aller nicht zurückgewiesenen oder eingestellten Beschwerden und Klagen erfolgt durch Erkenntnisse, die im Namen der Republik zu verkünden und auszufertigen sind. Ihr Inhalt ist verschieden, je nachdem, um welche Art von Beschwerden oder Klagen es sich handelt. Erkenntnisse über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit von Bescheiden sowie jene über Klagen und Beschwerden, die sich auf ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis beziehen, sind rein kassatorisch, d. h. der angefochtene Bescheid wird als rechtswidrig aufgehoben. Die Verwaltungsbehörden sind nun verpflichtet, mit den ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln unverzüglich den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes entsprechenden Rechtszustand herzustellen. Ist die Höhe eines Strafausmaßes Gegenstand der Beschwerde, so hat das Erkenntnis die Strafe selbst zu bestimmen. Die Erkenntnisse der Klagen über vermögensrechtliche Ansprüche haben über diese Ansprüche selbst zu entscheiden; die Vollstreckung dieser Erkenntnisse obliegt den Gerichten.

Die Führung der Geschäfte des Verwaltungsgerichtshofes erfolgt auf Grund einer eigenen, vom Gerichtshof selbst beschlossenen und vom Bundeskanzler als Verordnung kundgemachten Geschäftsordnung.⁶⁾

§ 44. Die Rechnungskontrolle.

Wie den beiden Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes die Kontrolle über die Einhaltung der Rechtsordnung durch die Verwaltungsbehörden zukommt, so soll durch den Obersten Rechnungshof die gesamte Finanzgebarung in Bund, Ländern und Gemeinden überwacht werden.¹⁾ Auch diese Behörde ist als Garantie für die Einhaltung der staatlichen Rechtsordnung aufzufassen. Allerdings gehört es mit zu den verfassungsmäßigen Rechten der parlamentarischen Kammern, nachzuprüfen, ob die von ihnen im Voranschlag für die kommende

⁶⁾ Verordnung vom 8. Jän. 1931, BGBl. Nr. 10.

¹⁾ Ein solcher oberster Rechnungshof war zum erstenmal für Österreich in der Reichsverfassung von 1849 vorgesehen, eingesetzt wurde er 1866 durch kaiserliche Verordnung. Im Jahre 1870 wurde auch ein für Österreich und Ungarn gemeinsamer Rechnungshof errichtet. — Über die Aufgaben und die Tätigkeit des Rechnungshofes vgl. insbesondere: Wittschieben, Die Grundlagen des österreichischen Finanzwesens. Graz, 1926.

Finanzperiode bewilligten Einnahmen und Ausgaben auch dieser Bewilligung entsprechend verwendet worden sind; aber diese Überprüfung kann sich im modernen Staate bei seiner außerordentlich komplizierten und weitverzweigten Finanzverwaltung nicht auf Einzelheiten erstrecken und kann überhaupt nur von Fachmännern vorgenommen werden.

Es ist selbstverständlich, daß der Rechnungshof bei seiner Überprüfungstätigkeit von der Regierung und von allen jenen Organen, deren Finanzgebarung er zu überprüfen hat, unabhängig sein muß. Deshalb ist er dem Nationalrat unmittelbar unterstellt (BVerf. Art. 122, Abs. 1) und nicht in die allgemeine Behördenorganisation des Bundes eingegliedert. Auch die Vorschriften über seine Zusammensetzung und die Stellung seiner Mitglieder gehen von diesem Gedanken aus.

Der Präsident wird auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt, vor seinem Amtsantritt hat er in die Hand des Bundespräsidenten das Gelöbnis auf die Verfassung zu leisten. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit ist er den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt, kann also vor dem Verfassungsgerichtshof wie ein Minister zur Verantwortung gezogen werden; bei Überprüfung der Landesfinanzen kann die Verantwortlichkeit von den Landtagen geltend gemacht werden. Er darf keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und in den letzten vier Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein. Durch Beschluß des Nationalrates kann er abberufen werden. Kein Mitglied des Rechnungshofes darf an der Leitung und Verwaltung von Unternehmungen beteiligt sein, die dem Bund oder den Ländern Rechnung zu legen haben oder die zum Bund oder einem Land in einem Subventionsverhältnis oder einem Vertragsverhältnis stehen.²⁾

Die Überschrift des V. Hauptstückes der Bundesverfassung: „Rechnungskontrolle des Bundes“ kann zu dem Mißverständnis führen, als ob es sich hier nur um eine Kontrolle der Bundesfinanzen handeln würde, das ist nicht richtig, hierher gehört auch die Kontrolle der Landes- und Gemeindefinanzen, wenigstens in gewissem Umfang.³⁾

Der Rechnungshof ist bestimmt zur Überprüfung der Gebarung der gesamten Staatswirtschaft des Bundes, der von Organen des Bundes verwalteten Stiftungen, Fonds und Anstalten, sodann der Gebarung der Länder und der Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern, endlich kann ihm die Überprüfung der Gebarung von Unternehmungen übertragen werden, an denen der Bund finanziell beteiligt ist. Im einzelnen umfaßt seine Tätigkeit folgendes:

²⁾ Ausgenommen sind Unternehmungen, die ausschließlich die Förderung humanitärer Bestrebungen oder die wirtschaftlichen Verhältnisse von öffentlichen Angestellten oder deren Angehörigen zum Zweck haben (BVerf., Art. 126).

³⁾ Die Materie ist geregelt in der Bundesverfassung, Art. 121 bis 128, und dem Rechnungshofgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 290, novelliert 1930 (BGBl. Nr. 240), und neu verlautbart vom Bundeskanzler durch Verordnung vom 25. Juli 1930, BGBl. Nr. 251.

1. Dem Rechnungshof obliegt die Überprüfung der gesamten Ausgaben- und Einnahmengarung des Bundes, die gesamte Schuldengebarung und die Gebarung mit dem beweglichen und unbeweglichen Bundesvermögen. Bei dieser Kontrolltätigkeit hat der Rechnungshof festzustellen, ob die Gebarung den bestehenden Vorschriften entspricht, ferner ob sie im Rahmen der Gesetze und Verordnungen wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig ist. Hier hat sich der Rechnungshof also nicht auf die bloß ziffernmäßige Nachprüfung zu beschränken. Zur Ermöglichung einer vollkommen unabhängigen Kontrolle ist dem Rechnungshof die Befugnis gegeben, mit allen Dienststellen des Bundes unmittelbar zu verkehren und von ihnen jederzeit schriftlich oder im kurzen Wege alle ihm erforderlich scheinenden Auskünfte zu verlangen, insbesondere die Vorlage von Rechnungsbelegen und Behelfen (Korrespondenzen, Verträgen usw.); auch kann er durch seine Organe an Ort und Stelle in die mit der Gebarung in Zusammenhang stehenden Behelfe Einsicht nehmen und Lokalerhebungen, z. B. Kassenprüfungen durch die vorgesetzten Verwaltungsbehörden veranlassen. Die betreffenden Dienststellen haben die Anfragen des Rechnungshofes ohne Verzug vollinhaltlich und unmittelbar zu beantworten, alle verlangten Auskünfte zu erteilen und jedem Verlangen zu entsprechen, das der Rechnungshof zur Durchführung seiner Aufgaben im einzelnen Fall stellt.

Die Ergebnisse der Überprüfung und die dabei erfolgten Beanstandungen hat der Rechnungshof den überprüften Stellen und den in Betracht kommenden Bundesministerien bekanntzugeben; er kann auch jederzeit unmittelbar an den Nationalrat berichten und Anträge stellen.

Die Überprüfung zeigt, wie die Einnahmen und Ausgaben des Bundes im abgelaufenen Finanzjahr beschaffen waren, insbesondere ob sie dem vom Nationalrat aufgestellten Voranschlag entsprechen. Die Anerkennung der ordnungsmäßigen Führung der Finanzverwaltung steht dem Nationalrat zu (BVerf. Art. 42, Abs. 5), der den Rechnungsabschluß zu genehmigen hat; mit der Genehmigung erteilt er der Bundesregierung, speziell dem Finanzminister die Entlastung.

Zur Kontrolle der Bundesfinanzgebarung gehört ferner die Vorschrift, daß alle Urkunden über Staatsschulden, die eine Verpflichtung des Bundes zum Inhalt haben, vom Präsidenten des Rechnungshofes gegenzuzeichnen sind; durch diese Gegenzeichnung wird aber lediglich die Gesetzmäßigkeit und rechnungsmäßige Richtigkeit der Gebarung bekräftigt, das ist die ordnungsmäßige Eintragung in das Hauptbuch der Bundesschulden. Liegt keine Gesetzeswidrigkeit vor, so ist der Präsident zur Gegenzeichnung verpflichtet, er kann also seine Unterschrift nicht etwa darum verweigern, weil er die betreffende Verpflichtung für unzweckmäßig oder unklug hält.

Zu den Unternehmungen, an denen der Bund finanziell beteiligt und deren Kontrolle dem Rechnungshof übertragen ist, gehört auch der Wirtschaftskörper „Österreichische Bundesbahnen“; bei diesem hat der Rechnungshof die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung und Einrichtung im ganzen, ferner die Richtigkeit der Jahresrechnung auf

Grund der Einsichtnahme in die Bücher zu prüfen; auf Ersuchen der Bundesregierung oder des zuständigen Bundesministers hat der Rechnungshof auch besondere Akte der Überprüfung durchzuführen. Auf andere wirtschaftliche Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sind diese Bestimmungen sinngemäß anzuwenden (§§ 6 und 7 des Rechnungshofgesetzes).

Was das Verhältnis des Rechnungshofes zur Bundesregierung betrifft, so sagt die Verfassung, daß der Rechnungshof jeden Bericht vor der Vorlage an den Nationalrat dem Bundeskanzler mitzuteilen hat.⁴⁾ Die Bundesregierung kann binnen drei Wochen Äußerungen zu einem solchen Bericht erstatten, die der Rechnungshof auf ihren Wunsch zugleich mit dem Bericht dem Nationalrat vorzulegen hat.

Auf Ersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers in Angelegenheiten seines Wirkungskreises hat der Rechnungshof auch besondere Akte der Gebarungüberprüfung durchzuführen und das Ergebnis der untersuchenden Stelle mitzuteilen.

Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und der Bundesregierung oder einem Bundesminister über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Kompetenzen entscheidet der Verfassungsgerichtshof. Durch die Anrufung wird die Amtshandlung aufgeschoben. Die Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof ist nicht öffentlich. Dieselben Bestimmungen gelten auch bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und einer Landesregierung.

2. Ein zweites Tätigkeitsfeld des Rechnungshofes ist die Finanzgebarung der Länder. Auch hier hat sich die Überprüfung auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften sowie auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken (BVerf. Art. 127). Die für die Bundeskontrolle maßgebenden Vorschriften haben bei der Kontrolle der Landesfinanzen sinngemäß Anwendung zu finden. Ursprünglich hatte die Verfassung eine Kontrolle der Landesfinanzen durch den Rechnungshof nur für den Fall vorgesehen, daß dies durch Landesgesetz angeordnet wurde; erst die Verfassungsänderungen von 1925 und 1929 haben die Landesfinanzen in demselben Umfang der Kontrolle unterworfen wie die Bundesfinanzen. Um dem Rechnungshof die Überprüfung zu ermöglichen, haben die Landesregierungen die jährlichen Rechnungsabschlüsse dem Rechnungshof zu übermitteln; dieser hat in die Bücher und in die mit der Gebarung im Zusammenhang stehenden Belege Einsicht zu nehmen und das Ergebnis dieser Überprüfung der Landesregierung mitzuteilen,

⁴⁾ BVerf., Art. 126 c. — Es ist hier nicht jeder Bericht des Rechnungshofes gemeint, sondern nur jene Berichte des Rechnungshofes, die sich auf die Kontrolle der Bundesfinanzen beziehen. Nach Art. 127, Abs. 7, ist auch das Ergebnis der Gebarungüberprüfung der Landesfinanzen der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen, während für die Überprüfung der Gemeinden eine solche verfassungsmäßige Verpflichtung nicht besteht, nur im Rechnungshofgesetz (§ 17) ist sie ausgesprochen.

die es zugleich mit dem Landesrechnungsabschluß dem Landtag vorzulegen hat.

Jede Landesregierung hat jährlich eine oder mehrere mit den besonderen Verhältnissen des Landes vertraute Personen, die nicht der Landesregierung angehören dürfen, dem Rechnungshof namhaft zu machen; dieser ist gehalten, zu allen Amtshandlungen, die sich auf die Gebarung eines Landes beziehen, die Beauftragten des Landes zuzuziehen und diese haben ihn in seiner Tätigkeit zu unterstützen. Ferner hat der Rechnungshof in allen Fällen, in denen er über Ergebnisse seiner Kontrolle an den Landtag zu berichten beabsichtigt, die Berichte vorher nicht nur dem Beauftragten des Landes, sondern auch dem Vorstand der Landeskontrollstelle — wenn eine solche in dem betreffenden Lande eingerichtet ist — mitzuteilen.

Unternehmungen unterliegen der Überprüfung des Rechnungshofes wie die übrige Gebarung des Landes, wenn sie in der Privatwirtschaft des betreffenden Landes keine Konkurrenz haben; bezüglich der anderen Unternehmungen ist das Kontrollrecht des Rechnungshofes eingeschränkt (Rechnungshofgesetz § 16).

Die Vorschriften über die Kontrolle der Länder finden auch auf die Bundeshauptstadt Wien Anwendung, wobei an die Stelle des Landtages der Gemeinderat, an die Stelle der Landesregierung der Stadtssenat und an die des Landeshauptmannes der Bürgermeister zu treten hat. Auch in diesen Fällen hat der Rechnungshof das Ergebnis seiner Gebarungüberprüfung der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen.

3. Endlich ist der Rechnungshof auch berufen, die Gebarung der Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern zu überprüfen, kleinere aber nur fallweise auf Ersuchen der zuständigen Landesregierung (BVerf. Art. 127 a, Rechnungshofgesetz § 17). Bei der Kontrolle der Gemeinden ist der Rechnungshof als Organ des zuständigen Landtages anzusehen. Auch hier hat sich die Überprüfung nicht nur auf die ziffernmäßige Richtigkeit und auf die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, sondern auch auf die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken. Im übrigen hat die Kontrolle in derselben Weise zu erfolgen wie die der Länder. Das Ergebnis seiner Überprüfung hat der Rechnungshof dem Gemeindevorstand und der zuständigen Landesregierung mitzuteilen. Auch für die Überprüfung der Gebarung von Unternehmungen gelten analoge Bestimmungen wie für die in den Ländern. Auch die Ergebnisse der bei den Gemeinden vorgenommenen Gebarungüberprüfungen sind vom Rechnungshof der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen.

Sachverzeichnis.

- Abgaben, öffentliche 69.
Abgabenberufungskommission 144.
Abgabengesetze 139¹².
Abgeordnete des Nationalrates 87 ff.
Abolition 102.
Abschaffung 68.
Abschiebung 68.
Absetzung des Bundespräsidenten 95, 99 f.
— von Richtern 129.
Absoluter Staat 10.
Abstimmungen im Nationalrat 83, 88.
Adel, Vorrechte 59.
Adoption 46.
Agrarische Operationen 71.
Allgemeine Rechte der Staatsbürger 57 ff.
Altersgrenze der Richter 129.
— im Wahlrecht 75, 78.
Althusius 145.
Ämter, Zugänglichkeit 60.
Amnestie 102.
Amt der Landesregierung 140, 142
Amtsentsetzung der Richter 129.
Amtsgeheimnis 62²⁷.
Amtstitel 101.
Amtsverschwiegenheit 113, 163.
Anfechtung von Abstimmungen 118, 164.
— — Gesetzen und Verordnungen 107 f.
— — Wahlen 164.
Anfragen an die Regierung 84, 111.
Angeborene Rechte 5, 116.
Angelobung 90, 95, 102, 109, 141, 157.
Anklage gegen Bundesfunktionäre 95, 105, 162.
— — Landesfunktionäre 108, 113, 140.
Anklageprozeß 130.
Ansprüche, vermögensrechtliche 159, 165, 168.
Anstellung im öffentlichen Dienst 54
Anträge im Nationalrat 84.
Anwaltszwang 165, 168.
Anwerbung für das Heer 114.
Aprilverfassung 36.
Arbeiterrecht 70, 71, 103.
Archivdienst 70.
Aristokratische Staatsform 21.
Aristoteles 3, 18, 24.
Armenversorgung 51 f., 71, 148, 150.
Assanierung 69.
Aufenthaltsrecht in der Gemeinde 51, 150.
Aufgaben der Gemeinden 154 ff.
— des Staates 24 ff.
Auflösung der Gemeindevertretung 151.
— des Landtages 102, 120, 138.
— — Nationalrates 82, 102.
Aufsichtsrecht des Staates 148.
Augustinus 4, 24.
Ausbürgerung 50.
Ausführungsgesetze der Länder 73, 120.
Ausführungsverordnungen 125.
Auslieferung 69.
Ausnahmsgerichte 128.
Ausschließung vom Wahlrecht 79, 151.
Ausschüsse, parlamentarische 86 f.
Außerordentliche Gerichte 126².
Auswärtige Angelegenheiten 68, 100.
Auswärtiges Ministerium 108.
Auswanderung 61, 68.
Auswanderungspatent 61.
Ausweisung 51, 68.
Autonome Gemeinde 146.
— Geschäftsordnung 83.
Autonomie 41, 116.
Bankwesen 69.
Bauordnung für Wien 144⁴.
Baupolizei 155.

- Bauwesen 72, 144.
 Beamte, städtische 153.
 Beglaubigung von Gesandten 100.
 Begnadigungsrecht 102, 104, 111.
 Beharrungsbeschluß 119.
 Behörden, städtische 153.
 Bekenntnisse, Gleichberechtigung 60.
 Bergwesen 69.
 Berufstitel 102.
 Beschlußfähigkeit (Nationalrat) 83.
 Beschwerden beim Verfassungsgerichtshof 161 f.
 — — Verwaltungsgerichtshof 166 ff.
 Beurkundung der Gesetze 102, 121.
 Bevölkerungspolitik 71.
 Bezirksamter, städtische 153.
 Bezirksbehörden 113, 153.
 Bezirksgerichte 127.
 Bezirkshauptmannschaft 113, 153.
 Bezirkswahlbehörde 78.
 Bibliotheksdienst 70.
 Bietsame Verfassungen 29.
 Bittschriften a. d. Nationalrat 66, 84.
 Bluntschli, Johann Caspar 5.
 Bodenreform 71.
 Bodin, Jean 4.
 Börsenwesen 69.
 Brahminenstaat 6.
 Briefgeheimnis 62.
 Budget 85.
 Bürgerlisten 77, 136.
 Bürgermeister 143, 150, 152 f.
 Bürgerzahl 77, 92.
 Büro des Nationalrates 84.
 — — Bundesrates 93.
 Bundesbahnen 171.
 Bundesbehörden 70, 112 f.
 Bundesbürgerschaft 44.
 Bundesexekution 73 f.
 Bundesfinanzen 69, 170 ff.
 Bundesfinanzgesetze 120.
 Bundesgebiet 42 f.
 Bundesgendarmarie 70, 112.
 Bundesgericht (Schweiz) 126³.
 Bundesgesetzblatt 123¹⁰.
 Bundesgesetzgebung 116.
 Bundesgrenze 43.
 Bundeshauptstadt 143, 144, 173.
 Bundesheer 113 ff.
 Bundeskanzler 108, 109.
 Bundeslehrer, Ernennung 101⁹.
 Bundesministerium 107 ff.
 Bundespolizei 70, 112.
 Bundespräsident 96 ff.
 — Absetzung 95, 99 f.
 — Amtsdauer 98.
 — Bestellung 97 ff.
 — Funktionen 100 ff., 121.
 — Immunität 105.
 — Stellvertretung 99, 120.
 — Strafgerichtlicher Schutz 104.
 — Suspension vom Amt 99.
 — Titel 106.
 — Unvereinbarkeit 106.
 — Verantwortlichkeit 105, 162.
 — Wahl 68, 97, 123.
 — Wiederwahl 98 f.
 Bundesrat 91 ff.
 — Geschäftsordnung 93.
 — Kompetenzen 93 f., 120.
 — Vorsitz 93.
 — Wahl 92.
 — Zusammensetzung 92.
 Bundesrecht bricht Landesrecht 34, 72.
 Bundesregierung 107 ff.
 — Aufgaben 107 f.
 — Bestellung 102, 109.
 — Entlassung 102, 109 f.
 — Kollegium 107.
 — Organisation 108.
 — Verantwortlichkeit 110, 162.
 Bundesstaat 32 ff.
 Bundesstraßen 69.
 Bundestheater 70.
 Bundesverfassung, österreichische 39, 68.
 Bundesversammlung 75, 94 f., 102.
 Bundesvolk 74, 95 f.
 Burgenland 43.
 Charte constitutionelle 27.
 Civitas coelestis u. terrena 24.
 Codex Austriacus 122.
 Damenorden, Aufhebung 50¹⁰
 Déclaration des droits 58⁴.
 Declaration of rights 88.
 Demokratie 21.
 Denkmalschutz 70.
 Deutscher Bund 32.
 Deutschösterreich 38.
 Devolution von Kompetenzen 71, 73
 Dezemerverfassung 37.
 Dienstpflicht 115.
 Dienstrecht d. Bundesangestellten 70.

- Direktorialverfassung 27.
 Diskontinuität d. Sessionen 82²³.
 Disziplinarangelegenheiten 167.
 Disziplinargerichte 127.
 Disziplinarstrafen, Begnadigung 104.
 Druckfehler im Bundesgesetzblatt 123.
 Durchführungsverordnungen 107, 125.
- E**hrenzeichen 102, 104¹⁴.
 Eid 156 f.
 Eigener Wirkungskreis 154.
 Eigentum, Unverletzlichkeit 61 f.
 Einspruch d. Bundesrates 119.
 — — Bundesregierung 73, 107.
 Einwanderungswesen 68.
 Eisenbahnen 69.
 Eisenbahnexpropriationsgesetz 62²².
 Elementarereignisse, Hilfeleistung 114.
 Elemente d. Staates 15 ff.
 — — Gemeinde 149 f.
 Elsaß-Lothringen 42¹.
 Enteignung 61, 69.
 Entlassung aus dem Staatsverband 50.
 Entlastungserteilung 171.
 Entschließung d. Bundespräsidenten 123.
 Entstehung von Staaten 12 ff.
 Erbmonarchie 19 f.
 Ermessen, freies 166.
 Ermittlungsverfahren 80 f.
 Ernährungswesen 70.
 Ernennung v. Bundesangestellten 101, 106.
 — — Richtern 106.
 Ersatzmänner (Bundesversammlung) 81, 92.
 Ersitzung d. Heimatrechtes 53.
 Eudaimonistische Staatstheorie 24 f.
 Exekution verfassungsgerichtl. Erkenntnisse 102, 106¹⁸, 165.
- F**ebruarpatent 37.
 Fernsprechwesen 69.
 Feuerbach 25.
 Feuerpolizei 155.
 Fichte 25.
 Finanzgesetze 120.
 Finanzverfassungsgesetz 69, 71, 137.
 Findelkinder 46.
 Fischereirecht 72.
 Formelles Gesetz 115.
 Forstwesen 69.
 Franz II., Kaiser 10, 15, 36.
 Frauen, Gleichberechtigung 60.
- Frauenwahlrecht 76.
 Freie Gemeinde 145, 146.
 Freies Ermessen 166.
 Freies Mandat 88, 94.
 Freiheit, persönliche 57², 60.
 Freiheitsrechte, 17, 57 ff.
 Freizügigkeit 60 f.
 Fremdenpolizei 69.
 Friedensvertrag, Gebietsänderung 43.
 Funktionen, Begriff 115.
- G**arantie d. Verfassung 156 ff.
 Gebiet d. Bundes 42 f.
 — — Gemeinden 149 f.
 — — Länder 43.
 Gebietsgemeinden 153.
 Gebietshoheit 15 f.
 Geburt, Erwerb d. Staatsbürgerschaft 46.
 — Vorrechte 59.
 Gezeichnetung 105, 122, 171.
 Gehorsamspflicht:
 — der Behörden 113.
 — des Landeshauptmannes 112 f., 140.
 — der Untertanen 67 f.
 Geldwesen 69.
 Gelöbnis d. Bundespräsidenten 106, 157.
 Gemeinde 145 ff.
 — -angehörige 150.
 — -ausschuß 150.
 — -finanzen 173.
 — -gebiet 149 f.
 — -genossen 150.
 — -gesetz, provisorisches 146.
 — -grenzen 149.
 — -mitglieder 150.
 — -ordnungen 147.
 — -rat 150.
 — -sanitätswesen 70.
 — -vermögen 155.
 — -vertretung 152.
 — -vorstand 150.
 — -wahlordnung 147, 150 f.
 — Wirkungskreise 147, 154 ff.
 Generaldebatte im Nationalrat 118.
 Generalklausel 167.
 Gerichte, Organisation 127.
 Gerichtshöfe erster Instanz 127.
 Gerichtsorganisationsgesetz 127⁴.
 Gerichtspflicht 67.
 Gerichtsverfassungsnovelle 127⁴.
 Gesamtänderung d. Verfassung 23, 120 f.
 — von Landesverfassungen 139¹².

Gesamtsumme 80¹⁸.
 Gesandte, Empfang 100.
 Gesandtschaft 68.
 Geschäftsordnung:
 — Bundesrat 93.
 — Bundesversammlung 95.
 — Landtag 139.
 — Nationalrat 83 ff.
 — Verfassungsgerichtshof 165.
 — Verwaltungsgerichtshof 169.
 Geschäftsordnungsgesetz 83.
 Geschlechter, Gleichstellung, 60, 76.
 Geschworene 67, 127.
 Gesetz 115 ff.
 Gesetzesanträge 84, 117.
 Gesetzesbeschluß 119, 123.
 Gesetzessammlungen 122.
 Gesetzgebungsperiode 81 f., 138.
 Gesetzgebungsverfahren 117 ff.
 Gesetzlicher Richter 60, 130.
 Gesetzmäßigkeit d. Verordnungen 131, 158.
 — — Verwaltung 133.
 Gesundheitswesen 70, 155.
 Gewaltenteilung 115.
 Gewerbe 69.
 Gewerbegericht 126, 128.
 Gewichtswesen 69, 112.
 Gewohnheitsrecht 41.
 Glaubens- und Gewissensfreiheit 64 f.
 Gleichheit v. d. Gesetz 59 f.
 Gliedstaaten im Bundesstaat 34.
 Gnadenakte 102.
 Goluchowski, Minister 37¹
 Grenzänderungen 43, 149.
 Grenzschutz 114.
 Grenzvermarkung 68.
 Grotius, Hugo 5, 145.
 Grundgesetze 116.
 Grundrechte 57 ff.
 Grundsatzgesetzgebung 70 f., 124.
 Gültigkeit von Gesetzen 157.
 Gutsbezirke 148².

Hagenbach-Bischoff 77.
 Habsburg-Lothringen 59⁸.
 Hare, Verhältniswahlssystem 77.
 Hauptausschuß 86.
 Hauptwahlbehörde 78, 167³.
 Hausgesetz, Habsburgisches 59⁸.
 Hausrecht, Unverletzlichkeit 57², 62.
 Heeresverwaltungsstellen 115.
 Heilanstalten 70, 71.

Frisch, Verfassungsrecht.

Heilquellen 71.
 Heimatlose 54 f.
 Heimatrecht 51 ff., 70, 150.
 Heimatrolle 56.
 Heimatschein 56.
 Herodot 14¹.
 Herrschergewalt 18.
 Hilfeleistung, wechselseitige 113.
 Hippias 5¹.
 Hobbes, Thomas 5.
 Hochschullehrer 49.
 Hoheitsverwaltung 72.
 Holtzendorff, Franz v. 5.
 d'Hondt, Verhältniswahlssystem 77.
 Honved 31¹.
 Humboldt, Wilhelm v. 25.

Immunität d. Abgeordneten 88 f.
 — — Bundespräsidenten 104 f.
 — — Bundesratsmitglieder 94.
 — — Landtagsmitglieder 138.
 — wahrheitsgetreuer Berichte 84, 89, 93,
 95, 138.
 Imperatives Mandat 88³³, 138.
 Industrie 69.
 Initiativrecht 117.
 — der Länder 139.
 Inkompatibilität, s. Unvereinbarkeit.
 Inquisitionsprozeß 130.
 Instanzenzug im Land 140.
 — in Wien 144.
 Interkonnessionelle Gesetze 64.
 Interpellationsrecht 111, 141.
 Italien, Einigung 13.

Jagd 72.
 Jellinek, Georg 5, 32.
 Johann, Erzherzog, Reichsverweser 37¹.
 Josef II. 60, 63³², 122.
 Jüdische Theokratie 6 f.
 Jugendfürsorge 71.
 Jugendgerichte 126.
 Junktim 124.
 Jurisdiktionsnorm 127⁴.
 Jus sanguinis u. soli 46.
 Justi, Joh. Heinrich v. 25.
 Justiz 125.
 Justizministerium 108².
 Justizwesen 69, 112.

Kärnten, Abstimmung 43.
 Kammer f. Arbeiter u. Angestellte 70, 103.

- Kammer für Handel u. Gewerbe 69.
 Kant, Immanuel 25.
 Kassatorische Erkenntnisse 169.
 Katastralgemeinde 147f.
 Kinowesen 72.
 Kinozensur 63.
 Klagen (Verwaltungsgerichtshof) 168.
 Klagenfurt, Gebiet 43.
 Klasse, Vorrechte 60.
 Koalitionsrecht 104.
 Kolonisation 13f.
 Kompetenzen:
 — Aufteilung auf Bund u. Länder 68ff.
 — Devolution 71, 73.
 Kompetenz-Kompetenz 72.
 Kompetenzkonflikte 132f., 159f.
 Kompetenzgerichtshof 133, 159.
 Konfessionslosigkeit 64.
 Konstituierende Nationalversammlung 39.
 Konstitutionalismus 11.
 Konsulate 68, 100.
 Kontinuität der Sessionen 82.
 Kontrolle der Finanzen 169ff.
 — — Landesgesetzgebung 137.
 — — Regierung 111.
 Kraftfahrwesen 69.
 Kreditwesen 69.
 Kreisgericht 127⁵.
 Kreiswahlbehörde 78.
 Kremsierer Entwurf 36.
 Krieg im Staatenbildungsprozeß 12f.
 Kriegserklärung 94, 123.
 Kriegsgräber 70.
 Kriegsteilnehmer 70.
 Kriegsschadensangelegenheiten 70.
 Kulturzweck des Staates 26.
 Kultus 70.
 Kultusfreiheit 65.
 Kundmachung d. Bundesgesetze 122.
 — — Landesgesetze 138.
 Kurorte 70, 71, 152.
- L**aband, Paul 32.
 Länder, Verhältnis zum Bund 72ff.
 Länderkonferenzen 39.
 Länder- und Ständerat 82²², 91.
 Lafayette 27.
 Laienrichter 127.
 Lammasch, Heinrich, Ministerpräsident 38.
 Landesagrarsenate 167³.
 Landesamtsdirektor 140.
- Landesangehörige 135.
 Landesbehörden 112.
 Landesbürgerrecht 44ff.
 Landesfinanzen, Überprüfung 172f.
 — -gebiet 42ff.
 — -gericht 127⁵.
 — -gesetz 135.
 — -gesetzblatt 138.
 — -gesetzgebung 116, 135, 138f.
 — -grenzen 43.
 — -hauptmann 112, 139f., 162.
 — -hauptmannstellvertreter 140.
 — -kontrollstelle 173.
 — -kultur 72.
 — -rat 141.
 — -regierung 140ff.
 — — Bestellung 140.
 — — Verantwortlichkeit 141, 162.
 — — Zusammensetzung 140f.
 Landesverfassung 137.
 Landesverwaltung 142.
 Landeswahlordnung 135f.
 Landgemeinden 145, 146.
 Landtage 120, 135ff.
 Landtagsmandate, Anzahl 136, 144
 Landtagsmitglieder 138.
 Landwehr 31¹.
 Legislaturperioden 81 f., 138.
 Lehensstaat 9f.
 Leibeigenschaft 60.
 Leichenbestattung 70.
 Lesungen im Landtag 139.
 — — Nationalrat 85, 118.
 Lex posterior 116.
 Liegenschaftserwerb, freier 61.
 Listenwahl 79 f.
 Literatur d. österr. Verfassungsrechtes 41 f.
 Lokalpolizei 155.
 Locke, John 5, 24.
 Luftfahrwesen 69.
 Luftverkehrsförderungsgesetz 62²².
- M**achiavelli, Niccoló 4, 19.
 Märzverfassung 36.
 Magistrat 152.
 Magna Charta 60¹⁴.
 Maigesetze 64³⁶.
 Mandat, Aberkennung 91, 164.
 — freies 88, 94.
 Mandatsverlust 90, 94, 164.
 Manegold von Lauterbach 4.
 Maria Theresia 60.

- Marken- und Musterschutz 69, 112.
 Marsilius von Padua 4.
 Maßwesen 69, 112.
 Matriken 65, 69.
 Meinungsäußerung, freie 63f.
 — der Abgeordneten 88.
 Meldewesen 69.
 Menschenrechte 58⁴.
 Meyer, Georg 5, 32.
 Mieterschutz 104.
 Mietkommissionen 167³.
 Mietsenate 128.
 Militärgerichte 115.
 Militärische Angelegenheiten 70, 112.
 Militärpflicht 114.
 Milizsystem 114.
 Milton, John 63²⁸.
 Minister 107ff.
 Minister ohne Portefeuille 108.
 Ministeranklage 83, 110f., 157.
 Ministerratskollegium 107.
 Ministerverantwortlichkeit 110, 157, 162.
 Minoritätenschutz 77.
 Mißtrauensvotum im Nationalrat 110.
 — — Landtag 141.
 Mittelbare Bundesverwaltung 34, 112, 139, 142.
 Moderner Staat, Begriff 11.
 Mohl, Robert v. 5.
 Monarchie, Begriff 19f.
 Monarchisches Prinzip 27.
 Monopole 69, 112.
 Mündliches Verfahren 130.
 Munitionswesen 64.
 Mutterschaftsfürsorge 71.
- Nahrungsmittelkontrolle 70.
 Namensänderung 69.
 Nationalrat 74ff.
 — Auflösung 82, 102.
 — Ausschüsse 86f.
 — Einberufung 82, 102.
 — Geschäftsordnung 83ff.
 — Kompetenzen 85, 117.
 — Vorsitz 84.
 — Wahlordnung 78, 85ff.
 — Zusammensetzung 75ff.
 Nationalversammlung, konstituierende 39.
 — provisorische 38.
 Natürlicher Wirkungskreis d. Gemeinden 147, 155.
 Naturdenkmäler 70.
- Naturrecht 5, 24, 145.
 Niederlassung, freie 61.
 Niederösterreich-Land 143.
 Normenwesen 69.
 Notare 69, 109.
 Notverordnungen 82, 103f., 107.
- O**berbefehl über das Bundesheer 102.114.
 Oberlandesgericht 127.
 Oberster Gerichtshof 127.
 Ödenburg, Abstimmung 43.
 Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen 84, 93, 138.
 — Gerichtsverhandlungen 130, 163, 169.
 Österreich-Ungarn, Realunion 31, 37.
 Österreichische Bundesbahnen 171.
 Offiziere, Dienstpflicht 115.
 — Ernennung 101.
 Oktoberdiplom 37.
 Oktroyierte Verfassung 36.
 Orden, geistliche 66⁴².
 Ordentliche Gerichte 126.
 Ordentlicher Wohnsitz 136, 150.
 Ortschaft 147.
 Ortsgemeinde 148, 153
 Ortspolizei 151.
 Ortswahlbehörde 78.
- P**arlamentarische Regierung 109.
 Parteien 79.
 Parteiliste 79.
 Parteisumme 80¹⁸.
 Partialrevision d. Verfassung 23.
 Paßwesen 68.
 Patentgerichtshof 167.
 Patentwesen 69, 167.
 Persönliche Freiheit 57², 60.
 Persönliche Wahlausübung 76.
 Personalunion 30f.
 Personenstand 69.
 Petitionsrecht 66f.
 Pflanzenschutz 71.
 Pflichten der Untertanen 17, 67f.
 Pillersdorfsche Verfassung 36, 146
 Plato 3, 24.
 Polis 2.
 Politik, Begriff 1.
 Politische Bezirksbehörden 113, 153.
 — Rechte 56, 163.
 — Staatsverträge 100f.
 — Verantwortlichkeit 111.
 — Vereine 66⁴⁴.

- Polizei 146.
 Polizeistaat 10f.
 Post 112.
 Postgeheimnis 62.
 Postverbot 64.
 Postwesen 69.
 Präsenzdienst 115.
 Präsident des Nationalrates 83f.
 — — Rechnungshofes 162, 170.
 Präsidentschaftsrepublik 23, 96.
 Präventivzensur 63.
 Preßfreiheit 63f.
 Preßgesetz 63.
 Privatwirtschaft 90.
 Privilegien d. Städte 145.
 Promulgation 121.
 Proportionalwahlrecht 77.
 Protektorat 30.
 Provisorisches Gemeindegesetz 146.
 Provisorische Nationalversammlung 38.
 Prüfungsrecht, richterliches 131.
 Publikation d. Gesetze 122ff.
 Pufendorff, Samuel v. 5, 24.
 Punzierungswesen 69.
- Qualifizierte Mehrheit** 83.
 Quellen d. Verfassungsrechtes 40f.
 Quorum 28, 83.
- Rahmengesetz** 124.
 Rangordnung d. Gesetze 116.
 Realunion 30f.
 Rechnungsabschluß d. Bundes 120.
 Rechnungshof 169ff.
 Rechnungskontrolle 169 ff.
 Rechtsanwälte 69, 109.
 Rechtsprechung 125 ff.
 Rechtsverordnung 124 f.
 Rechtszweck d. Staates 25.
 Redeordnung im Nationalrat 85.
 Referendum 22f., 120f., 139.
 Regierende Familien 97.
 Regierungsvorlagen 84, 107, 117.
 Reichsgemeindegesetz 147, 148.
 Reichsgericht, deutsches, 126³.
 — österreichisches 158, 159.
 Reichsgesetzblatt 123.
 Religion, anerkannte 65.
 Religionsbekenntnis 64.
 Religionsgesellschaft 65.
 Religionsstifter im Staatenbildungsprozeß 13.
 Religionsübung 65.
- Religionswechsel 64.
 Republik, Begriff 21.
 Reservendienst 115.
 Reservendienstpflichtige Personen 61¹⁸.
 Ressortchef 108.
 Ressortsystem 112.
 Restmandate 80.
 Reststimmen 80.
 Revolutionen 13.
 Rheinbund 32.
 Richter, Absetzung 129.
 — Ernennung 128.
 — rechtliche Stellung 128f.
 Ritterorden, Aufhebung 50¹⁰.
 Rousseau, Jean-Jacques 5, 21.
 Rückwirkende Kraft der Gesetze 116, 124.
 Ruf zur Ordnung 88.
- Sachsen** 74⁴.
 Säuglingsfürsorge 71.
 Saint-Germain, Vertrag 40f., 43, 45, 58, 60, 114.
 Sanitätswesen 72.
 Sanktion der Gesetze 118f., 120.
 Schiedsgerichte 127.
 Schießwesen 69.
 Schifffahrt 69.
 Schlözer, August Ludwig v. 24.
 Schmerling, Anton v., Minister 37¹.
 Schöffengerichte 67, 127.
 Selbständiger Wirkungskreis 155.
 Selbstverwaltung d. Gemeinden 145, 146.
 — — Länder 134.
 Session 81.
 Sezessionskrieg 60¹⁵.
 Sicherheitspolizei 69, 155.
 Sicherheitszweck d. Staates 25.
 Silvesterpatent 36.
 Sitzungen d. Nationalrates 82.
 Sklaverei in Amerika 60¹⁵.
 Souveränität 18.
 Sozialversicherung 70, 103.
 Spezialdebatte im Nationalrat 118.
 Spinoza, Benedikt 24.
 Sprengmittelwesen 69.
 Staatenbildung 12ff.
 Staatenbund 31f.
 Staatenverbindungen 29ff.
 Staatliche Funktionen 115ff.
 Staatsangehörigkeit 44ff.
 Staatsbürgerliche Rechte 56.
 Staatsbürgerschaft 44ff., 70.

- Staatsbürgerschaftserklärung 45.
 Staatsformen 18ff.
 Staatsgebiet 15 f., 42ff.
 Staatsgerichtshof 158, 162 f.
 Staatsgesetzblatt 123¹⁰.
 Staatsgewalt, Begriff 17f.
 Staatsgrundgesetze 37.
 Staatsgut, Veräußerung 103.
 Staatshaushaltsgesetz 85.
 Staatslehre, allgemeine, Begriff 1.
 Staatsrat, deutschösterreichischer 38.
 Staatssekretär 109, 110, 162.
 Staatsverfassung, Begriff 26ff.
 Staatsverträge:
 — Abschluß 68, 100.
 — Durchführung 73.
 — gesetzändernde 100f.
 — Kundmachung 123.
 — politische 100f.
 — als Rechtsquelle 40.
 Staatsvolk 16.
 Staatsvoranschlag 85, 169f.
 Stadt mit eigenem Statut 113, 137, 152ff.
 Stadtrat 152.
 Stadtsepat 143.
 Stadtstaat 7.
 Städteordnung, preußische 146.
 Ständerat 82²², 91.
 Ständeversammlungen 75.
 Ständige Ausschüsse 86, 118.
 Ständiger Unterausschuß 86.
 Standesvorrechte 59.
 Standgericht 128.
 Starre Verfassungen 29.
 Statutargemeinde 151ff.
 Stein, Freiherr vom 146.
 Stichwahl 98.
 Stimmzettel 78.
 Stoa 5¹.
 Strafgericht 126.
 Strafprozeßnovelle 127⁴.
 Strafprozeßordnung 127⁴.
 Strafrechtswesen 69.
 Straßenpolizei 71.
 Strompolizei 69.
 Subditi temporarii 17.
 Sudetenland 39¹.
 Sujet mixte 48.
 Suspensives Veto 119.

Tagung des Nationalrates 81f.
 — — Landtages 138.

 Telegraphengeheimnis 62.
 Telegraphie 62²², 69, 112.
 Territorialsystem 112.
 Theaterwesen 72.
 Theaterzensur 63.
 Theokratie 6.
 Thomas von Aquin 4, 24.
 Thomasius, Christian 5.
 Thüringen 15, 74⁴.
 Tierzucht 72.
 Titel 101, 102.
 Totaländerung d. Verfassung 23, 120f.
 Trennung von Gemeinden 149.
 — — Justiz u. Verwaltung 132.
 Treueverpflichtung 67.
 Typisierung elektrischer Anlagen 69.

Übergangsgesetz 40.
 Überprüfung v. Gesetzen 131, 157f., 160,
 161.
 — — Verordnungen 131, 157, 158, 160.
 Übertragener Wirkungskreis 155f.
 Unabhängigkeit d. Richter 129.
 Uneheliche Kinder, Legitimierung 103.
 Ungarn, Verhältnis zu Österreich 37.
 Unmittelbare Bundesverwaltung 112.
 — Wahl 76.
 Unterausschüsse 87.
 Untergang von Staaten 15.
 Unterstützungswohnsitz 51².
 Untertänigkeitsverband 60.
 Unvereinbarkeit 89f., 109, 141
 Unvereinbarkeitsausschuß 87, 90.
 Unverletzlichkeit des Eigentums 61f.
 — — Hausrechtes 62.
 Urheberrecht 69.

Vacatio legis 124, 139¹⁰.
 Vasallität 9.
 Verantwortlichkeit:
 — d. Bundespräsidenten 105, 162.
 — d. Bundesregierung 110, 162.
 — d. Gemeindevorstandes 151.
 — d. Landeshauptmannes 113, 162.
 — d. Landesregierung 141, 162.
 — d. Rechnungshofpräsidenten 162, 170.
 Verbandswahlbehörde 78.
 Vereinbarungen d. Länder 73.
 Vereinigung v. Gemeinden 149.
 Vereinsgesetz 65⁴⁰.
 Vereinsrecht 65f., 69.
 Verfassungsänderungen 83, 119.

- Verfassungsgarantien 156 ff.
 Verfassungsgerichtshof 68, 128 f., 158 ff.
 Verfassungsgesetze 116, 119.
 Verfassungsmäßig gewährleistete Rechte
 17, 57 ff.
 Verfassungsrecht, Begriff 1.
 Verfassungsurkunde 26, 28, 116.
 Verfassungswidrige Gesetze 131, 158, 161.
 Verfügung 116.
 Verhältniswahlrecht 77.
 Verhaftung 60.
 — von Abgeordneten 88 f.
 Verkehr, öffentlicher 69.
 Verkehrsbeschränkungen 44, 61.
 Verkündung d. Urteile 130.
 Verlust d. Amtes 110, 111, 163.
 — — Heimatrechtes 55.
 — — politischen Rechte 111.
 — — Staatsangehörigkeit 49.
 Vermessungswesen 69.
 Vermögensrechtliche Ansprüche 159, 165,
 168.
 Verordnungen 107, 116, 123, 124 f.
 Verordnungsblätter 125.
 Versammlungsgesetz 65⁴⁰.
 Versammlungsrecht 66, 69.
 Verschwiegenheitspflicht 113.
 Vertagung d. Nationalrates 82.
 Vertragstheorie 14.
 Vertragsversicherungsrecht 70, 103.
 Vertretungskörper, allgemeine 106.
 Verwaltung 131 ff.
 Verwaltungsgemeinschaften 29 f., 148.
 Verwaltungsgerichtsbarkeit 69.
 Verwaltungsgerichtshof 165 ff.
 Verwaltungsstrafsachen 167.
 Verwaltungsunionen 29 f.
 Verwaltungsverordnung 123, 125.
 Verwaltungsverträge 101.
 Verweigerung d. Gehorsams 113.
 Verzicht auf d. Abgeordnetenmandat 90.
 — — d. Bundespräsidentenschaft 106 f.
 — — d. Heimatrecht 51, 55.
 Veterinärwesen 70.
 Vetorecht 119.
 Viehverkehr mit dem Ausland 68.
 Vizekanzler 107.
 Vizepräsident 99.
 Völkerrecht, Verletzungen 165.
 Volksabstimmung im Bund 68, 95 f., 102,
 120 f., 164.
 — in den Ländern 68, 139.
 Volksabstimmung nach dem Friedensver-
 trag 43.
 Volksbegehren 23, 84, 95, 107, 117 f., 164.
 Volkswohnungswesen 70.
 Vollziehung 132.
 Voranschlag 107, 120.
 Vorrechte, Aufhebung 59.
 Vorsitz im Bundesrat 93.
 — in der Bundesversammlung 95.
 — im Gemeinderat 151.
 — — Nationalrat 84.
 Vorstellung d. Bundesregierung 109.
Wachkörper 70.
 Wählbarkeit 78 f.
 Wählerlisten 77¹².
 Währungsgebiet, österreichisches 44.
 Waffenwesen 69.
 Wahlanfechtung 98, 164.
 — -behörden 78.
 — -gerichtshof 163 ff.
 — -gesetz 78.
 — -kreise 77, 78, 136.
 — -männer 76.
 — -monarchie 19 f.
 — -ordnung (Nationalrat) 78.
 — -ordnung (Länder) 135 f.
 — -pflicht 77, 97.
 — -recht 75⁴, 76 ff.
 — -tag 97 f.
 — -verfahren 79 ff.
 — vorschlag 79.
 — -zahl 80¹⁸.
 — -zelle 76⁶, 78.
 Warenverkehr mit dem Ausland 68.
 Wasserrecht 69.
 Wasserstraßen 69.
 Weg d. Gesetzgebung 117 ff.
 Wehrgesetz 61, 114.
 Wehrpflicht, allgemeine 114.
 Wehrsystem 114.
 Weisungen d. vorgesetzten Behörde 113,
 125.
 Werbebezirk 114⁴.
 Werbesystem 114.
 Wettbewerb, unlauterer 69.
 Wiederbesiedelung 71.
 Wien, Sonderstellung als Land 142 ff.
 Wiener Zeitung 98, 118.
 Wildbachverbauung 69.
 Wirksamkeitsbeginn d. Gesetze 124, 139¹⁰.
 Wirkungskreise d. Gemeinden 147, 154 ff.

- Wirtschaftsgebiet, österreichisches 44.
Wohlerworbene Rechte 116.
Wohlfahrtsstaat 24f.
Wohnsitz, ordentlicher 136, 150
Wolff, Christian 25.
- Z**ensur 63.
Zivilgerichte 126.
Zivilrechtswesen 69.
- Ziviltechniker 69.
Zollgebiet, österreichisches 44.
Zollwesen 68, 112.
Zugänglichkeit der Ämter 60.
Zusammenlegung v. Gemeinden 149
Zuständigkeit 51.
Zuweisung von Heimatlosen 54 f.
Zweikammersystem 75, 85, 89.
Zwischenzolllinien 44.

Anhang.

Bundes-Verfassungsgesetz.

Verlautbart durch Verordnung des Bundeskanzlers
vom 1. Jänner 1930.

A.

Bundes-Verfassungsgesetz.

Erstes Hauptstück.

Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 1. Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.

Artikel 2. (1) Österreich ist ein Bundesstaat.

(2) Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

Artikel 3. (1) Das Bundesgebiet umfaßt die Gebiete der Bundesländer.

(2) Eine Änderung des Bundesgebietes, die zugleich Änderung eines Landesgebietes ist, ebenso die Änderung einer Landesgrenze innerhalb des Bundesgebietes kann — abgesehen von Friedensverträgen — nur durch übereinstimmende Verfassungsgesetze des Bundes und jenes Landes erfolgen, dessen Gebiet eine Änderung erfährt.

Artikel 4. (1) Das Bundesgebiet bildet ein einheitliches Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebiet.

(2) Innerhalb des Bundes dürfen Zwischenzolllinien oder sonstige Verkehrsbeschränkungen nicht errichtet werden.

Artikel 5. (1) Bundeshauptstadt und Sitz der obersten Organe des Bundes ist Wien.

(2) Für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Sitz oberster Organe des Bundes in einen anderen Ort der Bundesgebietes verlegen.

Artikel 6. (1) Für jedes Land besteht eine Landesbürgerschaft. Voraussetzung der Landesbürgerschaft ist das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes. Die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft sind in jedem Land gleich.

(2) Mit der Landesbürgerschaft wird die Bundesbürgerschaft erworben.

(3) Jeder Bundesbürger hat in jedem Land die gleichen Rechte und Pflichten wie die Bürger des Landes selbst.

(4) Ein Ausländer erwirbt durch Antritt eines öffentlichen Lehramtes an einer inländischen Hochschule die Landesbürgerschaft jenes Landes, in welchem die Lehranstalt gelegen ist, und gleichzeitig das Heimatrecht an seinem Amtsorte.

Artikel 7. (1) Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen.

(2) Den öffentlichen Angestellten, einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, ist die ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet.

Artikel 8. Die deutsche Sprache ist, unbeschadet der den sprachlichen Minderheiten bundesgesetzlich eingeräumten Rechte, die Staatssprache der Republik.

Artikel 9. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes gelten als Bestandteile des Bundesrechtes.

Artikel 10. (1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung; Verfassungsgerichtsbarkeit;

2. äußere Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluß aller Staatsverträge; Grenzvermarkung; Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland; Zollwesen;

3. Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Ein- und Auswanderungswesen; Paßwesen; Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und Auslieferung sowie Durchlieferung;

4. Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuhellen sind; Monopolwesen;

5. Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen; Maß- und Gewichts-, Normen- und Punzierungsweisen;

6. Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens; Strafrechtswesen mit Ausschluß des Verwaltungsstrafrechtes und Verwaltungsstrafverfahrens in Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Justizpflege; Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische, verwahrloste oder sonst gefährliche Personen, wie Zwangsarbeits- und ähnliche Anstalten; Verwaltungsgerichtsbarkeit; Urheberrecht; Pressewesen; Enteignung zu Zwecken der Assanierung, sonstige Enteignung, soweit sie nicht Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Angelegenheiten der Notare, der Rechtsanwälte und verwandter Berufe;

7. Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei; Vereins- und Versammlungsrecht; Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung; Fremdenpolizei und Meldewesen; Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen, Schießwesen;

8. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie; öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlungen; Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes; Patentwesen sowie Schutz von Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen; Angelegenheiten der Patentanwälte; Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen; Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie; Ein-

richtung beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet;

9. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen, der Schifffahrt und der Luftfahrt; Kraftfahrwesen; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge; Strom- und Schifffahrtspolizei; Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen;

10. Bergwesen; Forstwesen einschließlich des Triftwesens; Wasserrecht; Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zwecke der Schifffahrt und Flößerei; Wildbachverbauung; Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen; Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiete; Starkstromwegerecht soweit sich die Leitungsanlage auf zwei oder mehrere Länder erstreckt; Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen; Vermessungswesen;

11. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich nicht um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt; Sozial- und Vertragsversicherungswesen; Kammern für Arbeiter und Angestellte;

12. Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindegewanddienstes und Rettungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der Heilquellen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Veterinärwesen; Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle;

13. wissenschaftlicher und fachtechnischer Archiv- und Bibliotheksdienst; Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen und Einrichtungen; alle Angelegenheiten der Bundestheater, worin jedoch die Bestimmung der Baulinie und des Niveaus sowie die baubehördliche Behandlung von Herstellungen, die das äußere Ansehen der Theatergebäude betreffen, nicht inbegriffen sind; Denkmalschutz; Angelegenheiten des Kultus; Volkszählungswesen sowie sonstige Statistik, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient; Stiftungs- und Fondswesen, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden;

14. Organisation und Führung der Bundespolizei und der Bundesgendarmerie; Regelung der Errichtung und der Organisierung sonstiger Wachkörper, einschließlich ihrer Bewaffnung und des Rechtes zum Waffengebrauch;

15. militärische Angelegenheiten; Kriegsschadenangelegenheiten und Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene; Fürsorge für Kriegsgräber; aus Anlaß eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen;

16. Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht der Bundesangestellten.

(2) In den nach Absatz 1, Z. 10, ergehenden Bundesgesetzen kann die Landesgesetzgebung ermächtigt werden, zu genau zu bezeichnenden einzelnen Bestimmungen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Für diese Landesgesetze sind die Bestimmungen des Artikels 15, Absatz 6, sinngemäß anzuwenden. Die Vollziehung der in solchen Fällen ergehenden Ausführungs-

gesetze steht dem Bund zu, doch bedürfen die Durchführungsverordnungen, soweit sie sich auf die Ausführungsbestimmungen des Landesgesetzes beziehen, des vorherigen Einvernehmens mit der betreffenden Landesregierung.

Artikel 11. (1) Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Staatsbürgerschaft und Heimatrecht;
2. berufliche Vertretungen, soweit sie nicht unter Artikel 10 fallen, jedoch mit Ausnahme jener auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet;
3. Volkswohnungswesen.

(2) Das Verwaltungsverfahren, die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes, das Verwaltungsstrafverfahren und die Verwaltungsvollstreckung werden durch Bundesgesetz geregelt, und zwar, soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, auch in den Angelegenheiten, in denen die Gesetzgebung den Ländern zusteht, insbesondere auch in den Angelegenheiten des Abgabewesens.

(3) Die Durchführungsverordnungen zu den nach den Absätzen 1 und 2 ergehenden Bundesgesetzen, sind, soweit in diesen Gesetzen nicht anderes bestimmt ist, vom Bund zu erlassen.

(4) Die Handhabung der gemäß Absatz 2 ergehenden Gesetze und der hiezu erlassenen Durchführungsverordnungen steht dem Bund oder den Ländern zu, je nachdem, ob die den Gegenstand des Verfahrens bildende Angelegenheit der Vollziehung nach Bundes- oder Landessache ist.

(5) Die Rechtsprechung oberster Instanz im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden wegen Verwaltungsübertretungen steht Verwaltungsstrafsensaten zu, die bei den zuständigen Behörden zu bilden sind. Die Mitglieder der Senate sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Den Vorsitz führt der Vorstand der Behörde oder ein von ihm entsendeter Vertreter, der rechtskundig sein muß. Der Bund bestellt zwei Mitglieder auch in den Fällen, in denen die Senate nicht bei Bundesbehörden gebildet werden. Zur Handhabung des gesetzlich vorgesehenen Gnadenrechtes sind auf Grund der Anträge der Verwaltungsstrafsenate in den Verwaltungsstrafsachen der mittelbaren Bundesverwaltung die Landeshauptmänner, in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder die Landesregierungen berufen. Das Nähere über die Einrichtung der Verwaltungsstrafsenate und ihre Tätigkeit wird durch Bundesgesetz geregelt.

Artikel 12. (1) Bundessache ist die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Organisation der Verwaltung in den Ländern;
2. Armenwesen; Bevölkerungspolitik; Volkspflegestätten; Mutterchafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge; Heil- und Pflegeanstalten, Kurortwesen und Heilquellen;
3. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten;
4. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt;
5. Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen und Wiederbesiedelung;
6. Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;
7. Elektrizitätswesen, soweit es nicht unter Artikel 10 fällt;

8. Straßenpolizei, soweit sie sich nicht auf Bundesstraßen bezieht und daher unter Artikel 10, Z. 9, fällt;

9. Dienstrecht der Angestellten der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben.

(2) In den Angelegenheiten der Bodenreform (Absatz 1, Z. 5) steht die Entscheidung in oberster Instanz und in der Landesinstanz Senaten zu, die aus dem Vorsitzenden und aus Richtern, Verwaltungsbeamten und Sachverständigen als Mitgliedern bestehen; der in oberster Instanz zur Entscheidung berufene Senat wird beim zuständigen Bundesministerium eingesetzt. Die Einrichtung, die Aufgaben und das Verfahren der Senate sowie die Grundsätze für die Einrichtung der mit den Angelegenheiten der Bodenreform sonst noch befaßten Behörden werden durch Bundesgesetz geregelt.

(3) Wenn und insoweit in den Angelegenheiten des Elektrizitätswesens die Bescheide der Landesinstanzen voneinander abweichen oder die Landesregierung als einzige Landesinstanz zuständig war, geht die Zuständigkeit in einer solchen Angelegenheit, wenn es eine Partei innerhalb der bundesgesetzlich festzusetzenden Frist verlangt, an das sachlich zuständige Bundesministerium über. Sobald dieses entschieden hat, treten die bisher gefällten Bescheide der Landesbehörden außer Kraft.

Artikel 13. Die Zuständigkeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiete des Abgabewesens werden durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz („Finanz-Verfassungsgesetz“) geregelt.

Artikel 14. Auf dem Gebiet des Schul-, Erziehungs- und Volkswesens wird der Wirkungsbereich des Bundes und der Länder durch ein besonderes Bundesverfassungsgesetz geregelt.

Artikel 15. (1) Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.

(2) In den Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei, das ist des Teiles der Sicherheitspolizei, der das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt werden kann, steht dem Bund die Befugnis zu, die Führung dieser Angelegenheiten durch die Gemeinde zu beaufsichtigen und wahrgenommene Mängel durch Weisungen an den Landeshauptmann (Artikel 103) abzustellen. Zu diesem Zweck können auch Inspektionsorgane des Bundes in die Gemeinden entsendet werden; hievon ist in jedem einzelnen Fall der Landeshauptmann zu verständigen.

(3) Die landesgesetzlichen Bestimmungen in den Angelegenheiten des Theater- und Kinowesens sowie der öffentlichen Schausstellungen, Darbietungen und Belustigungen haben für den örtlichen Wirkungsbereich von Bundespolizeibehörden diesen Behörden wenigstens die Überwachung der Veranstaltungen, soweit sie sich nicht auf betriebstechnische, bau- und feuerpolizeiliche Rücksichten erstreckt, und die Mitwirkung in erster Instanz bei Verleihung von Berechtigungen, die in solchen Gesetzen vorgesehen werden, zu übertragen.

(4) Inwieweit im örtlichen Wirkungsbereich von Bundespolizeibehörden diesen Behörden auf dem Gebiet der Straßenpolizei auf anderen als Bundesstraßen die Vollziehung übertragen wird, wird durch übereinstimmende Gesetze des Bundes und des betreffenden Landes geregelt.

(5) Soweit Akte der Vollziehung in Bausachen bundeseigene Gebäude betreffen, die öffentlichen Zwecken, wie der Unterbringung von Behörden und

Ämtern des Bundes oder von öffentlichen Anstalten — darunter auch Schulen und Spitälern — oder der kasernmäßigen Unterbringung von Heeresangehörigen oder sonstigen Bundesangestellten dienen, fallen diese Akte der Vollziehung in die mittelbare Bundesverwaltung; der Instanzenzug geht bis zum zuständigen Bundesminister. Die Bestimmung der Baulinie und des Niveaus fällt jedoch auch in diesen Fällen in die Vollziehung des Landes.

(6) Soweit dem Bund bloß die Gesetzgebung über die Grundsätze vorbehalten ist, liegt innerhalb des bundesgesetzlich festgelegten Rahmens die nähere Ausführung der Landesgesetzgebung ob. Das Bundesgesetz kann für die Erlassung der Ausführungsgesetze eine Frist bestimmen, die ohne Zustimmung des Länder- und Ständerates nicht kürzer als sechs Monate und nicht länger als ein Jahr sein darf. Wird diese Frist von einem Land nicht eingehalten, so geht die Zuständigkeit zur Erlassung des Ausführungsgesetzes für dieses Land auf den Bund über. Sobald das Land das Ausführungsgesetz erlassen hat, tritt das Ausführungsgesetz des Bundes außer Kraft.

(7) Wenn ein Akt der Vollziehung eines Landes in den Angelegenheiten der Artikel 11 und 12 für mehrere Länder wirksam werden soll, so haben die beteiligten Länder zunächst einvernehmlich vorzugehen. Wird ein einvernehmlicher Bescheid nicht innerhalb von sechs Monaten seit dem Anfall der Rechtssache getroffen, geht die Zuständigkeit zu einem solchen Akt auf Antrag eines Landes oder einer an der Sache beteiligten Partei an das zuständige Bundesministerium über. Das Nähere können die nach den Artikeln 11 und 12 ergehenden Bundesgesetze regeln.

(8) In Angelegenheiten, die nach Artikel 11 und 12 der Bundesgesetzgebung vorbehalten sind, steht dem Bund das Recht zu, die Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften wahrzunehmen.

(9) Die Länder sind im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen.

Artikel 16. (1) Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere auch zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über.

(2) Ebenso hat der Bund bei Durchführung von Verträgen mit fremden Staaten das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören. Hierbei stehen dem Bund die gleichen Rechte gegenüber den Ländern zu wie bei den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung (Artikel 102).

Artikel 17. (1) Durch die Bestimmungen der Artikel 10 bis 15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt.

(2) Der Bund kann in allen diesen Rechtsbeziehungen durch die Landesgesetzgebung niemals ungünstiger gestellt werden als das betreffende Land selbst.

Artikel 18. (1) Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.

(2) Jede Verwaltungsbehörde kann auf Grund der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen.

(3) Wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer Beschlußfassung des Nationalrates bedürfen, zur Abwehr eines

offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist, kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner und deren Verantwortlichkeit diese Maßnahmen durch vorläufige gesetzändernde Verordnungen treffen. Die Bundesregierung hat ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuß des Nationalrates einzusetzenden ständigen Unterausschuß (Artikel 55, Absatz 2) zu erstatten. Eine solche Verordnung bedarf der Gegenzeichnung der Bundesregierung.

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

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

Artikel 19. (1) Die obersten Organe der Vollziehung sind der Bundespräsident, die Bundesminister und Staatssekretäre sowie die Mitglieder der Landesregierungen.

(2) Durch Bundesgesetz kann die Zulässigkeit der Betätigung der im Absatz 1 bezeichneten Organe und von sonstigen öffentlichen Funktionären in der Privatwirtschaft beschränkt werden.

Artikel 20. (1) Unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder führen nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe die Verwaltung. Sie sind, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt wird, an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe gebunden und diesen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich. Das nachgeordnete Organ kann die Befolgung einer Weisung ablehnen, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.

(2) Alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sind, soweit gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, zur

Verschwiegenheit über alle ihnen ausschließlich aus ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen verpflichtet, deren Geheimhaltung im Interesse einer Gebietskörperschaft oder der Parteien geboten ist (Amtsverschwiegenheit). Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte ausdrücklich verlangt.

Artikel 21. (1) Das Dienstrecht, einschließlich des Besoldungssystems und des Disziplinarrechtes, wird für jene Angestellten des Bundes und der Länder, die behördliche Aufgaben zu besorgen haben, nach einheitlichen Grundsätzen durch Bundesgesetz geregelt (Artikel 10, Z. 16, und Artikel 12, Z. 9). Hiebei wird insbesondere auch festgesetzt, inwieweit bei der Regelung der Rechte und Pflichten dieser Angestellten, unbeschadet der Diensthoheit des Bundes und der Länder, Personalvertretungen teilzunehmen haben.

(2) Die Diensthoheit gegenüber den Angestellten des Bundes wird von den obersten Organen des Bundes, die Diensthoheit gegenüber den Angestellten der Länder von den obersten Organen der Länder ausgeübt. Gegenüber den beim Rechnungshof Angestellten wird die Diensthoheit des Bundes vom Präsidenten des Rechnungshofes ausgeübt.

(3) Die Bestellung und das Dienstrecht jener Angestellten der Gebiets- und Ortsgemeinden, die behördliche Aufgaben zu vollziehen haben, werden im Zusammenhang mit der Organisation der Verwaltung geregelt.

(4) Die Möglichkeit des Wechsels zwischen dem Dienst beim Bund, den Ländern und den Gemeinden bleibt den öffentlichen Angestellten jederzeit gewahrt. Der Dienstwechsel wird im Einvernehmen der zur Ausübung der Diensthoheit berufenen Stellen vollzogen. Durch Bundesgesetz können besondere Einrichtungen zur Erleichterung des Dienstwechsels geschaffen werden.

(5) Amtstitel für die Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden können durch Bundesgesetz einheitlich festgesetzt werden. Sie sind gesetzlich geschützt.

Artikel 22. Alle Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.

Artikel 23. (1) Der Bund, die Länder, die Bezirke oder die Gemeinden haften, soweit sie nicht als Träger von Privatrechten in Betracht kommen, für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen einem Dritten dadurch verursachen, daß sie die Rechte, die dem Dritten der Gebietskörperschaft gegenüber zustehen, in rechtswidriger Besorgung ihrer Aufgaben vorsätzlich oder grobfahrlässig verletzen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(2) Soweit die im Absatz 1 bezeichneten Gebietskörperschaften als Träger von Privatrechten in Betracht kommen, haften sie für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen verursachen, nach den Bestimmungen des Zivilrechtes.

(3) Personen, die als Organe einer im Absatz 1 bezeichneten Gebietskörperschaft handeln, sind ihr nach bundesgesetzlicher Regelung für den Schaden haftbar, den sie in Ausübung ihrer Tätigkeit der Gebietskörperschaft unmittelbar zugefügt haben oder für den die Gebietskörperschaft dritten Personen Ersatz geleistet hat.

(4) Inwieweit auf dem Gebiet des Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesens von den in den Absätzen 1 bis 3 festgelegten Grundsätzen abweichende Sonderbestimmungen gelten, regeln die nach den Absätzen 1 und 3 ergehenden bundesgesetzlichen Vorschriften.

Zweites Hauptstück.
Gesetzgebung des Bundes.

A. Nationalrat.

Artikel 24. Die Gesetzgebung des Bundes übt der Nationalrat gemeinsam mit dem Länder- und Ständerat aus.

Artikel 25. (1) Der Sitz des Nationalrates ist die Bundeshauptstadt Wien.

(2) Für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Nationalrat in einen anderen Ort des Bundesgebietes berufen.

Artikel 26. (1) Der Nationalrat wird vom Bundesvolk auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Wahlrechtes der Männer und Frauen, die das einundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Ob und unter welchen Voraussetzungen auf Grund staatsvertraglich gewährleisteter Gegenseitigkeit auch Personen, die nicht die Bundesbürgerschaft besitzen, das Wahlrecht zusteht, wird in dem Bundesgesetz über die Wahlordnung geregelt. Für die Wahl besteht Wahlpflicht in den Bundesländern, in denen dies durch Landesgesetz angeordnet wird. Durch Bundesgesetz werden die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren und die allfällige Wahlpflicht getroffen. In diesem Bundesgesetz sind insbesondere auch die Gründe festzusetzen, aus denen eine Nichtteilnahme an der Wahl trotz Wahlpflicht als entschuldigt gilt.

(2) Das Bundesgebiet wird in räumlich geschlossene Wahlkreise geteilt, deren Grenzen die Landesgrenzen nicht schneiden dürfen. Die Zahl der Abgeordneten ist auf die Wahlberechtigten eines Wahlkreises (Wahlkörper) im Verhältnis der Bürgerzahl der Wahlkreise, das ist der Zahl der Bundesbürger zu verteilen, die nach dem Ergebnis der letzten Volkszählung in den Wahlkreisen ihren ordentlichen Wohnsitz hatten. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig.

(3) Der Wahltag muß ein Sonntag oder ein anderer öffentlicher Ruhetag sein.

(4) Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das neunundzwanzigste Lebensjahr überschritten hat.

(5) Die Ausschließung vom Wahlrecht und von der Wählbarkeit kann nur die Folge einer gerichtlichen Verurteilung oder Verfügung sein.

(6) Zur Durchführung und Leitung der Wahlen zum Nationalrat, der Wahl des Bundespräsidenten und von Volksabstimmungen nach Artikel 46 sowie zur Mitwirkung bei der Überprüfung von Volksbegehren sind Wahlbehörden zu bestellen, denen als stimmberechtigte Beisitzer Vertreter der wahlwerbenden Parteien anzugehören haben, bei der Hauptwahlbehörde überdies Beisitzer, die dem richterlichen Stand angehören oder angehört haben. Die in der Wahlordnung festzusetzende Anzahl dieser Beisitzer ist — abgesehen von den dem richterlichen Berufsstande entstammenden Beisitzern — auf die wahlwerbenden Parteien nach ihrer bei der letzten Wahl zum Nationalrat festgestellten Stärke aufzuteilen.

(7) Die Grundlage für die Durchführung von Wahlen, Volksabstimmungen und Volksbegehren bilden ständige Wählerverzeichnisse, die alljährlich am 1. Jänner und am 1. Juni durch einen Monat zur allgemeinen Einsicht aufgelegt werden. Während dieser Auflagefristen haben die Bundesbürger (Absatz 1, erster und zweiter Satz) das Recht, die Richtigstellung der Wähler-

verzeichnisse zu verlangen. Als Stichtag für die Beurteilung der Wahlrechts-erfordernisse hat jeweils der letzte Tag der Auflagefrist zu gelten. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das auch regelt, inwiefern vor jeder Wahl ein Richtigstellungsverfahren durchgeführt wird.

(8) Die Wählerverzeichnisse werden von den Gemeinden, sofern aber Gemeinden zum örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeibehörde gehören, von dieser unter Mitwirkung der Gemeinde angelegt.

Artikel 27. (1) Die Gesetzgebungsperiode des Nationalrates dauert vier Jahre, vom Tag seines ersten Zusammentrittes an gerechnet, jedenfalls aber bis zu dem Tag, an dem der neue Nationalrat zusammentritt.

(2) Der neugewählte Nationalrat ist vom Bundespräsidenten längstens innerhalb dreißig Tagen nach der Wahl einzuberufen. Diese ist von der Bundesregierung so anzuordnen, daß der neugewählte Nationalrat am Tag nach dem Ablauf des vierten Jahres der Gesetzgebungsperiode zusammentreten kann.

Artikel 28. (1) Der Bundespräsident beruft den Nationalrat in jedem Jahr zu zwei ordentlichen Tagungen ein, und zwar zu einer Frühjahrstagung und zu einer Herbsttagung. Die Frühjahrstagung, deren Dauer mindestens zwei Monate beträgt, soll nicht länger als bis zum 15. Juni währen, die Herbsttagung, deren Dauer mindestens vier Monate beträgt, nicht vor dem 15. Oktober beginnen.

(2) Der Bundespräsident kann den Nationalrat auch zu außerordentlichen Tagungen einberufen. Wenn es die Bundesregierung oder mindestens ein Drittel der Mitglieder des Nationalrates, der Länderrat oder der Ständerat verlangt, ist der Bundespräsident verpflichtet, den Nationalrat binnen zwei Wochen zu einer außerordentlichen Tagung einzuberufen.

(3) Der Bundespräsident erklärt die Tagungen des Nationalrates auf Grund Beschlusses des Nationalrates für beendet.

(4) Bei Eröffnung einer neuen Tagung des Nationalrates innerhalb der gleichen Gesetzgebungsperiode werden die Arbeiten nach dem Stand fortgesetzt, in dem sie sich bei der Beendigung der letzten Tagung befunden haben. Bei Beendigung einer Tagung können einzelne Ausschüsse vom Nationalrat beauftragt werden, ihre Arbeiten fortzusetzen.

(5) Innerhalb einer Tagung beruft und schließt die einzelnen Sitzungen des Nationalrates sein Präsident. Dieser ist verpflichtet, innerhalb einer Tagung eine Sitzung spätestens binnen fünf Tagen einzuberufen, wenn dies wenigstens ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder die Bundesregierung verlangt.

Artikel 29. (1) Der Bundespräsident kann den Nationalrat auflösen, er darf dies jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß verfügen. Die Neuwahl ist in diesem Fall von der Bundesregierung so anzuordnen, daß der neugewählte Nationalrat längstens am neunzigsten Tag nach der Auflösung zusammentreten kann.

(2) Vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode kann der Nationalrat durch einfaches Gesetz seine Auflösung beschließen.

(3) Nach einer gemäß Absatz 2 erfolgten Auflösung sowie nach Ablauf der Zeit, für die der Nationalrat gewählt ist, dauert die Gesetzgebungsperiode bis zum Tag, an dem der neugewählte Nationalrat zusammentritt.

Artikel 30. (1) Der Nationalrat wählt aus seiner Mitte den Präsidenten, den zweiten und dritten Präsidenten.

(2) Die Geschäfte des Nationalrates werden auf Grund eines besonderen

Gesetzes und einer im Rahmen dieses Gesetzes vom Nationalrat zu beschließenden autonomen Geschäftsordnung geführt. Das Gesetz über die Geschäftsordnung kann nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

(3) Die Ernennung der Angestellten der Kanzlei des Präsidenten des Nationalrates steht dem Präsidenten des Nationalrates zu.

Artikel 31. Zu einem Beschluß des Nationalrates ist, soweit in diesem Gesetz nicht anderes bestimmt ist, die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Artikel 32. (1) Die Sitzungen des Nationalrates sind öffentlich.

(2) Die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen, wenn es vom Vorsitzenden oder einem Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt und vom Nationalrat nach Entfernung der Zuhörer beschlossen wird.

Artikel 33. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortung frei.

B. Länder- und Ständerat.

Artikel 34. Der Länder- und Ständerat gliedert sich in den Länderrat (Gruppe der Ländervertreter) und den Ständerat (Gruppe der Ständevertreter).

Artikel 35. Der Ständerat besteht aus Vertretern der Berufsstände des Bundesvolkes; seine Zusammensetzung und die Grundsätze über seine Bestellung werden durch ein besonderes Bundesverfassungsgesetz geregelt.

C. Bundesversammlung.

Artikel 38. Der Nationalrat und der Länder- und Ständerat treten als Bundesversammlung in gemeinsamer öffentlicher Sitzung zur Angelobung des Bundespräsidenten, ferner zur Beschlußfassung über eine Kriegserklärung am Sitz des Nationalrates zusammen.

Artikel 39. (1) Die Bundesversammlung wird — abgesehen von den Fällen des Artikels 60, Absatz 6, des Artikels 63, Absatz 2, des Artikels 64, Absatz 2, und des Artikels 68, Absatz 2 — vom Bundespräsidenten einberufen. Der Vorsitz wird abwechselnd vom Präsidenten des Nationalrates und vom Vorsitzenden des Länder- und Ständerates, das erstemal von jenem, geführt.

(2) In der Bundesversammlung wird die Geschäftsordnung des Nationalrates sinngemäß angewendet.

(3) Die Bestimmungen des Artikels 33 gelten auch für die Sitzungen der Bundesversammlung.

Artikel 40. (1) Die Beschlüsse der Bundesversammlung werden von ihrem Vorsitzenden beurkundet und vom Bundeskanzler gegengezeichnet.

(2) Die Beschlüsse der Bundesversammlung über eine Kriegserklärung sind vom Bundeskanzler amtlich kundzumachen.

D. Der Weg der Bundesgesetzgebung.

Artikel 41. (1) Gesetzesvorschläge gelangen an den Nationalrat entweder als Anträge seiner Mitglieder oder als Vorlagen der Bundesregierung. Der Länderrat und der Ständerat können durch Vermittlung der Bundesregierung Gesetzesanträge im Nationalrat stellen.

(2) Jeder von 200.000 Stimmberechtigten oder von je der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag (Volksbegehren) ist von der Bundesregierung dem Nationalrat zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen. Das Volksbegehren muß in Form eines Gesetzentwurfes gestellt werden.

Artikel 42. (1) Jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates ist unverzüglich durch dessen Präsidenten dem Bundeskanzler zu übermitteln, der ihn sofort dem Länder- und Ständerat bekanntzugeben hat.

(2) Ein Gesetzesbeschluß kann, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist, nur dann beurkundet und kundgemacht werden, wenn der Länder- und Ständerat gegen diesen Beschluß keinen mit Gründen versehenen Einspruch erhoben hat.

(3) Dieser Einspruch muß durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Nationalrat innerhalb acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Länder- und Ständerat schriftlich mitgeteilt werden.

(4) Wiederholt der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluß bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, so ist dieser zu beurkunden und kundzumachen. Beschließt der Länder- und Ständerat, keinen Einspruch zu erheben oder wird innerhalb der im Absatz 3 festgesetzten Frist kein mit Begründung versehener Einspruch erhoben, so ist der Gesetzesbeschluß zu beurkunden und kundzumachen.

(5) Gegen Beschlüsse des Nationalrates, die ein nach Artikel 64, Absatz 1, ergehendes Bundesgesetz über die Vertretung des Bundespräsidenten, ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen, kann der Länder- und Ständerat keinen Einspruch erheben. Diese Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sind ohne weiteres zu beurkunden und kundzumachen.

Artikel 43. Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluß des Nationalrates nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten, zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.

Artikel 44. (1) Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen können vom Nationalrat nur in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden; sie sind als solche („Verfassungsgesetz“, „Verfassungsbestimmung“) ausdrücklich zu bezeichnen.

(2) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung aber nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Länder- und Ständerates verlangt wird, ist nach Beendigung des Verfahrens gemäß Artikel 42, jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.

Artikel 45. (1) In der Volksabstimmung entscheidet die unbedingte Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen.

(2) Das Ergebnis der Volksabstimmung ist amtlich zu verlautbaren.

Artikel 46. (1) Das Verfahren für das Volksbegehren und die Volksabstimmung wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Stimmberechtigt ist jeder zum Nationalrat wahlberechtigte Bundesbürger.

(3) Der Bundespräsident ordnet die Volksabstimmung an.

Artikel 47. (1) Das verfassungsmäßige Zustandekommen der Bundesgesetze wird durch die Unterschrift des Bundespräsidenten beurkundet.

(2) Die Vorlage zur Beurkundung erfolgt durch den Bundeskanzler.

(3) Die Beurkundung ist vom Bundeskanzler und von den zuständigen Bundesministern gegenzuzeichnen.

Artikel 48. Bundesgesetze und die in Artikel 50 bezeichneten Staatsverträge werden mit Berufung auf den Beschluß des Nationalrates, Bundesgesetze, die auf einer Volksabstimmung beruhen, mit Berufung auf das Ergebnis der Volksabstimmung kundgemacht.

Artikel 49. (1) Die Bundesgesetze und die in Artikel 50 bezeichneten Staatsverträge sind vom Bundeskanzler im Bundesgesetzblatt kundzumachen. Ihre verbindende Kraft beginnt, wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, nach Ablauf des Tages, an dem das Stück des Bundesgesetzblattes, das die Kundmachung enthält, herausgegeben und versendet wird, und erstreckt sich, wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt ist, auf das gesamte Bundesgebiet.

(2) Über das Bundesgesetzblatt ergeht ein besonderes Bundesgesetz.

E. Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Vollziehung des Bundes.

Artikel 50. (1) Alle politischen Staatsverträge, andere nur, sofern sie gesetzändernden Inhalt haben, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Nationalrat.

(2) Auf Beschlüsse des Nationalrates über die Genehmigung von Staatsverträgen werden die Bestimmungen des Artikels 42, Absatz 1 bis 4, und, wenn durch den Staatsvertrag ein Verfassungsgesetz geändert wird, die Bestimmungen des Artikels 44, Absatz 1, sinngemäß angewendet.

Artikel 51. (1) Dem Nationalrat ist spätestens zehn Wochen vor Ablauf des Finanzjahres von der Bundesregierung ein Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das folgende Finanzjahr vorzulegen.

(2) Bundesausgaben, die im Bundesfinanzgesetz oder in einem Sondergesetz nicht vorgesehen sind, bedürfen vor ihrer Vollziehung der verfassungsmäßigen Genehmigung des Nationalrates, die vom Bundesminister für Finanzen einzuholen ist. Bei Gefahr im Verzug darf eine solche Bundesausgabe, sofern sie 1.000.000 S nicht übersteigt, mit Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates vollzogen werden; die Genehmigung des Nationalrates ist nachträglich anzusprechen.

(3) Wird der von der Bundesregierung zeitgerecht (Absatz 1) dem Nationalrat vorgelegte Bundesvoranschlagsentwurf vom Nationalrat nicht vor Ablauf des Finanzjahres verfassungsmäßig genehmigt und bis dahin auch keine vorläufige Vorsorge durch Bundesgesetz getroffen, so sind in den ersten zwei Monaten des folgenden Finanzjahres die Steuern, Abgaben und Gefälle nach den bestehenden Vorschriften einzuheben und die Bundesausgaben auf Rechnung der gesetzlich festzustellenden Kredite mit Ausnahme von Ausgaben, die im letzten Bundesfinanzgesetz ihrer Art nach nicht besonders vorgesehen waren, zu bestreiten. Die Höchstgrenze der zulässigen Bundesausgaben bilden die in dem dem Nationalrat vorgelegten Bundesvoranschlagsentwurf enthaltenen Ausgabenkredite, wobei für jeden Monat ein Zwölftel dieser Kredite als Grundlage zu dienen hat. Die zur Erfüllung rechtsverbindlicher Verpflichtungen erforderlichen Ausgaben sind nach Maßgabe

ihrer Fälligkeit zu bestreiten. Die Besetzung von Dienstposten erfolgt gleichfalls auf Grund des dem Nationalrat vorgelegten Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes. Im übrigen bleiben die Bestimmungen des letzten Bundesfinanzgesetzes, soweit sie nicht Gebarungsziffern betreffen, sinngemäß auch für die erwähnten zwei Monate in Kraft.

Artikel 52. Der Nationalrat und der Länder- und Ständerat sind befugt, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen, deren Mitglieder über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen sowie ihren Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in Entschließungen Ausdruck zu geben.

Artikel 53. (1) Der Nationalrat kann durch Beschluß Untersuchungsausschüsse einsetzen.

(2) Die Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzulegen.

(3) Das Verfahren der Untersuchungsausschüsse wird durch das Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates geregelt.

Artikel 54. Der Nationalrat wirkt an der Festsetzung von Eisenbahntarifen, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgebühren und Preisen der Monopolgegenstände sowie von Bezügen der in Betrieben des Bundes ständig beschäftigten Personen mit. Diese Mitwirkung wird durch Bundesverfassungsgesetz geregelt.

Artikel 55. (1) Der Nationalrat wählt aus seiner Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl den Hauptausschuß; durch Bundesgesetz kann festgesetzt werden, daß bestimmte Verordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers des Einvernehmens mit dem Hauptausschuß bedürfen. Der Hauptausschuß ist auch außerhalb der Tagungen des Nationalrates (Artikel 28) einzuberufen, wenn sich die Notwendigkeit hiezu ergibt.

(2) Der Hauptausschuß wählt aus seiner Mitte einen ständigen Unterausschuß, dem die in diesem Gesetz vorgesehenen Befugnisse obliegen. Die Wahl erfolgt nach dem Grundsatz der Verhältniswahl; bei Bedachtnahme auf diesen Grundsatz muß jedoch dem Unterausschuß mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuß vertretenen Partei angehören. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des ständigen Unterausschusses müssen ihren Wohnsitz am Sitz des Nationalrates haben. Die Geschäftsordnung hat Vorsorge zu treffen, daß der ständige Unterausschuß jederzeit einberufen werden und zusammentreten kann. Wird der Nationalrat nach Artikel 29, Absatz 1, vom Bundespräsidenten aufgelöst, so obliegt dem ständigen Unterausschuß die Mitwirkung an der Vollziehung, die nach diesem Gesetz sonst dem Nationalrat (Hauptausschuß) zusteht.

F. Stellung der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates.

Artikel 56. Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Länder- und Ständerates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden.

Artikel 57. (1) Die Mitglieder des Nationalrates können wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen Abstimmungen niemals, wegen der in diesem Beruf gemachten mündlichen Äußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden.

(2) Kein Mitglied des Nationalrates darf wegen einer strafbaren Handlung — den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens ausgenommen — ohne Zustimmung des Nationalrates verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden. Der Nationalrat hat über ein Ersuchen der zur Verfolgung berufenen Behörde um Zustimmung zur Verhaftung oder sonstigen behördlichen Verfolgung eines seiner Mitglieder binnen sechs Wochen zu beschließen. Verlangt der Nationalrat innerhalb dieser Frist nicht, daß die Verfolgung auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgeschoben wird, so darf die Verhaftung oder sonstige behördliche Verfolgung stattfinden. Die tagungsfreie Zeit wird weder in diese Frist noch in die Verjährungszeit eingerechnet.

(3) Im Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens hat die Behörde dem Präsidenten des Nationalrates sogleich die geschehene Verhaftung bekanntzugeben. Wenn es der Nationalrat oder in der tagungsfreien Zeit der mit diesen Angelegenheiten betraute ständige Ausschuß verlangt, muß die Haft aufgehoben oder die Verfolgung überhaupt auf die Dauer der Gesetzgebungsperiode aufgeschoben werden.

(4) Zum Zweck der rechtzeitigen Beschlußfassung des Nationalrates hat der Präsident das Auslieferungsbegehren spätestens am vorletzten Tag der sechswöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen; die näheren Bestimmungen trifft die Geschäftsordnung.

(5) Die Immunität der Mitglieder des Nationalrates (Absätze 1 bis 3) endigt mit dem Tag des Zusammentrittes des neugewählten Nationalrates, bei Organen des Nationalrates, deren Funktion über diesen Zeitpunkt hinausgeht, mit dem Erlöschen dieser Funktion.

Artikel 58. (1) Die Mitglieder des Länderrates genießen während der ganzen Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern des Landtages des Landes, dessen Landesregierung sie angehören.

(2) Für die Mitglieder des Ständerates findet Artikel 57 sinngemäß Anwendung.

Artikel 59. (1) Niemand kann gleichzeitig dem Nationalrat und dem Länder- und Ständerat angehören.

(2) Öffentliche Angestellte, einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, bedürfen zur Ausübung eines Mandates im Nationalrat oder im Länder- und Ständerat keinesurlaubes. Bewerben sie sich um Mandate im Nationalrat, ist ihnen die dazu erforderliche freie Zeit zu gewähren. Das Nähere bestimmen die Dienstesvorschriften.

Drittes Hauptstück.

Vollziehung des Bundes.

A. Verwaltung.

1. Bundespräsident.

Artikel 60. (1) Der Bundespräsident wird vom Bundesvolk in unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt. Stimmberechtigt ist jeder zum Nationalrat Wahlberechtigte. Für die Wahl des Bundespräsidenten besteht Wahlpflicht. Die näheren Bestimmungen über das Wahlverfahren und die Wahlpflicht werden durch Bundesgesetz getroffen, in dem insbesondere auch die Gründe festzusetzen sind, aus denen eine Nichtteilnahme an der Wahl als entschuldigt gilt.

(2) Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen für sich hat. Ergibt sich keine solche Mehrheit, so findet ein zweiter Wahlgang statt. Bei diesem können gültigerweise nur für einen der beiden Wahlwerber, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen erhalten haben, Stimmen abgegeben werden; es kann jedoch jede der zwei Wählergruppen, die diese beiden Wahlwerber aufgestellt haben, für den zweiten Wahlgang an Stelle des von ihr aufgestellten Wahlwerbers eine andere Person namhaft machen.

(3) Zum Bundespräsidenten kann nur gewählt werden, wer das Wahlrecht zum Nationalrat hat und vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 35. Lebensjahr überschritten hat. Ausgeschlossen von der Wählbarkeit sind Mitglieder regierender Häuser oder solcher Familien, die ehemals regiert haben.

(4) Das Ergebnis der Wahl des Bundespräsidenten ist vom Bundeskanzler amtlich kundzumachen.

(5) Das Amt des Bundespräsidenten dauert sechs Jahre. Eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Funktionsperiode ist nur einmal zulässig.

(6) Vor Ablauf der Funktionsperiode kann der Bundespräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Die Volksabstimmung ist durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt. Die Bundesversammlung ist zu diesem Zweck vom Bundeskanzler einzuberufen, wenn der Nationalrat einen solchen Antrag beschlossen hat. Zum Beschluß des Nationalrates ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich. Durch einen derartigen Beschluß des Nationalrates ist der Bundespräsident an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Nationalrates (Artikel 29, Absatz 1) zur Folge. Auch in diesem Fall darf die gesamte Funktionsperiode des Bundespräsidenten nicht mehr als zwölf Jahre dauern.

Artikel 61. (1) Der Bundespräsident darf während seiner Amtstätigkeit keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und keinen anderen Beruf ausüben.

(2) Der Titel „Bundespräsident“ darf — auch mit einem Zusatz oder im Zusammenhange mit anderen Bezeichnungen — von niemandem anderen geführt werden. Er ist gesetzlich geschützt.

Artikel 62. (1) Der Bundespräsident leistet bei Antritt seines Amtes vor der Bundesversammlung das Gelöbnis:

„Ich gelobe, daß ich die Verfassung und alle Gesetze der Republik getreulich beobachten und meine Pflicht nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen werde.“

(2) Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

Artikel 63. (1) Eine behördliche Verfolgung des Bundespräsidenten ist nur zulässig, wenn ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat.

(2) Der Antrag auf Verfolgung des Bundespräsidenten ist von der zuständigen Behörde beim Nationalrat zu stellen, der beschließt, ob die Bundesversammlung damit zu befassen ist. Spricht sich der Nationalrat dafür aus, hat der Bundeskanzler die Bundesversammlung sofort einzuberufen.

Artikel 64. (1) Wenn der Bundespräsident verhindert oder wenn seine Stelle dauernd erledigt ist, gehen alle Funktionen des Bundespräsidenten zunächst auf den Bundeskanzler über. Dauert die Verhinderung voraussichtlich länger als zwanzig Tage, so ist die Vertretung bundesgesetzlich zu regeln.

(2) Im Fall der dauernden Erledigung der Stelle des Bundespräsidenten hat die Bundesregierung sofort die Wahl des neuen Bundespräsidenten anzuordnen und der Bundeskanzler nach erfolgter Wahl die Bundesversammlung unverzüglich zur Angelobung des Bundespräsidenten einzuberufen.

Artikel 65. (1) Der Bundespräsident vertritt die Republik nach außen, empfängt und beglaubigt die Gesandten, genehmigt die Bestellung der fremden Konsuln, bestellt die konsularischen Vertreter der Republik im Ausland und schließt die Staatsverträge ab.

(2) Weiter stehen ihm — außer den ihm nach anderen Bestimmungen dieser Verfassung übertragenen Befugnissen — zu:

a) die Ernennung der Bundesangestellten, einschließlich der Offiziere, und der sonstigen Bundesfunktionäre, die Verleihung von Amtstiteln an solche;

b) die Schaffung und Verleihung von Berufstiteln;

c) für Einzelfälle: die Begnadigung der von den Gerichten rechtskräftig Verurteilten, die Milderung und Umwandlung der von den Gerichten ausgesprochenen Strafen, die Nachsicht von Rechtsfolgen und die Tilgung von Verurteilungen im Gnadenweg, ferner die Niederschlagung des strafgerichtlichen Verfahrens bei den von Amts wegen zu verfolgenden strafbaren Handlungen;

d) die Erklärung unehelicher Kinder zu ehelichen auf Ansuchen der Eltern.

(3) Inwieweit dem Bundespräsidenten außerdem noch Befugnisse hinsichtlich Gewährung von Ehrenrechten, außerordentlichen Zuwendungen, Zulagen und Versorgungsgenüssen, Ernennungs- oder Bestätigungsrechten und sonstigen Befugnissen in Personalangelegenheiten zustehen, bestimmen besondere Gesetze.

Artikel 66. (1) Der Bundespräsident kann das ihm zustehende Recht der Ernennung von Bundesangestellten bestimmter Kategorien den zuständigen Mitgliedern der Bundesregierung übertragen.

(2) Der Bundespräsident kann zum Abschluß bestimmter Kategorien von Staatsverträgen, die nicht unter die Bestimmung des Artikels 50 fallen, die Bundesregierung oder die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung ermächtigen.

Artikel 67. (1) Alle Akte des Bundespräsidenten erfolgen, soweit nicht verfassungsmäßig anderes bestimmt ist, auf Vorschlag der Bundesregierung oder des von ihr ermächtigten Bundesministers. Inwieweit die Bundesregierung oder der zuständige Bundesminister hiebei selbst an Vorschläge anderer Stellen gebunden ist, bestimmt das Gesetz.

(2) Alle Akte des Bundespräsidenten bedürfen, soweit nicht verfassungsgesetzlich anderes bestimmt ist, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder der zuständigen Bundesminister.

Artikel 68. (1) Der Bundespräsident ist für die Ausübung seiner Funktionen der Bundesversammlung gemäß Artikel 142 verantwortlich.

(2) Zur Geltendmachung dieser Verantwortung ist die Bundesversammlung auf Beschluß des Nationalrates oder des Länder- und Ständerates vom Bundeskanzler einzuberufen.

(3) Zu einem Beschluß, mit dem eine Anklage im Sinne des Artikels 142 erhoben wird, bedarf es der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder jedes der beiden Vertretungskörper und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

2. Bundesregierung.

Artikel 69. (1) Mit den obersten Verwaltungsgeschäften des Bundes sind, soweit diese nicht dem Bundespräsidenten übertragen sind, der Bundeskanzler, der Vizekanzler und die übrigen Bundesminister betraut. Sie bilden in ihrer Gesamtheit die Bundesregierung unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers.

(2) Der Vizekanzler ist zur Vertretung des Bundeskanzlers in dessen gesamtem Wirkungsbereich berufen. Sind der Bundeskanzler und der Vizekanzler gleichzeitig verhindert, betraut der Bundespräsident ein Mitglied der Bundesregierung mit der Vertretung des Bundeskanzlers.

Artikel 70. (1) Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt. Zur Entlassung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung ist ein Vorschlag nicht erforderlich; die Entlassung einzelner Mitglieder der Bundesregierung erfolgt auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Die Gegenzeichnung erfolgt, wenn es sich um die Ernennung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung handelt, durch den neubestellten Bundeskanzler; die Entlassung bedarf keiner Gegenzeichnung.

(2) Zum Bundeskanzler, Vizekanzler oder Bundesminister kann nur ernannt werden, wer zum Nationalrat wählbar ist; die Mitglieder der Bundesregierung müssen nicht dem Nationalrat angehören.

(3) Wird vom Bundespräsidenten eine neue Bundesregierung zu einer Zeit bestellt, in welcher der Nationalrat nicht tagt, so hat er den Nationalrat binnen einer Woche zum Zweck der Vorstellung der neuen Bundesregierung zu einer außerordentlichen Tagung (Artikel 28, Absatz 2) einzuberufen.

Artikel 71. Ist die Bundesregierung aus dem Amt geschieden, hat der Bundespräsident bis zur Bildung der neuen Bundesregierung Mitglieder der scheidenden Regierung oder höhere Beamte der Bundesämter mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz in der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen. Diese Bestimmung wird sinngemäß angewendet, wenn einzelne Mitglieder aus der Bundesregierung ausgeschieden sind.

Artikel 72. (1) Die Mitglieder der Bundesregierung werden vor Antritt ihres Amtes vom Bundespräsidenten angelobt. Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

(2) Die Bestallungsurkunden des Bundeskanzlers, des Vizekanzlers und der übrigen Bundesminister werden vom Bundespräsidenten mit dem Tag der Angelobung ausgefertigt und vom neubestellten Bundeskanzler gegengezeichnet.

(3) Diese Bestimmungen sind auch auf die Fälle des Artikels 71 sinngemäß anzuwenden.

Artikel 73. Im Falle der zeitweiligen Verhinderung eines Bundesministers betraut der Bundespräsident einen der Bundesminister oder einen höheren Beamten eines Bundesamtes mit der Vertretung. Dieser Vertreter trägt die gleiche Verantwortung wie ein Bundesminister (Artikel 76).

Artikel 74. (1) Versagt der Nationalrat der Bundesregierung oder einzelnen ihrer Mitglieder durch ausdrückliche Entschließung das Vertrauen, so ist die Bundesregierung oder der betreffende Bundesminister des Amtes zu entheben.

(2) Zu einem Beschluß des Nationalrates, mit dem das Vertrauen ver-

sagt wird, ist die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates erforderlich. Doch ist, wenn es ein Fünftel der anwesenden Mitglieder verlangt, die Abstimmung auf den zweitnächsten Werktag zu vertagen. Eine neuerliche Vertagung der Abstimmung kann nur durch Beschluß des Nationalrates erfolgen.

(3) Unbeschadet der dem Bundespräsidenten nach Artikel 70, Absatz 1, sonst zustehenden Befugnis sind die Bundesregierung oder ihre einzelnen Mitglieder vom Bundespräsidenten in den gesetzlich bestimmten Fällen oder auf ihren Wunsch des Amtes zu entheben.

Artikel 75. Die Mitglieder der Bundesregierung sowie die von ihnen entsendeten Vertreter sind berechtigt, an allen Beratungen des Nationalrates, des Länder- und Ständerates und der Bundesversammlung sowie der Ausschüsse dieser Vertretungskörper teilzunehmen, jedoch an solchen Beratungen des Hauptausschusses des Nationalrates, die nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates grundsätzlich nichtöffentlich sind, nur auf besondere Einladung. Sie müssen auf ihr Verlangen jedesmal gehört werden. Der Nationalrat, der Länder- und Ständerat und die Bundesversammlung sowie deren Ausschüsse können die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung verlangen.

Artikel 76. (1) Die Mitglieder der Bundesregierung (Artikel 69 und 71) sind dem Nationalrat gemäß Artikel 142 verantwortlich.

(2) Zu einem Beschluß, mit dem eine Anklage gemäß Artikel 142 erhoben wird, bedarf es der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder.

Artikel 77. (1) Zur Besorgung der Geschäfte der Bundesverwaltung sind die Bundesministerien und die ihnen unterstellten Ämter berufen.

(2) Die Zahl der Bundesministerien, ihr Wirkungsbereich und ihre Einrichtung werden durch Bundesgesetz bestimmt.

(3) Mit der Leitung des Bundeskanzleramtes ist der Bundeskanzler, mit der Leitung der anderen Bundesministerien je ein Bundesminister betraut. Der Bundespräsident kann die sachliche Leitung bestimmter, zum Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes gehörender Angelegenheiten unbeschadet des Fortbestandes ihrer Zugehörigkeit zum Bundeskanzleramt eigenen Bundesministern übertragen; solche Bundesminister haben bezüglich der betreffenden Angelegenheiten die Stellung eines zuständigen Bundesministers.

(4) Der Bundeskanzler und die übrigen Bundesminister können ausnahmsweise auch mit der Leitung eines zweiten Bundesministeriums betraut werden.

Artikel 78. (1) In besonderen Fällen können Bundesminister auch ohne gleichzeitige Betrauung mit der Leitung eines Bundesministeriums bestellt werden.

(2) Den Bundesministern können zur Unterstützung in der Geschäftsführung und zur parlamentarischen Vertretung Staatssekretäre beigegeben werden, die in gleicher Weise wie die Bundesminister bestellt werden und aus dem Amt scheiden.

(3) Der Staatssekretär ist dem Bundesminister unterstellt und an seine Weisungen gebunden.

3. Bundesheer.

Artikel 79. (1) Dem Bundesheer liegt der Schutz der Grenzen der Republik ob.

(2) Das Bundesheer ist, soweit die gesetzmäßige bürgerliche Gewalt

seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Innern überhaupt und zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges bestimmt.

(3) Welche Behörden und Organe die Mitwirkung des Bundesheeres zu den im Absatz 2 genannten Zwecken unmittelbar in Anspruch nehmen können bestimmt das Wehrgesetz.

(4) Selbständiges militärisches Einschreiten zu den im Absatz 2 genannten Zwecken ist nur zulässig, wenn entweder die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen, und bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gutzumachender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde, oder wenn es sich um die Zurückweisung eines tätlichen Angriffes oder um die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes handelt, die gegen eine Abteilung des Bundesheeres richtet sind.

Artikel 80. (1) Den Oberbefehl über das Bundesheer führt der Bundespräsident.

(2) Soweit nicht nach dem Wehrgesetz der Bundespräsident über das Heer verfügt, steht die Verfügung dem zuständigen Bundesminister innerhalb der ihm von der Bundesregierung erteilten Ermächtigung zu.

(3) Die Befehlsgewalt über das Bundesheer übt der zuständige Bundesminister (Artikel 76, Absatz 1) aus.

Artikel 81. Durch Bundesgesetz wird geregelt, inwieweit die Länder bei der Ergänzung, Verpflegung und Unterbringung des Heeres und der Beistellung seiner sonstigen Erfordernisse mitwirken.

B. Gerichtsbarkeit.

Artikel 82. (1) Alle Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus.

(2) Die Urteile und Erkenntnisse werden im Namen der Republik verkündet und ausgefertigt.

Artikel 83. (1) Die Verfassung und Zuständigkeit der Gerichte wird durch Bundesgesetz festgestellt.

(2) Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

(3) Ausnahmegerichte sind nur in den durch die Gesetze über das Verfahren in Strafsachen geregelten Fällen zulässig.

Artikel 84. Die Militärgerichtsbarkeit ist — außer für Kriegszeiten — aufgehoben.

Artikel 85. Die Todesstrafe im ordentlichen Verfahren ist abgeschafft.

Artikel 86. (1) Die Richter werden, sofern nicht in diesem Gesetz anderes bestimmt ist, gemäß dem Antrag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten oder auf Grund seiner Ermächtigung vom zuständigen Bundesminister ernannt; die Bundesregierung oder der Bundesminister hat Besetzungsvorschläge der durch die Gerichtsverfassung hiezu berufenen Senate einzuholen.

(2) Der dem zuständigen Bundesminister vorzulegende und der von ihm an die Bundesregierung zu leitende Besetzungsvorschlag hat, wenn genügend Bewerber vorhanden sind, mindestens drei Personen, wenn aber mehr als eine Stelle zu besetzen ist, mindestens doppelt so viele Personen zu umfassen, als Richter zu ernennen sind.

Artikel 87. (1) Die Richter sind in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig.

(2) In Ausübung seines richterlichen Amtes befindet sich ein Richter bei Besorgung aller ihm nach dem Gesetz und der Geschäftsverteilung zustehenden gerichtlichen Geschäfte, mit Ausschluß der Justizverwaltungssachen, die nicht nach Vorschrift des Gesetzes durch Senate oder Kommissionen zu erledigen sind.

(3) Die Geschäfte sind unter die Richter eines Gerichtes für die in der Gerichtsverfassung bestimmte Zeit im voraus zu verteilen. Eine nach dieser Einteilung einem Richter zufallende Sache darf ihm durch Verfügung der Justizverwaltung nur im Fall seiner Behinderung abgenommen werden.

Artikel 88. (1) In der Gerichtsverfassung wird eine Altersgrenze bestimmt, nach deren Erreichung die Richter in den dauernden Ruhestand zu versetzen sind.

(2) Im übrigen dürfen Richter nur in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen und Formen und auf Grund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses ihres Amtes entsetzt oder wider ihren Willen an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Diese Bestimmungen finden jedoch auf Übersetzungen und Versetzungen in den Ruhestand keine Anwendung, die durch Veränderungen in der Verfassung der Gerichte nötig werden. In einem solchen Fall wird durch das Gesetz festgestellt, innerhalb welchen Zeitraumes Richter ohne die sonst vorgeschriebenen Förmlichkeiten übersetzt und in den Ruhestand versetzt werden können.

(3) Die zeitweise Enthebung der Richter vom Amt darf nur durch Verfügung des Gerichtsvorstandes oder der höheren Gerichtsbehörde bei gleichzeitiger Verweisung der Sache an das zuständige Gericht stattfinden.

Artikel 89. (1) Die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze steht den Gerichten nicht zu.

(2) Hat ein Gericht gegen die Anwendung einer Verordnung aus dem Grund der Gesetzwidrigkeit Bedenken, so hat es das Verfahren zu unterbrechen und den Antrag auf Aufhebung dieser Verordnung beim Verfassungsgerichtshof zu stellen.

(3) Ist die vom Gesetz anzuwendende Verordnung bereits außer Kraft getreten, so hat der Antrag des Gerichtes die Entscheidung zu begehren, daß die Verordnung gesetzwidrig war.

(4) Ist die vom Gericht anzuwendende Verordnung durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus dem Grunde der Gesetzwidrigkeit aufgehoben worden, so ist das Gericht, ohne den im Absatz 3 bezeichneten Antrag zu stellen, an die Rechtsanschauung des Verfassungsgerichtshofes gebunden.

Artikel 90. (1) Die Verhandlungen in Zivil- und Strafrechtssachen vor dem erkennenden Gericht sind mündlich und öffentlich. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

(2) Im Strafverfahren gilt der Anklageprozeß.

Artikel 91. (1) Das Volk hat an der Rechtsprechung mitzuwirken.

(2) Bei den mit schweren Strafen bedrohten Verbrechen, die das Gesetz zu bezeichnen hat, sowie bei allen politischen Verbrechen und Vergehen entscheiden Geschworne über die Schuld des Angeklagten.

(3) Im Strafverfahren wegen anderer strafbarer Handlungen nehmen Schöffen an der Rechtsprechung teil, wenn die zu verhängende Strafe ein vom Gesetz zu bestimmendes Maß überschreitet.

Artikel 92. (1) Oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen ist der Oberste Gerichtshof.

(2) Dem Obersten Gerichtshof können Mitglieder der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines allgemeinen Vertretungskörpers nicht angehören; für Mitglieder der allgemeinen Vertretungskörper, die auf eine bestimmte Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode gewählt wurden, dauert die Unvereinbarkeit auch bei vorzeitigem Verzicht auf das Mandat bis zum Ablauf der Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode fort. Zum Präsidenten oder Vizepräsidenten des Obersten Gerichtshofes kann nicht bestellt werden, wer eine der eben erwähnten Funktionen in den letzten vier Jahren bekleidet hat.

Artikel 93. Amnestien wegen gerichtlich strafbarer Handlungen werden durch Bundesgesetz erteilt.

Artikel 94. Die Justiz ist von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt.

Viertes Hauptstück.

Gesetzgebung und Vollziehung der Länder.

A. Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 95. (1) Die Gesetzgebung der Länder wird von den Landtagen ausgeübt. Deren Mitglieder werden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller nach den Landtagswahlordnungen wahlberechtigten männlichen und weiblichen Bundesbürger gewählt, die im Land ihren ordentlichen Wohnsitz haben. Die Bestimmung des Artikels 26, Absatz 1, letzter Satz, findet sinngemäß Anwendung; die Gründe, aus denen die Nichtteilnahme an der Wahl als entschuldigt gilt, dürfen nicht weiter gezogen sein als in der Wahlordnung zum Nationalrat.

(2) Die Landtagswahlordnungen dürfen die Bedingungen des aktiven und passiven Wahlrechtes nicht enger ziehen als die Wahlordnung zum Nationalrat.

(3) Die Wähler üben ihr Wahlrecht in Wahlkreisen aus, von denen jeder ein geschlossenes Gebiet umfassen muß. Die Zahl der Abgeordneten ist auf die Wahlkreise im Verhältnis der Bürgerzahl zu verteilen. Eine Gliederung der Wählerschaft in andere Wahlkörper ist nicht zulässig. Den Wahlen sind die ständigen Wählerverzeichnisse für die Wahlen zum Nationalrat (Artikel 26, Absatz 7) zugrunde zu legen.

(4) Die Zahl der Mitglieder der Landtage ist durch die Landesgesetzgebung nach der Bürgerzahl so zu bemessen, daß sie höchstens beträgt:

bei Ländern mit einer Bürgerzahl bis zu 250.000: sechszwanzig,
bei Ländern mit einer Bürgerzahl bis zu 500.000: sechsunddreißig,
bei Ländern mit einer Bürgerzahl bis zu 1.000.000: achtundvierzig, und
bei Ländern mit einer Bürgerzahl bis zu 1.500.000: sechsundfünfzig.

(5) Öffentlichen Angestellten, einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, ist, im Falle sie sich um ein Mandat in einem Landtage bewerben oder zu Abgeordneten eines Landtages gewählt werden, die für die Bewerbung um ein Landtagsmandat oder die Ausübung eines solchen erforderliche freie Zeit zu gewähren. Das Nähere bestimmen die Dienstesvorschriften.

Artikel 96. (1) Die Mitglieder des Landtages genießen die gleiche Immunität wie die Mitglieder des Nationalrates; die Bestimmungen des Artikels 57 sind sinngemäß anzuwenden.

(2) Die Bestimmungen der Artikel 32 und 33 gelten auch für die Sitzungen der Landtage und ihrer Ausschüsse.

Artikel 97. (1) Zu einem Landesgesetz ist der Beschluß des Landtages, die Beurkundung und Gegenzeichnung nach den Bestimmungen der Landesverfassung und die Kundmachung durch den Landeshauptmann im Landesgesetzblatt erforderlich.

(2) Insoweit ein Landesgesetz bei der Vollziehung die Mitwirkung von Bundesorganen vorsieht, muß zu dieser Mitwirkung die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt werden. Die Zustimmung gilt als gegeben, wenn die Bundesregierung nicht binnen acht Wochen von dem Tage, an dem der Gesetzesbeschluß beim zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, dem Landeshauptmann mitgeteilt hat, daß die Mitwirkung der Bundesorgane verweigert wird. Vor Ablauf dieser Frist darf die Kundmachung des Gesetzesbeschlusses nur erfolgen, wenn die Bundesregierung ausdrücklich zugestimmt hat.

Artikel 98. (1) Alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage sind unmittelbar nach der Beschlußfassung des Landtages vor ihrer Kundmachung vom Landeshauptmann dem zuständigen Bundesministerium bekanntzugeben.

(2) Wegen Gefährdung von Bundesinteressen kann die Bundesregierung gegen den Gesetzesbeschluß eines Landtages binnen acht Wochen von dem Tag, an dem der Gesetzesbeschluß beim zuständigen Bundesministerium eingelangt ist, einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben. In diesem Fall darf der Gesetzesbeschluß nur kundgemacht werden, wenn ihn der Landtag bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder wiederholt.

(3) Vor Ablauf der Einspruchsfrist ist die Kundmachung nur zulässig, wenn die Bundesregierung ausdrücklich zustimmt.

(4) Für Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Abgaben zum Gegenstand haben, gelten die Bestimmungen des Finanz-Verfassungsgesetzes.

Artikel 99. (1) Die durch Landesverfassungsgesetz zu erlassende Landesverfassung kann, insoweit dadurch die Bundesverfassung nicht berührt wird, durch Landesverfassungsgesetz abgeändert werden.

(2) Ein Landesverfassungsgesetz kann nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder des Landtages und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden.

Artikel 100. (1) Jeder Landtag kann auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Länderrates vom Bundespräsidenten aufgelöst werden. Die Zustimmung des Länderrates muß bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden. An der Abstimmung dürfen die Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, nicht teilnehmen.

(2) Im Falle der Auflösung sind nach den Bestimmungen der Landesverfassung binnen drei Wochen Neuwahlen auszuschreiben; die Einberufung des neugewählten Landtages hat binnen vier Wochen nach der Wahl zu erfolgen.

Artikel 101. (1) Die Vollziehung jedes Landes übt eine vom Landtag zu wählende Landesregierung aus.

(2) Die Mitglieder der Landesregierung müssen nicht dem Landtag angehören. Jedoch kann in die Landesregierung nur gewählt werden, wer zum Landtag wählbar ist.

(3) Die Landesregierung besteht aus dem Landeshauptmann, der erforderlichen Zahl von Stellvertretern und weiteren Mitgliedern.

(4) Der Landeshauptmann wird vom Bundespräsidenten, die anderen Mitglieder der Landesregierung werden vom Landeshauptmann vor Antritt

des Amtes auf die Bundesverfassung angelobt. Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

Artikel 102. (1) Im Bereich der Länder üben die Vollziehung des Bundes, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden aus (mittelbare Bundesverwaltung). Soweit in Angelegenheiten, die in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden, Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden, mit der Vollziehung betraut sind, unterstehen diese Bundesbehörden in den betreffenden Angelegenheiten dem Landeshauptmann und sind an dessen Weisungen (Artikel 20, Absatz 1) gebunden; ob und inwieweit solche Bundesbehörden mit Akten der Vollziehung betraut werden, bestimmen die nach Artikel 10 ergehenden Bundesgesetze. In den Fällen, in denen die Bundespolizeibehörden in Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder Vollziehungsakte zu besorgen haben, steht die Befugnis zu Weisungen dem Landeshauptmann zu.

(2) Folgende Angelegenheiten können im Rahmen des verfassungsmäßig festgestellten Wirkungsbereiches unmittelbar von Bundesbehörden versehen werden:

Grenzvermarkung, Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland, Zollwesen, Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm, Bundesfinanzen, Monopolwesen, Maß-, Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen, technisches Versuchswesen, Justizwesen, Paßwesen, Meldewesen, Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen sowie Schießwesen, Patentwesen, Schutz von Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen, Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, Verkehrswesen, Bundesstraßen, Strom- und Schifffahrtspolizei, Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesen, Bergwesen, Regulierung und Instandhaltung der Donau, Wildbachverbauung, Bau- und Instandhaltung von Wasserstraßen, Vermessungswesen, Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz, Sozialversicherungswesen, Denkmalschutz, Organisation und Führung der Bundespolizei und der Bundesgendarmerie, endlich unter außerordentlichen Verhältnissen dort, wo sich am Tag des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes der örtliche Wirkungskreis einer Bundespolizeibehörde nicht mit dem Gebiet eines Bundeslandes deckt: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei, Pressewesen, Vereins- und Versammlungsangelegenheiten und Fremdenpolizei; militärische Angelegenheiten, Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene.

(3) Dem Bund bleibt es vorbehalten, auch in den im Absatz 2 aufgezählten Angelegenheiten den Landeshauptmann mit der Vollziehung des Bundes zu beauftragen.

(4) Die Errichtung von eigenen Bundesbehörden für andere als die im Absatz 2 bezeichneten Angelegenheiten kann nur mit Zustimmung der beteiligten Länder erfolgen.

(5) Im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeibehörde, der eine Bundessicherheitswache beigegeben ist, darf von einer anderen Gebietskörperschaft ein Wachkörper nicht aufgestellt und unterhalten werden. Die Auflösung von Wachkörpern, deren Errichtung oder Beibehaltung im Widerspruch mit dieser Bestimmung steht, fällt in die Vollziehung des Bundes.

(6) Die Errichtung von Bundespolizeibehörden, die Festsetzung ihres örtlichen Wirkungsbereiches und auf Verwaltungsgebieten, auf denen die nach Artikel 10 ergehenden Bundesgesetze eine Vollziehung durch Bundespolizeibehörden vorsehen, ihres sachlichen Wirkungsbereiches, ferner die Er-

lassung der besonderen Dienstvorschriften für ihre Organe erfolgen durch Verordnung der Bundesregierung. Soweit einer solchen Behörde die Besorgung von Angelegenheiten übertragen werden soll, die in den selbständigen Wirkungsbereich von Gemeinden oder sonst in den selbständigen Vollziehungsbereich des Landes fallen, kann die Verordnung erst erlassen werden, wenn die Übertragung dieser Geschäfte an die Bundespolizeibehörde durch ein Gesetz des betreffenden Landes ausgesprochen wurde.

(7) Ergibt sich in einzelnen Gemeinden die Notwendigkeit, wegen Gefährdung der öffentlichen Ruhe und Ordnung besondere Maßnahmen zu treffen, so kann der zuständige Bundesminister mit diesen Maßnahmen für die Dauer der Gefährdung eigene Bundesorgane betrauen.

Artikel 102a. (1) Die oberste Leitung und Aufsicht über das gesamte Erziehungs- und Unterrichtswesen steht dem Bund zu. Die Landesschulräte (der Stadtschulrat für Wien) und die ihnen unterstehenden Schulbehörden sind dem zuständigen Bundesminister untergeordnet.

(2) Die Vorsitzenden der Landesschulräte (des Stadtschulrates für Wien) und der Bezirksschulräte und ihre Stellvertreter haben den Weisungen (Artikel 20, Absatz 1) der übergeordneten Schulbehörden Folge zu leisten. Solche Weisungen dürfen nur erteilt werden, soweit damit nicht in die Erledigung einer Angelegenheit eingegriffen wird, die gesetzlich der kollegialen Beschlußfassung der nachgeordneten Schulbehörden vorbehalten ist, es wäre denn, daß sich diese Weisung auf die Ausübung der dem Vorsitzenden gegenüber den Beschlüssen gesetzlich zustehenden Befugnisse bezieht.

(3) Die Vorsitzenden der Landesschulbehörden (des Stadtschulrates für Wien) und ihre Stellvertreter können rücksichtlich der gesetzlich unter ihrer Verantwortung zu erledigenden Angelegenheiten in sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen des Artikels 142, Absatz 2, lit. d, durch Beschluß der Bundesregierung beim Verfassungsgerichtshof verantwortlich gemacht werden.

(4) Wird die Ausführung eines kollegialen Beschlusses einer Schulbehörde vom Vorsitzenden auf Grund einer Weisung der übergeordneten Schulbehörde eingestellt, so kann der die Weisung enthaltende Bescheid der übergeordneten Schulbehörde auf Grund eines kollegialen Beschlusses der Schulbehörde, die den Beschluß gefaßt hat, im Instanzenzug und nach Erschöpfung des Instanzenzuges mit Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof angefochten werden.

(5) Der zuständige Bundesminister kann sich persönlich oder durch beamtete Organe des von ihm geleiteten Bundesministeriums fallweise von dem Zustand und den Leistungen auch jener mittleren und niederen Unterrichtsanstalten überzeugen, die nicht in der unmittelbaren Verwaltung des Bundesministeriums stehen; die zuständige Landesschulbehörde (der Stadtschulrat für Wien) hat sich an dieser Amtshandlung durch ein beamtetes Organ zu beteiligen. Die Wahrnehmungen des Ministerialorganes sind der zuständigen Landesschulbehörde (dem Stadtschulrat für Wien) bekanntzugeben.

Artikel 103. (1) In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ist der Landeshauptmann an die Weisungen der Bundesregierung sowie der einzelnen Bundesminister gebunden (Artikel 20) und verpflichtet, um die Durchführung solcher Weisungen zu bewirken, auch die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes zu Gebote stehenden Mittel anzuwenden.

(2) Die Landesregierung kann 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. In diesen Angelegenheiten sind die betreffenden Mitglieder der Landesregierung an die Weisungen des Landeshauptmannes ebenso gebunden (Artikel 20) wie dieser an die Weisungen der Bundesregierung oder der einzelnen Bundesminister.

(3) Nach Absatz 1 ergehende Weisungen der Bundesregierung oder der einzelnen Bundesminister sind auch in Fällen des Absatzes 2 an den Landeshauptmann zu richten. Dieser ist, wenn er die bezügliche Angelegenheit der mittelbaren Bundesverwaltung nicht selbst führt, unter seiner Verantwortlichkeit (Artikel 142, Absatz 2, lit. d) 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 der Landesregierung gemäß Artikel 142 der Bundesregierung verantwortlich.

(4) Der administrative Instanzenzug in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung geht, wenn nicht durch Bundesgesetz ausdrücklich anderes bestimmt ist, bis zu den zuständigen Bundesministern.

Artikel 104. (1) Die Bestimmungen des Artikels 102 sind auf Einrichtungen zur Besorgung der im Artikel 17 bezeichneten Geschäfte des Bundes nicht anzuwenden.

(2) Die mit der Verwaltung des Bundesvermögens betrauten Bundesminister können jedoch die Besorgung solcher Geschäfte dem Landeshauptmann und den ihm unterstellten Behörden im Land übertragen. Eine solche Übertragung kann jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden. Inwieweit in besonderen Ausnahmefällen für die bei Besorgung solcher Geschäfte aufgelaufenen Kosten vom Bund ein Ersatz geleistet wird, wird durch Bundesgesetz bestimmt.

Artikel 105. (1) Der Landeshauptmann vertritt das Land. Er trägt in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung die Verantwortung gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 142. Der Landeshauptmann wird durch das von der Landesregierung bestimmte Mitglied der Landesregierung (Landeshauptmann-Stellvertreter) vertreten. Diese Bestellung ist dem Bundeskanzler zur Kenntnis zu bringen. Tritt der Fall der Vertretung ein, so ist das zur Vertretung bestellte Mitglied der Landesregierung bezüglich der Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung gleichfalls der Bundesregierung gemäß Artikel 142 verantwortlich. Der Geltendmachung einer solchen Verantwortung des Landeshauptmannes oder des ihn vertretenden Mitgliedes der Landesregierung steht die Immunität nicht im Weg. Ebenso steht die Immunität auch nicht der Geltendmachung der Verantwortung eines Mitgliedes der Landesregierung im Falle des Artikels 103, Absatz 3, im Weg.

(2) Die Mitglieder der Landesregierung sind dem Landtag gemäß Artikel 142 verantwortlich.

(3) Zu einem Beschluß, mit dem eine Anklage im Sinne des Artikels 142 erhoben wird, bedarf es der Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder.

Artikel 106. Zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung wird ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamts-

direktor bestellt. Er ist auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes.

Artikel 107. Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

B. Die Bundeshauptstadt Wien.

Artikel 108. (1) Für die Bundeshauptstadt Wien als Land hat der Gemeinderat auch die Funktion des Landtages, der Stadtsenat auch die Funktion der Landesregierung, der Bürgermeister auch die Funktion des Landeshauptmannes, der Magistrat auch die Funktion des Amtes der Landesregierung und der Magistratsdirektor auch die Funktion des Landesamtsdirektors.

(2) Die Zahl der Mitglieder des Gemeinderates darf einhundert nicht übersteigen.

Artikel 109. Für den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung im Land Wien werden die Geschäfte der Bezirks- und der Landesinstanz vom Bürgermeister als Landeshauptmann und dem ihm unterstellten Magistrat in einer Instanz geführt. Der Instanzenzug geht in allen Fällen, in denen nicht ein Rechtsmittel gegen den Bescheid der Bezirksinstanz ausgeschlossen ist, vom Bürgermeister als Landeshauptmann an den zuständigen Bundesminister; bundesgesetzlich sonst allgemein vorgesehene Abkürzungen des Instanzenzuges (Artikel 103, Absatz 4) finden keine Anwendung. Diese Bestimmungen gelten nicht, soweit Bundesbehörden in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung mit der Vollziehung betraut sind (Artikel 102, Absatz 1, zweiter und dritter Satz).

Artikel 110. Der gemäß Artikel 11, Absatz 5, zur Rechtsprechung oberster Instanz in Verwaltungsstrafsachen des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes beim Magistrat der Bundeshauptstadt Wien als Amt der Landesregierung zu bildende Verwaltungsstrafsenat hat zugleich auch die Rechtsprechung oberster Instanz in den Verwaltungsstrafsachen der mittelbaren Bundesverwaltung zu besorgen; zur Handhabung des gesetzlich vorgesehenen Gnadenrechtes ist in diesen Fällen auf Grund der Anträge des Verwaltungsstrafsenates der Bürgermeister als Landeshauptmann berufen.

Artikel 111. In den Angelegenheiten des Bauwesens und des Abgabewesens steht die Entscheidung in oberster Instanz besonderen Kollegialbehörden zu. Die Zusammensetzung und Bestellung dieser Kollegialbehörden wird landesgesetzlich geregelt.

C. Gemeinden.

Artikel 115. Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern wird gemäß den nachfolgenden Bestimmungen nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung eingerichtet.

Artikel 116. (1) Verwaltungssprengel und Selbstverwaltungskörper, in die sich die Länder gliedern, sind die Ortsgemeinden und die Gebietsgemeinden.

(2) Die Ortsgemeinden sind den Gebietsgemeinden und diese den Ländern untergeordnet.

Artikel 117. (1) Ortsgemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern sind auf ihren Antrag zu Gebietsgemeinden zu erklären. Bei ihnen fällt die Bezirksverwaltung mit der Gemeindeverwaltung zusammen.

3. Sorge für die Erhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken der Gemeinde;
4. örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutz und Flurpolizei;
6. Markt- und Lebensmittelpolizei;
7. Gesundheitspolizei;
8. Bau- und Feuerpolizei.

Fünftes Hauptstück.

Rechnungskontrolle des Bundes.

Artikel 121. (1) Zur Überprüfung der Gebarung der gesamten Staatswirtschaft des Bundes, ferner der Gebarung der von Organen des Bundes verwalteten Stiftungen, Fonds und Anstalten ist der Rechnungshof berufen. Ihm kann auch die Überprüfung der Gebarung von Unternehmungen übertragen werden, an denen der Bund finanziell beteiligt ist.

(2) Der Rechnungshof verfaßt den Bundesrechnungsabschluß und legt ihn dem Nationalrat vor.

(3) Alle Urkunden über Staatsschulden (Finanz- und Verwaltungsschulden) sind, insoweit sie eine Verpflichtung des Bundes beinhalten, vom Präsidenten des Rechnungshofes gegenzuzeichnen; durch diese Gegenzeichnung wird lediglich die Gesetzmäßigkeit und rechnungsmäßige Richtigkeit der Gebarung bekräftigt.

Artikel 122. (1) Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat.

(2) Der Rechnungshof besteht aus einem Präsidenten und den erforderlichen Beamten und Hilfskräften.

(3) Der Präsident des Rechnungshofes wird auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt. Das Gelöbnis auf die Bundesverfassung leistet er vor dem Antritt seines Amtes dem Bundespräsidenten.

(4) Der Präsident des Rechnungshofes darf keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und in den letzten vier Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein.

Artikel 123. (1) Der Präsident des Rechnungshofes ist hinsichtlich der Verantwortlichkeit den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt.

(2) Er kann durch Beschluß des Nationalrates abberufen werden.

Artikel 124. (1) Der Präsident wird von dem im Rang nächsten Beamten des Rechnungshofes vertreten.

(2) Im Fall der Stellvertretung des Präsidenten gelten für den Stellvertreter die Bestimmungen des Artikels 123.

Artikel 125. (1) Die Beamten des Rechnungshofes ernennt auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des Präsidenten des Rechnungshofes der Bundespräsident; das gleiche gilt für die Verleihung von Amtstiteln. Doch kann der Bundespräsident den Präsidenten des Rechnungshofes ermächtigen, Beamte bestimmter Kategorien zu ernennen.

(2) Die Hilfskräfte ernennt der Präsident des Rechnungshofes.

Artikel 126. Kein Mitglied des Rechnungshofes darf an der Leitung und Verwaltung von Unternehmungen beteiligt sein, die dem Bund oder den Ländern Rechnung zu legen haben oder zum Bund oder einem Land in

einem Subventions- oder Vertragsverhältnis stehen. Ausgenommen sind Unternehmungen, die ausschließlich die Förderung humanitärer Bestrebungen oder der wirtschaftlichen Verhältnisse von öffentlichen Angestellten oder deren Angehörigen zum Zweck haben.

Artikel 126 a. Der Rechnungshof hat auf Ersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers in seinen Wirkungsbereich (Artikel 121, Absatz 1) fallende besondere Akte der Gebarungüberprüfung durchzuführen und das Ergebnis der ersuchenden Stelle mitzuteilen.

Artikel 126 b. Entstehen zwischen dem Rechnungshof und der Bundesregierung oder einem Bundesminister Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeiten des Rechnungshofes regeln, entscheidet auf Anrufung durch die Bundesregierung oder den Rechnungshof der Verfassungsgerichtshof in nichtöffentlicher Verhandlung. Das Verfahren wird durch Verordnung geregelt.

Artikel 126 c. (1) Der Rechnungshof hat jeden Bericht vor der Vorlage an den Nationalrat dem Bundeskanzler mitzuteilen. Die Bundesregierung kann binnen drei Wochen Äußerungen zu einem solchen Bericht erstatten, die der Rechnungshof auf ihren Wunsch zugleich mit dem Bericht dem Nationalrat vorzulegen hat. Der Bericht kann jedoch auch schon vor Ablauf dieser dreiwöchigen Frist mit Zustimmung der Bundesregierung dem Nationalrat vorgelegt werden. Nach der Vorlage an den Nationalrat ist der Bericht zu veröffentlichen.

(2) Für die Verhandlung der Berichte des Rechnungshofes wird im Nationalrat ein ständiger Ausschuß eingesetzt. Bei der Einsetzung ist der Grundsatz der Verhältniswahl einzuhalten. Der Ausschuß hat die Verhandlung jedes Berichtes binnen sechs Wochen durchzuführen. Dann erstattet er dem Nationalrat Bericht.

Artikel 127. (1) Der Rechnungshof hat die Gebarung der Länder zu überprüfen. Die Überprüfung hat sich auf die ziffermäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken. Die Überprüfung hat jedoch nicht auch die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse der verfassungsgemäß zuständigen Vertretungskörper zu umfassen. Der Rechnungshof ist bei dieser Tätigkeit unter sinngemäßer Anwendung der Artikel 126 a, 126 b und 126 c als Organ des betreffenden Landtages tätig, dem der Präsident des Rechnungshofes in bezug auf diese Überprüfung verantwortlich ist (Artikel 142, Absatz 2, lit. c). Die nach Artikel 126 a der Bundesregierung oder einem Bundesminister zustehenden Rechte stehen bezüglich der Gebarungskontrolle gegenüber dem Land der Landesregierung oder dem Landeshauptmann zu.

(2) Jede Landesregierung hat alljährlich eine oder mehrere mit den besonderen Verhältnissen des Landes vertraute Personen, die nicht der Landesregierung angehören dürfen, dem Rechnungshof namhaft zu machen, die diesen bei Durchführung seiner auf das Land bezüglichen Tätigkeit zu unterstützen haben. Der Rechnungshof ist gehalten, allen Amtshandlungen, die er hinsichtlich der Gebarung eines Landes vornimmt, insbesondere den an Ort und Stelle vorzunehmenden Überprüfungen, den in Betracht kommenden Beauftragten des Landes zuzuziehen.

(3) Ebenso hat der Rechnungshof in allen Fällen, in denen er über Kontrollergebnisse an den Landtag zu berichten beabsichtigt, diese Berichte vorher dem in Betracht kommenden Beauftragten des Landes und überdies,

wenn das betreffende Land eine eigene Kontrollstelle besitzt, deren Vorstände mitzuteilen. Dem Beauftragten sowie dem Vorstände der eben erwähnten Kontrollstelle des Landes steht eine Frist von drei Wochen zur Äußerung offen.

(4) Für die Zwecke der im Absatz 1 vorgesehenen Überprüfung haben die Landesregierungen die jährlichen Rechnungsabschlüsse über die Gebarung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder dem Rechnungshof zu übermitteln.

(5) Der Rechnungshof hat die Rechnungsabschlüsse auf Grund Einsichtnahme an Ort und Stelle in die Bücher und sonstigen mit der Gebarung im Zusammenhang stehenden Belege zu überprüfen und das Ergebnis der Überprüfung der Landesregierung mitzuteilen. Die Landesregierung legt den Bericht über das Ergebnis der Überprüfung dem Landtage zugleich mit dem Landesrechnungsabschluß vor.

(6) Unternehmungen unterliegen der Überprüfung des Rechnungshofes wie die übrige Gebarung des Landes, wenn sie in der Privatwirtschaft des betreffenden Landes keine Konkurrenz haben. Hinsichtlich anderer Unternehmungen, die das Land allein betreibt, sowie hinsichtlich Unternehmungen, an denen das Land finanziell beteiligt ist oder für die es eine Ausfallhaftung trägt, hat der Rechnungshof die Betätigung des Landes als Teilhaber oder Bürge derartiger Unternehmungen auf Ersuchen der Landesregierung zu überprüfen und das Ergebnis seiner Prüfung der Landesregierung mitzuteilen.

(7) Der Rechnungshof hat das Ergebnis seiner Gebarungsüberprüfung auch der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen.

(8) Die Bestimmungen dieses Artikels gelten auch für die Überprüfung der Gebarung (Landes- und Gemeindegebarung) der Bundeshauptstadt Wien mit der Maßgabe, daß an Stelle des Landtages der Gemeinderat, an Stelle der Landesregierung der Stadtsenat und an Stelle des Landeshauptmannes der Bürgermeister zu treten hat.

Artikel 127 a. (1) Die Gebarung der Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern (Städte, Ortsgemeinden) unterliegt der Überprüfung durch den Rechnungshof. Die Überprüfung hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken. Der Rechnungshof übt diese Überprüfung als Organ des zuständigen Landtages aus, dem der Präsident des Rechnungshofes in bezug auf diese Überprüfung verantwortlich ist.

(2) Der Rechnungshof ist befugt, durch Einschau an Ort und Stelle in die Bücher und die sonstigen mit der Gebarung im Zusammenhang stehenden Belege die Gebarung im ganzen oder hinsichtlich gewisser Teilgebiete zu überprüfen. Unbeschadet seiner Überprüfungstätigkeit auf Grund der vorstehenden Bestimmungen hat der Rechnungshof auf begründetes Ersuchen der zuständigen Landesregierung besondere, in seinen Wirkungsbereich fallende Akte der Gebarungsüberprüfung bei den im Absatz 1 bezeichneten Gemeinden durchzuführen und das Ergebnis der Landesregierung mitzuteilen.

(3) Die Bestimmungen des Artikels 127, Absätze 2 bis 4, sind sinngemäß auf die Überprüfung der Gemeindegebarung anzuwenden, mit der Maßgabe, daß an Stelle der in den Absätzen 2 und 3 genannten Beauftragten des Landes solche der Gemeinde treten.

(4) Das Ergebnis seiner Überprüfung hat der Rechnungshof dem Gemeindevorstand sowie der zuständigen Landesregierung, letzterer zusammen mit den seitens des Gemeindevorstandes hiezu allenfalls gemachten

Äußerungen, mitzuteilen. Die Landesregierung bringt die Vorlage des Rechnungshofes dem Landtag zur Kenntnis.

(5) Unternehmungen unterliegen der Überprüfung des Rechnungshofes wie die übrige Gebarung der Gemeinden, wenn sie in der Privatwirtschaft der betreffenden Gemeinde keine Konkurrenz haben. Hinsichtlich anderer Unternehmungen, die die Gemeinde allein betreibt, sowie hinsichtlich Unternehmungen, an denen eine Gemeinde finanziell beteiligt ist oder für die sie eine Ausfallhaftung trägt, hat der Rechnungshof die Betätigung der Gemeinde als Teilhaber oder Bürge derartiger Unternehmungen auf Ersuchen der zuständigen Landesregierung zu überprüfen und das Ergebnis seiner Prüfung unter Einhaltung des im Absatz 4 angeordneten Vorganges der Landesregierung mitzuteilen.

(6) Der Rechnungshof hat auf begründetes Ersuchen der zuständigen Landesregierung auch die Gebarung von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern fallweise zu überprüfen und das Ergebnis dieser Überprüfung der Landesregierung mitzuteilen.

(7) Artikel 127, Absatz 7, findet sinngemäß Anwendung.

Artikel 128. Die näheren Bestimmungen über die Tätigkeit des Rechnungshofes erfolgen durch Bundesgesetz.

Sechstes Hauptstück.

Garantien der Verfassung und Verwaltung.

A. Verwaltungsgerichtshof.

Artikel 129. (1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt über Rechtswidrigkeit von Bescheiden (Entscheidungen oder Verfügungen) der Verwaltungsbehörden. Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Verwaltungsbehörde auf Grund der Bestimmungen des Gesetzes nach freiem Ermessen vorzugehen befugt war und von diesem Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.

(2) Gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde kann wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben:

1. wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet;
2. in den Angelegenheiten der Artikel 11 und 12 auch der zuständige Bundesminister.

(3) Die Beschwerde gemäß Z. 1 des Absatzes 2 kann erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges durch die beschwerdeführende Partei, die Beschwerde gemäß Z. 2 nur gegen einen Bescheid erhoben werden, der von den Parteien im Instanzenzug nicht mehr angefochten werden kann.

(4) Unter welchen Voraussetzungen auch in anderen als den im Absatz 2 angeführten Fällen Beschwerden gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden wegen Rechtswidrigkeit zulässig sind, wird in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen bestimmt.

(5) Ausgeschlossen von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes sind:

1. die Angelegenheiten, die zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes gehören;
2. die Disziplinarangelegenheiten der Angestellten des Bundes, der Länder, der Bezirke oder der Gemeinden;
3. die Angelegenheiten des Patentwesens;

4. die Angelegenheiten, über die in oberster Instanz die Entscheidung einer Kollegialbehörde zusteht, wenn nach dem die Einrichtung dieser Behörde regelnden Bundes- oder Landesgesetz unter den Mitgliedern sich wenigstens ein Richter befindet, auch die übrigen Mitglieder in Ausübung dieses Amtes an keine Weisungen gebunden sind, die Bescheide der Behörde nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg unterliegen und nicht, ungeachtet des Zutreffens dieser Bedingungen, die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes ausdrücklich für zulässig erklärt ist.

Artikel 130. (1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt in Verwaltungsstrafsachen über Rechtswidrigkeit eines Straferkenntnisses auf Beschwerde des Bestraften, über Rechtswidrigkeit eines Einstellungsbescheides auf Beschwerde des Privatanklägers.

(2) Außerdem erkennt er auf Beschwerde des Bestraften auch über die Höhe der in einem Straferkenntnis ausgesprochenen Strafe, wenn es sich um eine Freiheitsstrafe von mehr als einer Woche, um eine Geldstrafe von mehr als 200 S, um die Strafe des Verfalles von Gegenständen in diesem Wert oder um die Strafe der Entziehung einer Berechtigung handelt.

(3) Die Beschwerden können in allen diesen Fällen erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.

Artikel 131. (1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt über Klagen, womit gegen den Bund, die Länder, die Bezirke oder die Gemeinden vermögensrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden, sofern diese Ansprüche weder im ordentlichen Rechtsweg noch vor dem Verfassungsgerichtshof auszutragen sind.

(2) Inwieweit der Verwaltungsgerichtshof auch berufen ist, über die Haftung des Bundes, der Länder, der Bezirke oder der Gemeinden für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen verursacht haben, sowie über die Haftung dieser Organe gegenüber der Gebietskörperschaft zu erkennen, wird in den im Artikel 23, Absätze 1 und 3, bezeichneten bundesgesetzlichen Bestimmungen geregelt.

Artikel 132. (1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt in Streitfällen, die sich aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Angestellten des Bundes, der Länder, der Bezirke oder der Gemeinden ergeben.

(2) Die Parteien können die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes anrufen:

a) durch eine Klage, womit ein vermögensrechtlicher Anspruch geltend gemacht wird,

b) durch eine Beschwerde, womit die Rechtswidrigkeit des Bescheides der Verwaltungsbehörde geltend gemacht wird.

(3) Wenn über einen vermögensrechtlichen Anspruch durch Bescheid im Verwaltungsverfahren unmittelbar oder mittelbar entschieden wurde, so kann eine Klage nach Absatz 2, lit. a, nur dann eingebracht werden, wenn auch der Bescheid durch eine Beschwerde nach Absatz 2, lit. b, angefochten wird.

(4) Die Klage oder die Beschwerde kann, sofern nicht nach bundesgesetzlicher Vorschrift die sofortige Erhebung zulässig ist, erst dann erhoben werden, wenn der Instanzenzug erschöpft wurde oder die angerufene Behörde erster oder höherer Instanz nicht binnen der bundesgesetzlich zu bestimmenden Frist in der Sache entschieden hat. Auf die behauptete Rechtswidrigkeit eines Disziplinarerkenntnisses kann weder eine Klage noch eine Beschwerde gegründet werden.

Artikel 133. (1) In den Fällen des Artikels 129, des Artikels 130, Absatz 1, und des Artikels 132, Absatz 2, lit. b, hat der Verwaltungsgerichtshof, sofern er die Beschwerde nicht zurückzuweisen oder als unbegründet abzuweisen findet, den angefochtenen Bescheid als aufgehoben zu erklären.

(2) Wegen einer in der Verletzung von Verfahrensvorschriften begründeten Rechtswidrigkeit ist die Aufhebung des Bescheides nur dann zulässig, wenn die Verwaltungsbehörde im Fall der Einhaltung der Verfahrensvorschriften zu einem anderen Bescheid hätte kommen können.

(3) Wird der Bescheid der Verwaltungsbehörde aufgehoben, so sind die Verwaltungsbehörden verpflichtet, in dem betreffenden Fall mit den ihnen zu Gebote stehenden rechtlichen Mitteln unverzüglich den der Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes entsprechenden Rechtszustand herzustellen.

(4) In den Fällen des Artikels 130, Absatz 2, hat der Verwaltungsgerichtshof, sofern er die Beschwerde nicht zurückzuweisen oder als unbegründet abzuweisen findet, die Strafe innerhalb des gesetzlichen Ausmaßes selbst festzusetzen.

(5) In den Fällen des Artikels 131 und des Artikels 132, Absatz 2, lit. a, hat der Verwaltungsgerichtshof, sofern er die Klage nicht zurückzuweisen findet, über den geltend gemachten Anspruch selbst zu entscheiden und gegebenenfalls auch die Frist zu bestimmen, innerhalb welcher der Anspruch zu erfüllen ist. Die Vollstreckung dieser Erkenntnisse obliegt den ordentlichen Gerichten.

Artikel 134. (1) Der Verwaltungsgerichtshof besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und der erforderlichen Zahl von sonstigen Mitgliedern (Senatspräsidenten und Räten).

(2) Den Präsidenten, den Vizepräsidenten und die übrigen Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung. Die Bundesregierung erstattet ihre Vorschläge, soweit es sich nicht um die Stelle des Präsidenten oder des Vizepräsidenten handelt, auf Grund von Dreivorschlägen der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes.

(3) Alle Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes müssen die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien vollendet und bereits durch mindestens zehn Jahre eine Berufsstellung bekleidet haben, für die die Vollendung dieser Studien vorgeschrieben ist. Wenigstens der dritte Teil der Mitglieder muß die Befähigung zum Richteramt haben, wenigstens der vierte Teil soll aus Berufsstellungen in den Ländern, womöglich aus dem Verwaltungsdienst der Länder, entnommen werden.

(4) Dem Verwaltungsgerichtshof können Mitglieder der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines allgemeinen Vertretungskörpers nicht angehören; für Mitglieder der allgemeinen Vertretungskörper, die auf eine bestimmte Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode gewählt wurden, dauert die Unvereinbarkeit auch bei vorzeitigem Verzicht auf das Mandat bis zum Ablauf der Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode fort.

(5) Zum Präsidenten oder Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofes kann nicht bestellt werden, wer eine der im Absatz 4 bezeichneten Funktionen in den letzten vier Jahren bekleidet hat.

(6) Alle Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes sind berufsmäßig angestellte Richter. Die Bestimmungen des Artikels 87, Absätze 1 und 2, und des Artikels 88, Absatz 2, finden auf sie Anwendung. Am 31. Dezember des Jahres, in dem sie das fünfundsiebzehnte Lebensjahr vollenden, treten

die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes kraft Gesetzes in den dauernden Ruhestand.

Artikel 135. (1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt in Senaten; die Fälle, in denen Beschlüsse der Vollversammlung oder von Fachgruppen der Vollversammlung einzuholen sind, bestimmt das im Artikel 136 bezeichnete Bundesgesetz.

(2) Jedem Senat, der über eine Beschwerde in Angelegenheiten der Landesverwaltung oder über eine Klage gegen ein Land, einen Bezirk oder eine Gemeinde zu erkennen hat, soll in der Regel ein Mitglied angehören, das in dem betreffenden Land beruflich tätig war.

Artikel 136. Die näheren Bestimmungen über die Einrichtung und das Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes enthält ein besonderes Bundesgesetz.

B. Verfassungsgerichtshof.

Artikel 137. Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Klagen, womit vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes, der Länder, der Bezirke und der Gemeinden gegeneinander geltend gemacht werden, sofern diese Ansprüche im ordentlichen Rechtsweg nicht auszutragen sind.

Artikel 138. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt ferner über Kompetenzkonflikte

a) zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden;

b) zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und allen anderen Gerichten, insbesondere auch zwischen dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verfassungsgerichtshof selbst, sowie zwischen den ordentlichen Gerichten und anderen Gerichten;

c) zwischen den Ländern untereinander sowie zwischen einem Land und dem Bund.

(2) Der Verfassungsgerichtshof stellt weiters auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung fest, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung gemäß Artikel 10 bis 15 in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fällt.

Artikel 139. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt

über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundes- oder Landesbehörde auf Antrag eines Gerichtes, sofern aber eine solche Verordnung die Voraussetzung eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes bilden soll, von Amts wegen;

über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Landesbehörde auch auf Antrag der Bundesregierung;

über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde auch auf Antrag einer Landesregierung.

(2) Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, mit dem die Verordnung als gesetzwidrig aufgehoben wird, verpflichtet die zuständige Behörde zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung; die Aufhebung tritt am Tag der Kundmachung in Kraft, wenn nicht der Verfassungsgerichtshof für das Außerkrafttreten eine Frist bestimmt, die sechs Monate nicht überschreiten darf.

(3) Wenn die vom Gericht anzuwendende Verordnung bereits außer Kraft getreten ist und der Antrag daher gemäß Artikel 89, Absatz 3, gestellt wurde, hat sich das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes auf den Anspruch zu beschränken, ob die Verordnung gesetzwidrig war.

Artikel 140. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Verfassungswidrigkeit eines Bundes- oder Landesgesetzes auf Antrag des Obersten Gerichtshofes oder des Verwaltungsgerichtshofes, sofern ein solches Gesetz die Voraussetzung eines Erkenntnisses des antragstellenden Gerichtshofes bildet, ferner von Amts wegen dann, wenn ein solches Gesetz die Voraussetzung für ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes selbst bildet; über Verfassungswidrigkeit von Landesgesetzen auch auf Antrag der Bundesregierung; über Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen auch auf Antrag einer Landesregierung.

(2) Der im Absatz 1 erwähnte Antrag kann jederzeit gestellt werden; er ist vom Antragsteller sofort der zuständigen Landesregierung oder der Bundesregierung bekanntzugeben.

(3) Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, mit dem ein Gesetz oder ein bestimmter Teil eines solchen als verfassungswidrig aufgehoben wird, verpflichtet den Bundeskanzler oder den zuständigen Landeshauptmann zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung; die Aufhebung tritt am Tage der Kundmachung in Kraft, wenn nicht der Verfassungsgerichtshof für das Außerkrafttreten eine Frist bestimmt. Diese Frist darf ein Jahr nicht überschreiten.

(4) Wird durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes ein Gesetz oder ein Teil eines solchen als verfassungswidrig aufgehoben, so treten mit dem Tag des Inkrafttretens der Aufhebung, falls das Erkenntnis nicht anderes ausspricht, die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Wirksamkeit, die durch das vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannte Gesetz aufgehoben worden waren. In der Kundmachung über die Aufhebung des Gesetzes ist auch zu verlautbaren, ob und welche gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft treten.

(5) Das Finanz-Verfassungsgesetz bestimmt, inwiefern Landtagsbeschlüsse über Landeszuschläge zu den Bundessteuern beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden können und welche rechtlichen Wirkungen mit einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, das die Aufhebung eines solchen Landtagsbeschlusses oder eines Landesgesetzes über Landes- oder Gemeindeabgaben ausspricht, verbunden sind.

(6) Die Bestimmung des Artikels 89, Absatz 1, gilt nicht für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch den Verfassungsgerichtshof.

Artikel 141. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Anfechtungen von Wahlen zum Nationalrat, zum Länder- und Ständerat, zu den Landtagen und allen anderen allgemeinen Vertretungskörpern und auf Antrag eines dieser Vertretungskörper auf Erklärung des Mandatsverlustes eines seiner Mitglieder.

(2) Unter welchen Voraussetzungen der Verfassungsgerichtshof über Anfechtungen des Ergebnisses von Volksbegehren oder Volksabstimmungen zu entscheiden hat, wird durch Bundesgesetz geregelt. Bundesgesetzlich kann auch angeordnet werden, wie lang im Hinblick auf eine solche Anfechtungsmöglichkeit mit der Kundmachung des Bundesgesetzes, über das eine Volksabstimmung erfolgte, zugewartet werden muß.

Artikel 142. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über die Anklage, mit der die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen geltend gemacht wird.

(2) Die Anklage kann erhoben werden:

a) gegen den Bundespräsidenten wegen Verletzung der Bundesverfassung: durch Beschluß der Bundesversammlung;

b) gegen die Mitglieder der Bundesregierung und die ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe wegen Gesetzesverletzung: durch Beschluß des Nationalrates;

c) gegen die Mitglieder einer Landesregierung und die ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit durch dieses Gesetz oder durch die Landesverfassung gleichgestellten Organe wegen Gesetzesverletzung: durch Beschluß des zuständigen Landtages;

d) gegen einen Landeshauptmann, dessen Stellvertreter (Artikel 105, Absatz 1) oder ein Mitglied der Landesregierung (Artikel 103, Absatz 2 und 3) wegen Gesetzesverletzung sowie wegen Nichtbefolgung der Verordnungen oder sonstigen Anordnungen (Weisungen) des Bundes in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung, wenn es sich um ein Mitglied der Landesregierung handelt, auch der Weisungen des Landeshauptmannes in diesen Angelegenheiten: durch Beschluß der Bundesregierung.

(3) Wird von der Bundesregierung gemäß Absatz 2, lit. d, die Anklage nur gegen einen Landeshauptmann oder dessen Stellvertreter erhoben, und erweist es sich, daß einem nach Artikel 103, Absatz 2, mit Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung befaßten anderen Mitglied der Landesregierung ein Verschulden im Sinne des Absatzes 2, lit. d, zur Last fällt, so kann die Bundesregierung jederzeit bis zur Fällung des Erkenntnisses ihre Anklage auch auf dieses Mitglied der Landesregierung ausdehnen.

(4) Das verurteilende Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes hat auf Verlust des Amtes, unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte, zu lauten; bei geringfügigen Rechtsverletzungen in den in Absatz 2 unter d erwähnten Fällen kann sich der Verfassungsgerichtshof auf die Feststellung beschränken, daß eine Rechtsverletzung vorliegt.

(5) Der Bundespräsident kann von dem ihm nach Artikel 65, Absatz 2, lit. c, zustehenden Recht in den Fällen der lit. a, b und c des zweiten Absatzes dieses Artikels nur auf Antrag des Vertretungskörpers, der die Anklage beschlossen hat, im Falle der lit. d nur auf Antrag der Bundesregierung Gebrauch machen, und zwar in allen Fällen nur mit Zustimmung des Angeklagten.

Artikel 143. Die Anklage gegen die in Artikel 142 Genannten kann auch wegen strafgerichtlich zu verfolgender Handlungen erhoben werden, die mit der Amtstätigkeit des Anzuklagenden in Verbindung stehen. In diesem Falle wird der Verfassungsgerichtshof allein zuständig; die bei den ordentlichen Straferichten etwa bereits anhängige Untersuchung geht auf ihn über. Der Verfassungsgerichtshof kann in solchen Fällen neben dem Artikel 142, Absatz 4, auch die strafgesetzlichen Bestimmungen anwenden.

Artikel 144. (1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen Bescheide (Entscheidungen oder Verfügungen) der Verwaltungsbehörden, soweit der Beschwerdeführer durch den Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt zu sein behauptet. Die Beschwerde kann, sofern bundesgesetzlich nicht anderes bestimmt ist, erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.

(2) Die Bestimmungen des Artikels 133, Absätze 1 und 3, gelten in diesen Fällen sinngemäß für das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes.

(3) Findet der Verfassungsgerichtshof, daß durch den angefochtenen Bescheid der Verwaltungsbehörde ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht nicht verletzt wurde, und handelt es sich nicht um einen Fall, der nach Artikel 129, Absatz 5, von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen ist, so hat der Verfassungsgerichtshof zugleich mit dem abweisenden Erkenntnis auf Antrag des Beschwerdeführers die Beschwerde zur Entscheidung darüber, ob der Beschwerdeführer durch den Bescheid in einem sonstigen Recht verletzt wurde, dem Verwaltungsgerichtshof abzutreten.

Artikel 145. Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Verletzungen des Völkerrechtes nach den Bestimmungen eines besonderen Bundesgesetzes.

Artikel 146. (1) Die Exekution der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes über Ansprüche nach Artikel 137 wird von den ordentlichen Gerichten durchgeführt.

(2) Die Exekution der übrigen Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes liegt dem Bundespräsidenten ob. Sie ist nach dessen Weisungen durch die nach seinem Ermessen hiezu beauftragten Organe des Bundes oder der Länder einschließlich des Bundesheeres durchzuführen. Der Antrag auf Exekution solcher Erkenntnisse ist vom Verfassungsgerichtshof beim Bundespräsidenten zu stellen. Die erwähnten Weisungen des Bundespräsidenten bedürfen, wenn es sich um Exekutionen gegen den Bund oder gegen Bundesorgane handelt, keiner Gegenzeichnung nach Artikel 67.

Artikel 147. (1) Der Verfassungsgerichtshof besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten, zwölf weiteren Mitgliedern und sechs Ersatzmitgliedern.

(2) Den Präsidenten, den Vizepräsidenten, sechs weitere Mitglieder und drei Ersatzmitglieder ernennt der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung; diese Mitglieder sind aus dem Kreis der Richter, Verwaltungsbeamten und Professoren an den rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten zu entnehmen. Die übrigen sechs Mitglieder und drei Ersatzmitglieder ernennt der Bundespräsident auf Grund von Dreier-vorschlägen, die für drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder der Nationalrat und für drei Mitglieder und ein Ersatzmitglied der Länder- und Ständerat erstatten. Drei Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder müssen ihren ständigen Wohnsitz außerhalb der Bundeshauptstadt Wien haben. Verwaltungsbeamte, die zu Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes ernannt werden, sind, soweit und solange sie nicht im Ruhestandsverhältnis sind, außer Dienst zu stellen.

(3) Der Präsident, der Vizepräsident sowie die übrigen Mitglieder und die Ersatzmitglieder müssen die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien vollendet und bereits durch mindestens zehn Jahre eine Berufsstellung bekleidet haben, für die die Vollendung dieser Studien vorgeschrieben ist.

(4) Dem Verfassungsgerichtshof können nicht angehören: Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung, ferner Mitglieder des Nationalrates, des Länder- und Ständerates oder sonst eines allgemeinen Vertretungskörpers; für Mitglieder dieser Vertretungskörper, die auf eine bestimmte Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode gewählt wurden, dauert die Unvereinbarkeit auch bei vorzeitigem Verzicht auf das Mandat bis zum Ablauf der Gesetzgebungs- oder Funktionsperiode fort. Endlich können dem Verfassungsgerichtshof Personen nicht angehören, die Angestellte oder sonstige Funktionäre einer politischen Partei sind.

(5) Zum Präsidenten oder Vizepräsidenten des Verfassungsgerichts-

hofes kann nicht bestellt werden, wer eine der im Absatz 4 bezeichneten Funktionen in den letzten vier Jahren bekleidet hat.

(6) Auf die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes finden Artikel 87, Absätze 1 und 2, und Artikel 88, Absatz 2, Anwendung; die näheren Bestimmungen werden in dem gemäß Artikel 148 ergehenden Bundesgesetz geregelt. Als Altersgrenze, nach deren Erreichung ihr Amt endet, wird der 31. Dezember des Jahres bestimmt, in dem der Richter das siebzigste Lebensjahr vollendet hat.

(7) Wenn ein Mitglied oder Ersatzmitglied drei aufeinanderfolgenden Einladungen zu einer Verhandlung des Verfassungsgerichtshofes ohne genügende Entschuldigung keine Folge geleistet hat, so hat dies nach seiner Anhörung der Verfassungsgerichtshof festzustellen. Diese Feststellung hat den Verlust der Mitgliedschaft oder der Eigenschaft als Ersatzmitglied zur Folge.

Artikel 148. Die nähere Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes werden durch Bundesgesetz geregelt.

Siebentes Hauptstück.

Schlußbestimmungen.

Artikel 149. (1) Neben diesem Gesetz haben im Sinne des Artikels 44, Absatz 1, unter Berücksichtigung der durch dieses Gesetz bedingten Änderungen als Verfassungsgesetze zu gelten:

Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 142, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder;

Gesetz vom 27. Oktober 1862, RGBl. Nr. 87, zum Schutze der persönlichen Freiheit;

Gesetz vom 27. Oktober 1862, RGBl. Nr. 88, zum Schutze des Hausrechtes;

Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, StGBL. Nr. 3;

Gesetz vom 3. April 1919, StGBL. Nr. 209, betreffend die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen;

Gesetz vom 3. April 1919, StGBL. Nr. 211, über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden;

Gesetz vom 8. Mai 1919, StGBL. Nr. 257, über das Staatswappen und das Staatssiegel der Republik Deutschösterreich mit den durch die Artikel 2, 5 und 6 des Gesetzes vom 21. Oktober 1919, StGBL. Nr. 484, bewirkten Änderungen;

Abschnitt V des III. Teiles des Staatsvertrages von Saint-Germain vom 10. September 1919, StGBL. Nr. 303 aus 1920.

(2) Artikel 20 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 142, sowie das auf Grund dieses Artikels erlassene Gesetz vom 5. Mai 1869, RGBl. Nr. 66, treten außer Kraft.

Artikel 150. Der Übergang zu der durch dieses Gesetz eingeführten bundesstaatlichen Verfassung wird durch ein eigenes, zugleich mit diesem Gesetz in Kraft tretendes Verfassungsgesetz geregelt.

Artikel 152. Mit dem Vollzuge dieses Gesetzes ist die Staatsregierung betraut.

B. Anhang.

1.

Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, BGBl. Nr. 393, betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungs- novelle.

Artikel II.

§ 13. Zu Artikel 24.

Artikel 24 in der Fassung der Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle tritt erst in Kraft, wenn gemäß § 15 die Funktion des Länder- und Ständerates beginnt.

§ 15. Zu den Artikeln 34 bis 37.

(1) Der Bundesrat bleibt auf Grund der Artikel 34 bis 37 und 58 des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des BGBl. Nr. 367 von 1925, so lange in Funktion, bis der Ständerat auf Grund des im Artikel 35 in der Fassung der Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle vorgesehenen Bundesverfassungsgesetzes bestellt ist und daher der Länder- und Ständerat einberufen werden kann.

(2) Alle Abänderungen, die in der Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle im Hinblick auf die Ersetzung des Bundesrates durch den Länder- und Ständerat verfügt sind, sowie die Abänderung des Artikels 38 (§ 17 der Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle) treten ebenfalls erst in dem im Absatz 1 bezeichneten Zeitpunkt in Wirksamkeit.

2.

Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des BGBl. Nr. 367 von 1925.

Artikel 34. (1) Im Bundesrat sind die Länder im Verhältnis zur Bürgerzahl im Land gemäß den folgenden Bestimmungen vertreten.

(2) Das Land mit der größten Bürgerzahl entsendet zwölf, jedes andere Land so viele Mitglieder, als dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur erstangeführten Bürgerzahl entspricht, wobei Reste über die Hälfte der Verhältniszahl als voll gelten. Jedem Land gebührt jedoch eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern. Für jedes Mitglied wird ein Ersatzmann bestellt.

(3) Die Zahl der demnach von jedem Land zu entsendenden Mitglieder wird vom Bundespräsidenten nach jeder allgemeinen Volkszählung festgesetzt.

Artikel 35. (1) Die Mitglieder des Bundesrates und ihre Ersatzmänner werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, jedoch muß wenigstens ein Mandat der Partei zufallen, die die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtag oder, wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen haben, die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweist. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet das Los.

(2) Die Mitglieder des Bundesrates müssen nicht dem Landtag angehören, der sie entsendet; sie müssen jedoch zu diesem Landtag wählbar sein.

(3) Nach Ablauf der Gesetzgebungsperiode eines Landtages oder nach seiner Auflösung bleiben die von ihm entsendeten Mitglieder des Bundesrates so lange in Funktion, bis der neue Landtag die Wahl in den Bundesrat vorgenommen hat.

(4) Die Bestimmungen der Artikel 34 und 35 können nur abgeändert werden, wenn im Bundesrat — abgesehen von der für seine Beschlußfassung überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit — die Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern die Änderung angenommen hat.

Artikel 36. (1) Im Vorsitz des Bundesrates wechseln die Länder halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge.

(2) Als Vorsitzender fungiert der an erster Stelle entsendete Vertreter des zum Vorsitz berufenen Landes; die Bestellung der Stellvertreter regelt die Geschäftsordnung des Bundesrates.

(3) Der Bundesrat wird von seinem Vorsitzenden an den Sitz des Nationalrates einberufen. Der Vorsitzende ist verpflichtet, den Bundesrat sofort einzuberufen, wenn wenigstens ein Viertel seiner Mitglieder oder die Bundesregierung es verlangt.

Artikel 37. (1) Zu einem Beschluß des Bundesrates ist, soweit in diesem Gesetz nicht anderes bestimmt ist, die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.

(2) Der Bundesrat gibt sich seine Geschäftsordnung durch Beschluß. Dieser Beschluß kann nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gefaßt werden.

(3) Die Sitzungen des Bundesrates sind öffentlich. Die Öffentlichkeit kann jedoch gemäß den Bestimmungen der Geschäftsordnung durch Beschluß aufgehoben werden. Die Bestimmungen des Artikels 33 gelten auch für öffentliche Sitzungen des Bundesrates und seiner Ausschüsse.