

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Die Stellung der Zentralexekutive zum Parlament im republikanischen Österreich

Gasteiger, Elisabeth

1921

[urn:nbn:at:at-ubi:2-1714](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:at:at-ubi:2-1714)

14 2631

Stw.



Die Stellung der Zentralexecutive
zum Parlament im republikanischen
Österreich.

Dissertation von Elisabeth Gasteiger.

[Innsbr. (um 1921.)]

UB INNSBRUCK



+C196957806

(Dg 3777)

L i t t e r a t u r - V e r z e i c h n i s :

KELSEN Die Verfassungsgesetze der Republik Deutsch-Österreich
Bd. 1 - 3 1919

Kelsen im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Bd. IX 1920 S 245 ff.

Triepel im Archiv des öffentlichen Rechts Bd.39 1920
S.456 ff.

Triepel in Schmollers Jahrbuch Bd.43 S.500 f.f.

Lukas die organisatorischen Grundgedanken der neuen
Reichsverfassung 1920

Redslob die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und
in ihrer unechten Form 1918

Max Weber Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland
1917

Anschütz Parlament und Regierung im deutschen Reich
1918

Lamp das Zweikammersystem der österreichischen Bundes-
verfassung vom 1.Oktober 1920 1921

Vorlesungen und Übungen der Professoren Kulisch und Lamp



18.4.55.
2.

Gegenstand dieser Abhandlung soll es sein, die Stellung der Zentralexekutive zum Parlament im neuen Österreich in ihren Grundzügen klarzulegen. 2 Etappen führen zur endgültigen B.V.: Die Verfassung der provisorischen Nationalversammlung zimmert dem neugegründeten Staat den ersten dürftigen Notbau, die Verfassung der konstituierenden Nationalversammlung gestaltet diesen weiter aus und führt als Brücke zur B.V. In dieser ist die republikanische Verfassungsgesetzgebung von Österreich einstweilen zu einem Ruhepunkte gelangt.

I. Das Verhältnis von Parlament und Exekutive in der provisorischen Verfassung vom 30. Oktober 1918.

Nach dem Zusammenbruch der österr.-ung. Monarchie im Oktober 1918 wurde in Deutsch-Österreich eine demokratische Republik errichtet.

Die Vollversammlung der deutschen Abgeordneten des alten österr. Parlamentes konstituierte sich als provisorische Nationalversammlung, in deren Händen die oberste Gewalt des neugegründeten Staates lag¹⁾. Der Staat D.Ö. trat mit dem "Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt" vom 30. Oktober 1918 ins Leben.

Das Parlament, das sich selbst den Namen "provisorische Nationalversammlung" beilegte, hatte nur die Zuständigkeit eine provisorische Verfassung zu schaffen. In Artikel 9 des Beschlusses der provisorischen Nationalversammlung für D.Ö. vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt wurde schon der Wahltermin für die konstituierende Nationalversammlung bestimmt. Der Gültigkeitsdauer der provisorischen Verfassung wurde hiemit von vorneherein ein Ziel gesetzt.

¹⁾ Beschluss der provisorischen Nationalversammlung für D.Ö. vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt. § 1

In der ersten republikanischen Staatsverfassung - der Schöpfung der provisorischen Nationalversammlung - stand wie schon erwähnt, die oberste Gewalt dem Parlamente zu. Die Legislative wurde von der Nationalversammlung selbst ausgeübt, die Exekutive gelangte durch stufenweise Übertragung an 3 Organe, an den S t a a t s r a t , das S t a a t s - r a t s d i r e k t o r i u m und an die eigentliche S t a a t s r e g i e r u n g . Direkt vom Parlamente wurde der Staatsrat als oberstes Organ der Regierungs- und Vollzugsgewalt bestellt. Er war ein Vollzugsausschuss aus der Mitte des Parlamentes.¹⁾ Dieser Staatsrat bestand aus den 3 Präsidenten der Nationalversammlung, aus weiteren 20 Mitgliedern und ebensovielen Ersatzmännern, die nach den Grundsätzen der Verhältnisswahl aus dem Hause gewählt wurden. Durch Übertragung der Exekutive an eine Körperschaft, wie es z.B. auch in der französischen Verfassung vom Jahre 1793 der Fall war, nur mit dem Unterschied, dass in Frankreich bei der Bestellung dieses Rates von 24 Mitgliedern Volk und Parlament gemeinsam herangezogen wurden, stellte sich auch die d.ö.V. auf den Boden der folgerichtigen Demokratie.

Der Staatsrat als umfangreicher Körper, der in das Fahrwasser des Beratens und nicht des Handelns geraten war, führte aus diesem Grunde die Geschäfte der Staatsverwaltung nicht unmittelbar, sondern durch Beauftragte, die in ihrer Gesamtheit die Staatsregierung bildeten.²⁾ Die S t a a t s - r e g i e r u n g leitete ihre Beauftragung also vom Staatsrat ab, welcher seinerseits vom Parlamente seinen Ursprung nimmt.

Das geschäftsführende S t a a t s r a t s d i r e k t o r i u m , welches aus den 3 Präsidenten der Nationalversammlung, dem Leiter der Kanzlei des Staatsrates und dem Staatsnotar bestand,³⁾ sollte die Verbindung zwischen der Legislative und Exekutive herstellen ~~herstellen~~. Das direk-

¹⁾ a. a. O. § 3

²⁾ a. a. O. § 8

³⁾ a. a. O. § 5

te Verhandeln zweier umfangreicher Körperschaften sollte & durch diese Institution für die Praxis erleichtert werden. Die knappen Worte der Verfassung unterliessen es, die Kompetenz des Staatsratsdirektoriums näher zu bestimmen, doch es lag nahe, dieses Organ einem Staatshaupte gleichzuhalten.

Aus einem Parlamente, das seine Entstehung der Revolution verdankte, welches also nicht auf Grund eines allgemeinen und gleichen Wahlrechtes zum Vertreter des d.ö. Volkes geworden war, leitete sich die ganze staatliche Machtfülle ab. Die deutschen Abgeordneten, welche auf Grund der im Jahre 1911 erfolgten Wahl ins österreichische Abgeordnetenhaus entsendet worden waren, hatten keine gesetzliche Berufung in ein d.ö. Parlament. Die Gesamtheit der deutschen Volksvertreter des ehemaligen österr. Abgeordnetenhauses konstituierte sich einfach selbst zur provisorischen Nationalversammlung.

Welches ist nun die Stellung der Exekutive zu diesem Parlamente ?

Betrachten wir einmal die Stellung des Staatsrates zum Parlamente, so ergibt sich einerseits vollkommene Abhängigkeit vom Parlament, durch die Ernennung der Mitglieder des Staatsrates aus der Mitte der provisorischen Nationalversammlung, andererseits ist aber der Staatsrat von einer Überordnung des Parlamentes frei, in dem seine Mitglieder nicht zur Verantwortung gezogen werden können und er als ständiges Organ von der Gefahr einer Absetzung durch die Nationalversammlung ausgeschlossen ist. Zwangsmittel, welche dem Parlamente in einem parlamentarischen Regierungssystem zu Gebote stehen, mußten in dem Falle gar nicht zur Anwendung kommen, da der Staatsrat als Vollzugsausschuss des Parlamentes in gleicher

politischer Kräfteverteilung wie das Haus keinen Anlaß für Konflikte geben konnte und wollte. Der Staatsrat hatte im Amte zu bleiben, bis die konstituierende Nationalversammlung den neuen Staatsrat eingesetzt hatte.¹⁾ Die Überlegenheit des Staatsrates, die darin bestand, dass er in der zwar kurzen Periode ohne die Herrschaft der provisorischen Nationalversammlung - das war vom Wahltag, an dem die Funktionsdauer der provisorischen Nationalversammlung abließ, bis zum Zusammentritt der konstituierenden Nationalversammlung - die Stelle des Parlamentes einnahm, diese Überlegenheit konnte man aber auch in dem Sinne auslegen, dass das Parlament gerade einen Vollzugsausschuss aus seiner Mitte, ein verkleinertes Spiegelbild von sich selbst, mit bedeutenden Kompetenzen ausgestattete hatte.

Die eigentliche S t a a t s r e g i e r u n g, deren Mitglieder zum Unterschiede von denen des Staatsrates unter Ministerverantwortlichkeit standen, befand sich ganz in der Machtsphäre des Parlamentes. Die Staatsregierung besaß alle Merkmale, die einer parlamentarischen Regierung zukommen: ihre Bestellung erfolgte durch den Vollzugsausschuss des Parlamentes und ihr Bestand war von dem Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig. Die Staatssekretäre, welche in ihrer Gesamtheit die Staatsregierung bildeten waren einzeln und vereint ~~sowohl~~ sowohl dem Staatsrat, als auch der Nationalversammlung verantwortlich.²⁾ Ihre Beauftragung konnte jederzeit durch Beschluss des Staatsrates widerrufen werden.³⁾

Als drittes und letztes Exekutivorgan kommt noch das S t a a t s r a t s d i r e k t o r i u m in seiner Stellung zum Parlament in Betracht. Da dieses Direktorium aus einer Kombination von Elementen des Parlamentes und des Staatsrates bestand, war dadurch schon der Grundriss seines Verhältnisses zum Parlamente gegeben.

¹⁾ a. a. O. § 4

²⁾ a. a. O. § 9 Die Verantwortlichkeit der Staatssekretäre dem Staatsrat gegenüber war keine Ministerverantwortlichkeit, sondern die natürliche Verantwortlichkeit jedes Verwaltungsorgans der vorgesetzten Behörde gegenüber. J. Kelsen Verfassungsgesetz I. Nr. 26

³⁾ a. a. O. § 10

Die für die Praxis hervorragende Bedeutung der S t a a t s - k a n z l e i , die sich verfassungswidrig, infolge des Einflusses des Trägers dieses Amtes zu ihrem Range emporgeschwungen hatte, beruhte auch ausser auf der persönlichen Arbeitsleistung des Staatskanzlers, auf der Stellung, die der Kanzler im Rahmen seiner Partei im Parlamente einnahm. Auch den Vorsitz in der Staatsregierung nahm der Kanzler für sich in Anspruch. Nach der Oktoberverfassung hätte einer der Staatssekretäre, betraut vom Staatsrate zu dieser Stellung, den Vorsitz führen sollen (§ 15). In der Verfassungsnovelle vom 19. Dezember 1918, welche die Verantwortlichkeit für Staatskanzler und Staatsnotar einfuhrte (§ 3) und dementsprechend in der Zusammensetzung des Staatsratsdirektoriums die Änderung eintreten ließ, dass nur mehr die 3 unverantwortlichen Präsidenten der Nationalversammlung das Staatsratsdirektorium bilden sollten, bestimmte als Vorsitzenden der Staatsregierung den jeweiligen Präsidenten im Kabinett. De facto behielt aber der Staatskanzler den Vorsitz, der er nach der Verfassung nur in Verhinderung des Präsidenten führen sollte (§ 11,2). Durch die Verfassungsnovelle wurde aber wenigstens die staatsrechtliche Ungereimtheit beseitigt, dass der Vorsitzende eines verantwortlichen Kabinetts selbst von der Verantwortung frei war. Die Aufgabe des Kanzlers war es, wie er selbst sagte, die Verbindung des komplizierten Exekutivapparates herzustellen. Ihm oblag auch die Gegenzeichnung der Beschlüsse des Staatsratsdirektoriums.

In der Verfassungsnovelle vom 19. Dezember 1918 wurde der Versuch gemacht, die unumschränkte Parlamentsherrschaft, deren Nachteile sich infolge des Einkammersystems besonders fühlbar machten, durch Einführung eines s u s p e n s i - v e n V e t o s des Staatsrates zu mildern (§ 4.) Dieses

Vetorecht, das infolge der einerseits untergeordneten Stellung des Staatsrates auch in der Formulierung des 3. Absatzes von § 4 diesen Standpunkt fühlen lässt, bedeutet weniger eine Stärkung der Exekutive, als "eine Selbstkontrolle der Nationalversammlung durch das aus ihrer Mitte gewählte Vollziehungsorgan." ¹⁾ Einer unüberlegten gesetzgebenden Tätigkeit wurde dadurch wenigstens ein Riegel vorgeschoben.

Jedes Exekutivorgan stand in Abhängigkeit vom Parlamente. Ausgesprochenen Parlamentarismus drückt der Verfassung seinen Stempel auf. Nur Personen, die entweder selbst Mitglieder des Parlamentes waren oder als Angehörige einer der massgebenden politischen Parteien mit dem Parlamente in steter Fühlung standen, wurden vom Parlamente, als dem Träger der obersten Gewalt oder von seinem Vollzugsausschuss, dem Staatsrat, zu Exekutivorganen bestellt. Parteipolitik machte sich bei der Besetzung jeder massgebenden Stelle fühlbar. Doch lag das offensichtlich in den Intentionen der Verfassung, welche als erste Verfassung überhaupt die Existenz von Parteien anerkennt, indem sie 3 gleichberechtigte Präsidenten der Nationalversammlung vorsieht, in Anbetracht der 3 grossen Parteien, welche die entsprechende Einflussnahme in der Exekutive gewahrt wissen wollten.

Während der Gültigkeitsdauer der Verfassung der provisorischen Nationalversammlung war unsere Staatsverfassung nichts weniger als demokratisch, denn die Träger des Parlamentsabsolutismus waren nicht vom ^usoveränen d.ö. Volke eingesetzt. Die verantwortliche Staatsregierung hätte ihrerseits befähigt sein müssen, in einem Konfliktsfalle einen Schiedsrichter anzufragen. Ist aber offensichtlich die Überlegenheit auf Seite des Parlamentes, so ist in einem

¹⁾ Helser Verfassungsgesetz II. 7. 143

Staate, der sich zwar selbst die Bezeichnung "demokratisch" beilegte, ein Organ, das auf Grund der ^{Abklärung} Ableitung aller Macht vom souveränen Volke, das gleiche Recht haben sollte, benachteiligt.

Vom ^usouveränen Volke nahm nach der Ideologie der Verfassung alle Gewalt ihren Ursprung. Das Parlament bewahrte sich seine übertragene Macht und trat der Exekutive gegenüber als Herr auf, nicht als gleichgeordneter Untergebener des gemeinsamen Herrn : des Volkes. Wenn auch Artikel 1 des Gesetzes vom 12.XI.1918 über die Staats- und Regierungsform von D.Ö. so schön sagt : „D.Ö. ist eine demokratische Republik. Alle öffentlichen Gewalten werden vom Volk eingesetzt,“ so ändert das nichts an der Tatsache, dass das souveräne Volk jeder Macht entblösst war und sich alle Gewalten im Parlamente konzentrierten.

Für die präsumtive kurze Geltungsperiode der provisorischen Staatsverfassung hatte man sich nicht weiter bemüht, Härten auszugleichen, sondern wollte die Erfahrungen für die endgültige Verfassung verwerten. Selbst die aktive Mitarbeit des Volkes an Gesetzgebung und Vollziehung, die sich in demokratischen Freistaaten in Form des Initiativrechts und des Volksentscheids vorfindet, wurde in dieser Verfassung vollkommen vernachlässigt.

Diese Verfassung, das Werk der provisorischen Nationalversammlung, beteilte ihren Schöpfer selbst mit der ganzen staatlichen Machtfülle und umging ^{nichtlich} alle Einrichtungen, die hätten dazu dienen können der zurückgesetzten Exekutive von der eigenen Machtfülle etwas abzutreten.

Versteht man unter einer parlamentarischen Regierungsform eine solche, deren Schwergewicht beim Parlamente liegt, so ist der Regierungsform, wie sie in Österreich durch die Verfassung der provisorischen Nationalversammlung

geschaffen wurde, unbedingt dieser Name zu geben. Ohne die von Redslob in seinem Buche " die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form " eingeführte Terminologie für richtig oder gar in der Wissenschaft für eingebürgert zu halten, kann man von unserer Regierungsform sagen, dass sie sich zum Redslob'schen Typ der parlamentarischen Regierung in ihrer wahren Form, wie sie Redslob an der Hand der englischen und belgischen Verfassung schildert und wozu unbedingt ein Gleichgewichtssystem zwischen Legislative und Exekutive gehört, so verhält, wie eine absolute Monarchie zu einer konstitutionellen. In einem Konfliktsfalle, bei Erstattung des Misstrauensvotums von Seiten des Parlaments hatte unserer Staatsregierung absolut keine Handhabe, ihre Interessen selbst zu wahren oder einem unparteiischen Dritten, - also dem Volke, dem ja von rechts wegen die schiedsrichterliche Rolle zusteht - zur Entscheidung vorzulegen.

Der Hauptzweck dieser Verfassung war der, den jungen Staat in geordneten verfassungsrechtliche Bahnen zu leiten und diesen Zweck erfüllte die Verfassung.

II. Das Verhältnis von Parlament und Exekutive in der Verfassung der konstituierenden Nationalversammlung.

Getreu dem Prinzip der unumschränkten Parlamentsherrschaft, übernahm im März 1919 die konstituierende Nationalversammlung die staatliche Leitung. In der Bezeichnung " konstituierende Nationalversammlung " lag schon ihre Aufgabe vorgezeichnet : sie hatte die endgültige Verfassung des Staates zu schaffen. Vorerst gab sie auf der oben angeführten Grundlage mit einigen wesentlichen Änderungen eine neue Verfassung, die bis zum Inkrafttreten der endgültigen

B.V. im Oktober 1920 Geltung hatte.

Die oberste Gewalt und Republik übernahm als H ö c h -
s t e s O r g a n des souveränen Volkes wider das Parla-
ment, die konstituierende Nationalversammlung.^{1/} Durch die
feierliche Erklärung der Volkssouveränität stellte sich
auch diese Verfassung auf den Boden der gewaltenvereini-
genden, demokratischen Republik.

Da aus praktischen Erwägungen von einer Wiederein-
richtung eines Staatsrates abgesehen wurde, übertrug die
konstituierende Nationalversammlung dessen Zuständigkeit
bei Abschluss von Friedensverträgen, die keine Gebietsän-
derungen zur Folge haben und das Recht der Kriegserklärung
keinem Exekutivorgan, sondern übernahm diese Funktionen,
die sonst zu dem Wirkungskreis eines Staatshauptes gehören,
selbst.

Als Exekutivorgan kam nur die S t a a t s r e -
g i e r u n g in Betracht, die in gleicher Weise aus den
Staatssekretären unter dem Vorsitz des Staatskanzlers ge-
bildet wurde. Durch Artikel 1, 2 des Gesetzes vom 14. März
1919 über die Staatsregierung wurde der Vorsitz im Kabinett
dem Staatskanzler, in seiner Vertretung dem Vizekanzler
verfassungsmässig zugesichert.

Ausser dem alleinherrschenden Parlamente war kein
direktes vom Volke bestelltes Organ vorgesehen, das die
Rolle eines Staatshauptes kraft direkter Wahl durch das Volk,
mit Autorität hätte ausüben können.

Die Funktion eines S t a a t s h a u p t e s , die
in der provisorischen Verfassung einem Kollegium zukam ,
wurde jetzt dem Präsidenten der Nationalversammlung über-
tragen. Dadurch entfernte sich diese Verfassung vom streng
demokratischen Standpunkte. Die Gleichberechtigung der
3 Präsidenten wurde aufgehoben, nur " der Präsident " hatte

^{1/} Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung. Art 1

den Vorsitz in der Nationalversammlung und die Repräsentation des Staates. Seinen eigenen Präsidenten, dessen Rechtstellung dadurch über die eines blossen Vorsitzenden des Parlaments hinausging, wählte die Nationalversammlung dazu, um alle bedeutenden staatlichen Funktionen in ihrer Hand vereinigt zu haben.

Mit diesem Unterbau kam für die Ernennung der Staatsregierung natürlich wieder nur das Parlament in Betracht. Die absolute Abhängigkeit der Regierung wurde wieder durch die Art der Berufung gewährleistet. Dem *n e u g e s c h a f f e n e n* *H a u p t a u s s c h u s s*, bei dem das Schwergewicht der parlamentarischen Tätigkeit lag,¹⁾ der aus dem Präsidenten der Nationalversammlung, dem 2. und 3. Präsidenten und aus 11, auf Grund der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern bestand, oblag die Bestellung der Regierung.

Die Einrichtung des Hauptausschusses wurde vom deutschen Reich herübergenommen, wo der durch Gesetz vom 5. Dezember 1916 geschaffene Hauptausschuss dazu dienen sollte, das ganze in Verfall geratene parlamentarische Leben wieder zu erwecken. Reichstag und Bundesrat waren durch die Bestimmungen des Artikel 9 der R.V. scharf voneinander getrennt. Die Mitgliedschaft des Bundesrates war unvereinbar mit der des Reichstages. Die Regierungsmitglieder hatten nicht Sitz und Stimme im Reichstag und dem Umstande war ein Grossteil der Schuld am Verfall der inneren Politik des monarchischen Deutschland beizumessen.⁴⁾ In Österreich, das schon im Zeichen der parlamentarischen Regierungsform stand, sollte der Hauptausschuss dazu dienen, die organische Verbindung zwischen Parlament und Regierung herzustellen.

Die Kabinettsliste wurde vom Hauptausschuss dem Nationalrat vorgelegt, welcher nur den Gesamtvorschlag in namentlicher Abstimmung annehmen oder verwerfen konnte.

1) Kelsen a. a. O. III. 7. 134

2) Gesetz über die Volksvertretung Art. 10

3) Gesetz über die Staatsregierung Art. 2

4) Max Weber: Parlament u. Regierung des neugeordneten Deutschlands

Tagte die Nationalversammlung nicht, so hatte der Hauptausschuss als permanentes Organ, die Bestellung der Regierung allein vorzunehmen bis zum Wiedertzusammentritt der Nationalversammlung.¹⁾ Durch die Permanenz des Hauptausschusses wurde die dauernde Einflussnahme der Legislative auf die Exekutive gesichert.

Die Verbindung der Exekutive mit dem Parlament war in den beiden ersten republikanischen Staatsverfassungen eine analoge. Hatte in der Oktoberverfassung der Staatsrat die Bestellung der Staatssekretäre über, so wählte in der Märzverfassung das Parlament durch Vermittlung des Hauptausschusses die Staatssekretäre. Staatsrat und Hauptausschuss weisen in ihrer Stellung zum Parlament und in ihrer Wahl aus dem Parlament grosse Ähnlichkeiten auf. Die indirekte Mitbestimmung des Volkes, die sich in jeder parlamentarischen Regierungsform durch die Wahl seiner Mandatare ergibt, war in der Verfassung der konstituierenden Nationalversammlung gewährleistet, in dem dieses Parlament aus Vertretern des d.ö. Volkes zusammen gesetzt war. Das Volk hatte auf Grund des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes seine Beauftragten selbst bestimmt.

Bei Uneinigkeit zwischen Parlament und Regierung zieht wieder von vorneherein die Regierung den Kürzeren. Artikel 8 des Gesetzes über die Volksvertretung gewährt der Regierung das in parlamentarischen Staaten selbstverständliche Recht, an allen Beratungen der Nationalversammlung teilzunehmen und ihre Vorlagen selbst zu vertreten. Gelingt es aber einer Regierung nicht, ihre Gesetzesentwürfe im Parlamente durchzubringen und hat das Parlament die Meinungsverschiedenheiten der Regierung sein Misstrauen erklärt, so bleibt der Staatsregierung oder dem einzelnen Staatssekretär nichts anderes übrig, als die Konsequenzen

¹⁾ Gesetz über die Staatsregierung Art 2

daraus zu ziehen und zu demissionieren. Die Regierung hat kein Mittel sich dagegen aufzulehnen und ^{muss} bei Verschiebungen in der Parlamentsmajorität einer neuen Regierung Platz machen.

Ist eine Regierung aus dem Amte geschieden und die neue noch nicht gewählt, so hat der Präsident der Nationalversammlung inzwischen für die Fortführung der Geschäfte zu sorgen.¹⁾

Die Gefahren, die für die Sachlichkeit der Geschäftsführung unter der reinen, uneingeschränkten Parlaherrschafft bestanden, erkannte man schon damals und wollte diesem Übel durch die Schaffung des Amtes eines Staatsamtsdirektors abhelfen. Damit aber die Fühlungnahme zwischen Parlament und einzelnen Regierungsmitgliedern nicht vielleicht durch allzu intensive ^{Ress} ~~Be~~fortarbeit leiden könnte, sah Artikel 14 des Gesetzes über die ^{Staatsregierung} ~~Reg.~~ die Bestellung von Unterstaatssekretären vor, welche Staatskanzler und Staatssekretäre in der politischen Geschäftsführung und bei der parlamentarischen Vertretung unterstützen sollten. Die politische Notwendigkeit der Unterstaatssekretärposten wurde als Deckmantel zur Versorgung mehr oder weniger verdienter Parlamentarier genommen.

Das s u s p e n s i v e V e t o , das seinem Wesen nach immer in den Dienst der Exekutive gestellt wird, ging jetzt vom Staatsrat auf die Staatsregierung über. Die Frist zur Einbringung der Bedenken wurde von 10 Tagen auf 14 Tage erstreckt. Die Regierung hatte nur bei Widersprüchen in Gesetzesentwürfen von ihrem Einspruchsrechte Gebrauch gemacht, natürlich nie bei grundsätzlichen Fragen, denn da wäre ja sofort ein Konfliktfall mit dem Parlamente gegeben. Der undemokratische Beigeschmack dieser Einrichtung wurde durch die abhängige Stellung der Staatsregierung

1) Genty über die Staatsregierung Art. 3

vom Parlamente genommen und die untergeordnete Stellung der Staatsregierung wurde durch ihr Einspruchsrecht nicht gehoben.

Im Vergleiche zur Oktoberverfassung sind keine Änderungen im Verhältnis der Exekutive zum Parlament eingetreten. Durch den Wegfall des Staatsrates und des Staatsratsdirektoriums als Exekutivorgane ist die grundsätzliche Alleinherrschaft des Parlamentes nicht berührt worden. Die Einflussnahme des Parlamentes auf die Staatsregierung vereinfachte sich jetzt höchstens und konnte sich noch intensiver gestalten, indem sich nunmehr kein Organ zwischen Parlament und eigentliche Staatsregierung schob, wie es in der vorhergehenden Verfassung der Staatsrat tat. Die Verbindung des Hauptausschusses mit der konstituierenden Nationalversammlung war eine intensivere, wie die des Staatsrates mit der provisorischen Nationalversammlung.

Das souveräne Volk hatte trotz des Besitzes einer demokratischen Republik, ausser dem auf breitester Basis aufgebauten Wahlrechte, keine weiteren Rechte. Bezüglich seiner Beteiligung an der Verfassungsgesetzgebung und der näheren Ausgestaltung der Bedingungen und des Verfahrens für die Volksabstimmung wurde das Volk auf die endgültige B.V. vertröstet.¹⁾ Für die endgültige Verfassung wurde dadurch die Beteiligung des Volkes sichergestellt.

III. Das Verhältnis von Parlament und Exekutive in der B. V.

Die oben besprochenen Verfassungen haben schon für die endgültige V., die B.V. das Fundament gelegt. Das Verhältnis der Zentralregierung zum Parlament hat sich in seinen wesentlichen Zügen kaum verschoben.

Am Artikel 2 der B.V. welcher sagt : Österreich ist

¹⁾ Gesetz über die Volksvertretung Art 1, 2

ein Bundesstaat, in die Praxis umzusetzen, ging man scheinbar zum 2 Kammersystem über. Im Bundesrat, der von den Landtagen gewählt wird, ist die einzige Möglichkeit einer Ländervertretung geboten. Ob wir durch Errichtung dieser Länderkammer wirklich das 2 Kammersystem haben,¹⁾ ist eine andere Frage, die bei der Stellung der Zentralregierung zum Parlament nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist.

Obte in den vorgergehenden Verfassungen die Nationalversammlung alleine die Gesetzgebung aus, so sagt Artikel 24 der B.V., dass die Gesetzgebung des Bundes der vom ganzen Bundesvolk gewählte Nationalrat gemeinsam mit dem von den Landtagen gewählten Bundesrat ausübt. Tatsächlich hat das Vorhandensein des Bundesrates für die Gesetzgebung nur eine retardierende Wirkung, denn das suspensive Vefo²⁾ des Bundesrates wird in der Regel keinen anderen Effekt haben, als dass der Nationalrat nach neuerlicher Beratung bei seiner Beschlussfassung beharren wird und der Beschluss somit nach vorgeschriebener Beurkundung und Kundmachung, Gesetzeskraft ~~wahrhaft~~ erhält. Nur knapp vor Ende einer Wahlperiode - das Vefo des Bundesrates hat einen Suspensiveffekt von 8 Wochen - kann das Vefo des Bundesrates zu einem absoluten werden. Dies ist der einzige Fall, in dem das Vorhandensein des Bundesrates den Nationalrat an der Ausführung seiner Absichten hindern und seiner Alleinherrschaft unbequem werden kann. Gegen Beschlüsse des Nationalrates, die ein Gesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsschlusses, die Aufnahme oder

¹⁾ Lamp: Das Zweikammersystem der österr. B.V. vom 1. Oktober 1920.

²⁾ B.V. Art 42

K o n v e r t i e r u n g von Bundesanleihen oder die Verfügung über B u n d e s v e r m ö g e n betreffen, kann der Bundesrat keinen Einspruch erheben. Diese Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sind ohneweiteres zu beurkunden und kuddzumachen. ^(Art. 42, 5) Das suspensive Veto des Bundesrates, dessen Bedeutung, wie wir gesehen haben, von vorneherein eine sehr geringe ist, wird durch die Ausschaltung bei Gesetzesbeschlüssen von finanzpolitischem Inhalt - dass die Gesetze über die Geschäftsordnung und Auflösung des Nationalrates nur in die Kompetenz des Nationalrates allein fallen, ist ja nach dem Geist der Verfassung selbstverständlich - nur zu einem Schein ~~n~~asein verurteilt. Unsere Verfassung muss, da sie auf den Grundsätzen der Parlamentsherrschaft aufbaut, wenigstens durch einen verhältnismässigen raschen Wechsel ¹⁾ in der Parlamentszusammensetzung den Änderungen in der politischen Kräfteverteilung des Volkes Rechnung tragen, denn sonst würde sich die Parlamentsherrschaft selbst ad absurdum führen. ²⁾ *Für Funktionsdauer des Nationalrates beträgt 4 Jahre.*

Als oberste Macht im Staate verfügt auch nur der Nationalrat selbst über seinen Bestand oder Nichtbestand. Die Auflösung vor Ablauf der Wahlperiode steht nur ihm selbst zu. Dieser Fall wird aber nur dann eintreten, wenn das Parlament erkennt, dass es nicht mehr das Vertrauen des Volkes geniesst und nicht mehr im Stande ist, eine Regierung zu wählen.

Um bei wichtigen Gesetzen, deren Erlass von weittragender Bedeutung wäre, die Verantwortung abzuwälzen, wurde Artikel 43 geschaffen, welcher solche Gesetzesbeschlüsse vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung unterziehen lässt. Die u n u m - s c h r ä n k t e M a c h t f ü l l e wird dem Par-

1) Funktionsdauer des Parlamentes in der österr. Monarchie 6 Jahre.

2) Für den ersten Nationalrat laut Übergangsgesetz § 20, 3 Jahre

lamente im gegebenen Augenblick selbst zu viel und es sichert sich einen Ausweg. Hier wird das Volk tatsächlich zur Gesetzgebung herangezogen, aber einzig und allein aus dem Grunde, weil es eben die Verantwortung übernehmen soll.

Die Gesetzesinitiative steht entweder den Mitgliedern des Nationalrates zu oder die Gesetzesvorschläge können als Vorlagen der Bundesregierung an den Nationalrat gelangen.^{1/} Der Bundesrat ist auch in dieser Beziehung zurückgesetzt; er kann nur durch Vermittlung der Bundesregierung Gesetzesanträge stellen. Die Möglichkeit einer selbstständigen Beteiligung des Bundesvolkes an der Gesetzgebung ist nun durch Art. 41 gewährleistet. Die Einrichtung des Referendums kann bei ausgesprochener Parteiherrschaft, die sich ja auch in Österreich vorfindet, ganz im Dienste der Parteien stehen. Sie verfehlt so ihren eigentlichen Zweck, der Gesamtheit des Volkes die Möglichkeit einer direkten Beteiligung an der Gesetzgebung zu bieten.^{2/} Man kann sich leicht vorstellen, dass in Österreich z.B. von einer Partei die vorgeschriebenen 200.000 Stimmberechtigten aufgebracht werden. Die verfassungsrechtliche Einrichtung des Referendums ist aber in ihren Wirkungen auch für unsere Verhältnisse nicht zu unterschätzen, denn das Volk hat dadurch eine bedeutende Handhabe seine Interessen selbst zu wahren, falls es von seinem Vertreter, dem Nationalrat in Stich gelassen würde. Der Nationalrat hat zwar immerhin noch die Möglichkeit, den vom Volke eingebrachten Gesetzentwurf abzulehnen, er wird aber durch eine machtvolle Volkskundgebung an seine Pflicht, Vertreter des Volkes zu sein, gemahnt werden.

In Frankreich gehören Verfassungsänderungen ausschliesslich zur Kompetenz des Parlamentes.^{3/} Verfassungsrevisionen stehen den zur Nationalversammlung vereinigten beiden Kammern zu. Der Staatspräsident spielt keine

^{1/} Art 41

^{2/} Aus diesem Grunde kommt die demokratische Verfassung dem N. R. A. nicht die Einrichtung des Referendums.

^{3/} Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1875 § 11, 2

Rolle dabei. Hiemit ist eine verfassungsrechtliche Änderung in der Stellung des Staatsoberhauptes auch nur Parlamentsangelegenheit. Die Deutsche R.V., die in ihrer Struktur bewußt unter dem Einflusse der Redslob'schen Lehre vom echten Parlamentarismus steht,¹⁾ lässt ihren Präsidenten aus Volkswahl hervorgehen und schränkt die Zuständigkeit des Parlaments bei Verfassungsänderungen ein. Der deutsche Reichspräsident hat die Macht, aus freien Stücken bei Änderungen der Reichsverfassung das Volk anzurufen und über den Kopf des Parlamentes hinweg eine Volksabstimmung über den in Frage stehenden Gesetzentwurf herbeizuführen. Reichspräsident und Volk spielen also bei Verfassungsänderungen im deutschen Reich eine bedeutende selbstständige Rolle. Unsere B.V., die sich ~~auch~~ bezüglich der Wahl des Präsidenten durch das Parlament an das französische System anlehnt, schreibt bei Gesamtänderungen der V. ein obligatorisches, bei Teiländerungen ein fakultatives Referendum vor. Daher sind in Österreich zu Verfassungsänderungen nur Parlament und Volk kompetent. Da alle Exekutivorgane unter der Einflusssphäre des Parlamentes stehen, ist auch von einer Beteiligung des Bundespräsidenten abgesehen worden.

Aus den obigen Ausführungen kann man entnehmen, dass die erste Rolle der Nationalrat für sich in Anspruch nimmt; es wird daher auch seine Aufgabe sein, die Bundesregierung zu wählen. Zur Wahl des Bundespräsidenten muss gerechterweise auch der Bundesrat herangezogen werden und er kann es umsomehr, als die Bedeutung des Bundespräsidenten als Exekutivorgan sehr gering ist.

Bei der Abfassung von Art. 70 der B.V., der die Bestellung der Bundesregierung zum Gegenstand hat, lehnte man sich ganz an die Bestimmungen der Märzverfassung an. Die Bundesregierung besteht aus der Gesamtheit der Bundes-

¹⁾ Lukers: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung.

minister, dem Bundeskanzler und dem Vizekanzler. Sie wird wieder auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt. Der Hauptausschuss, selbst ein Spiegelbild des Parlaments, wird nur solche Personen vorschlagen, deren Genehmigung voraussichtlich stattfinden wird. Analog den Bestimmungen der Märzverfassung kann der Vorschlag des Hauptausschusses nur in seiner Gänze angenommen oder verworfen werden.

Die einzelnen Mitglieder der Bundesregierung müssen dieselben Bedingungen erfüllen, die an die Wählbarkeit zum Nationalrat geknüpft sind, brauchen aber nicht selbst Mitglieder des Parlamentes zu sein.¹⁾ Damit ist auch gesagt, dass Ausländer z.B. nicht zu österr. Ministern berufen werden können, eine Bestimmung, die für eine demokratische Republik eigentlich selbstverständlich ist. Das souveräne Volk wird zu seiner Regierung doch nur Volksgenossen bestellen!

Befindet sich eine Regierung im Konflikt mit dem Nationalrat²⁾ und ist ihr oder einem ihrer Mitglieder das Mißtrauen des Parlamentes ausgedrückt worden, so ist sie, bzw. der betreffende Minister des Amtes zu entheben. Die erste und wichtigste Konsequenz des parlamentarischen Regierungssystems ist hiemit gezogen: für den Bestand der Regierung ist unbedingt Vertrauen der Parlamentsmajorität erforderlich. Da die Regierung nur vom Nationalrat gewählt wird, kommt für ihre Amtstätigkeit auch nur das Übereinstimmen mit dem Nationalrat in Betracht, der Bundesrat, der bei der Wahl der Regierung keine ~~grosse~~ Rolle spielt, hat daher auch nicht die Möglichkeit, eine Bundesregierung zu stürzen. Die Regierungsmitglieder sind Volksbeauftragte,³⁾ sie sind aber durch keine Bestimmung geschützt, ihre

¹⁾ Art 70, 2

²⁾ Art 74

³⁾ Art 19

Beauftragung der Vertretern des Volkes gegenüber zu verteidigen.

Die Ideologie der Verfasser unser B.V. steht im Banne der staatsrechtlichen Lehren Rousseaus. Je unmittelbarer ein Organ aus Wahl des souveränen Volkes hervorgegangen ist, desto grösser ist seine Macht. Der Kontakt des Nationalrates mit dem Volke ist der engste : Ist der Nationalrat doch durch Wahl aus dem Bundesvolke, repräsentiert durch die Wahlberechtigten, hervorgegangen,¹⁾ daher K o n z e n t r a t i o n a l l e r M a c h t in ihm. Die Exekutive, sowohl Bundesregierung, als auch Bundespräsident, gehen aus Wahl des Nationalrates, bzw. der Bundesversammlung hervor. Sie stehen der machtspendenden Quelle des Volkes schon ferner, sind daher in Abhängigkeit vom primären Organe, von der Volksvertretung.

Eine weitgehende Einmischung der Bundesversammlung— in diesem Falle steht die Ingerenz auch dem Bundesrate zu— ist verfassungsmässig in Art. 52 gesichert. Der Nationalrat und der Bundesrat 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. Das Parlament tritt hier als unumschränkter Herrscher auf ! In diesem Artikel und im folgenden (" der Nationalrat kann durch Beschluß Untersuchungsausschüsse einsetzen, Gerichte und alle anderen Behörden sind verpflichtet dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; alle öffentlichen Ämter haben auf Verlangen ihre Akten vorzuweisen ") sind die letzten Konsequenzen des Parlamentarismus gezogen.

Die Verantwortlichkeit der Regierung entspricht das Recht der Minister und ihrer Stellvertreter, jederzeit an

¹⁾ Art. 26, 1

allen Beratungen des Nationalrates, des Bundesrates, der Bundesversammlung und an den Beratungen der Ausschüsse der Vertretungskörper teilzunehmen.¹⁾ An den Beratungen des Hauptausschusses aber nur auf besondere Einladung. Das Prinzip der Redefreiheit im parlamentarischen System ist auch in die B.V. aufgenommen. Die Minister sind dadurch in die Lage versetzt, ihren Regierungsvorlagen durch persönlichen Vortrag den entsprechenden Nachdruck zu geben. In Ergänzung der Bestimmungen des Art. 52 wäre im Anschlusse an das oben Gesagte noch zu erwähnen, daß Nationalrat, Bundesrat und Bundesversammlung die Anwesenheit der Regierungsmitglieder verlangen können.

Unsere B.V. legt einwandfrei die abhängige Stellung der Regierung vom Parlamente fest; es sind also die möglichen Garantien des Bestandes der Suprematie des Parlamentes gegeben. Die wesentlichen Merkmale eines parlamentarischen Regierungssystems, Vertrauen der Parlamentsmajorität als Basis jeder Regierungstätigkeit, parlamentarische Verwaltungskontrolle, sind in aller Schärfe in der B.V. ausgesprochen.

In dem suspensiven Velo des Bundesrates sind genau so viele Gefahren einer übereilten Gesetzgebung beseitigt, wie in den vorhergehenden Verfassungen durch das Einspruchsrecht des Staatsrates, bzw. der Staatsregierung. Die Notwendigkeit eines suspensiven Velos der Bundesregierung ist jetzt weggefallen. Ein solches hätte die unbedingte Stärkung der Exekutive zur Folge, was keineswegs in den Intentionen der Verfassung gelegen wäre.

Als Geschöpf des Parlaments ist die Regierung ebenso vom Parteigetriebe abhängig, wie irgend ein anderer parlamentarischer Ausschuss und ihr Zustandekommen ist daher meistens mit den langwierigsten parlamentarischen Ver-

¹⁾ Art 75

handlungen verbunden. Eine Regierung im parlamentarischen System kann ja nur gebildet werden, wenn sich Parteien zu ihrer Übernahme bereit finden. Werden einmal Fachmänner ins Ministerium berufen, so hat auch deren Wahl mit ähnlichen parteipolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Das was Redslob über den Mechanismus des französischen Parlamentes sagt¹⁾, ist in seiner ganzen Tragweite auch auf die österr. Verhältnisse anzuwenden. Die Regierung muss immer auf einer Kombination heterogener parteipolitischer Elemente beruhen; sie entbehrt daher der nötigen Kohäsion und sobald sich ihr grössere Schwierigkeiten in den Weg stellen, tritt ausnahmslos ihr Zerfall ein. Bei uns, wo die Parteien ^{fest} ~~selbst~~ gegliedert sind und nicht wie in Frankreich bloß von Gruppen von Deputierten gebildet werden, treten die angeführten Nachteile potenziert in Erscheinung. Die Gegensätze unserer führenden Parteien beruhen auf Weltanschauungen, ihre Programme divergieren. Beim Wechsel der Parlamentsmajorität muss das Regierungsprogramm geändert werden; ein einheitlicher Zug in der staatlichen Regierung ist nicht zu erreichen. Wir haben am eigenen Leib die Wahrheit der Redslob'schen Behauptung „die Multiplizität der politischen Formation erzeugt die Instabilität der Regierung“ gespürt.

Die Bestimmungen des Art. 78, 1 können auch im Sinne der Parteipolitik ausgelegt werden. Durch diesen Artikel ist nämlich die Bestellung von Ministern ohne Portefeuille vorgesehen. Diese Minister ohne Portefeuille werden in einem Staate, dessen Regierung so sehr von den Parteiverhältnissen abhängig ist, nur dazu benützt werden, das politische Übergewicht einer Partei zu verstärken, häufiger aber auszugleichen, wenn nicht

¹⁾ a. a. O. P. 141

gerade einmal ausnahmsweise die hervorragenden Qualitäten eines bewährten Fachmannes in den Dienst des Kabinetts gestellt werden sollen. Die englische Einrichtung, dass für jedes Ressort ein Minister und ein Staatssekretär bestellt werden, wobei den englischen Verhältnissen entsprechend, beide nie gleichzeitig Mitglied der gleichen Kammer sind, wurde auch durch unsere B.V. ermöglicht. In England ist es nämlich zur persönlichen Regierungsvorlage in beiden Häusern notwendig, dass sowohl Oberhaus, als auch Unterhaus gleichmässig in der Regierung vertreten sind, da nur Angehörige derselben Kammer in ihr das Wort ergreifen können. Absatz 2 des Artikel 78 unserer B.V. sieht zur Unterstützung in der Geschäftsführung und zur parlamentarischen Vertretung der Bundesminister die Bestellung von Staatssekretären vor, die in gleicher Weise wie die Bundesminister ernannt werden und aus dem Amte scheiden, sie sind aber Untergebene der Minister. Die Unterstaatssekretäre sind auch Volksbeauftragte,¹⁾ doch stehen sie nicht unter Ministerverantwortlichkeit. De facto bestand diese Einrichtung schon in der Oktober Verfassung, welche Staats- und Unterstaatssekretäre kannte. Naheliegender wäre es wohl, wenn die B.V. die Staatssekretäre für die eigentliche Verwaltungstätigkeit bestimmt hätte. Das Einbringen von Regierungsvorlagen und das Erscheinen bei Interpellationen im Parlamente, sollte in einem parlamentarischen Regierungssystem die Aufgabe des Ressortchefs sein. Doch sind bei uns Erwägungen solcher Art nicht von praktischer Bedeutung, weil man bei der Errichtung von Staatssekretärsposten nicht so sehr Vorteile der Exekutive im Auge hatte, sondern weil man wieder einmal gut besoldete Versorgungsstellen für Parlamentarier schaffen wollte. Die Befugnis der jetzigen Staatssekretäre soll auch dieselbe sein, wie es die der Staatsamtsdirektoren in der vorhergehenden Verfassung war. Mithin entfällt deren Existenzberechtigung

2. 11. 19

und ihr Amt wurde nicht wieder errichtet.

Alle Bestimmungen der B.V., die das Verhältnis von Parlament und Regierung regeln, zielen darauf hin, eine organische Verbindung von Parlament und Regierung herzustellen. Das gelang der B.V. auch vollkommen. Die Regierung als Vollzugsausschuss des Parlamentes, muss sich ganz in seinen Rahmen einfügen; sie kann nur streng vorgezeichnete Wege gehen; ein Abweichen von ihnen hat unfehlbar ihren Sturz zur Folge. Diese untergeordnete Stellung der Regierung degradiert unsere Demokratie zu einer rein mechanischen; denn erklärt man die Regierung für politisch verantwortlich, so muss ihr auch Gelegenheit geboten sein, im gegebenen Fall auf ihrem Standpunkt zu beharren und den gemeinsamen Herrn über sich und dem Parlamente zur Entscheidung anzurufen. Die Gleichberechtigung zwischen Regierung und Parlament in England, welche es hier der Regierung ermöglicht, die Entscheidung dem Volke zu überlassen, macht diesen Staat zu einer lebendigen Demokratie, indem in England wirklich die Meinung des Volkes bei Konflikten zwischen Parlament und Regierung ausschlaggebend ist.

Hätte bei uns die Regierung bei Konflikten mit dem Parlament, durch das Recht der Auflösung des Nationalrates, die Möglichkeit, ihrerseits Neuwahlen auszuschreiben, so wäre dadurch das Volk im Streite zwischen Parlament und Regierung zum Schiedsrichter aufgerufen. Doch dieser Gedankengang lässt sich natürlich nicht mit dem Prinzip der absoluten Parlamentsherrschaft vereinigen; so bleibt das Volk nur auf das Referndum angewiesen, dem man aber im Falle einer akuten Regierungskrise, bei dem notwendig mit grossen Umständen verbundenen Inbewegungsetzen des ganzen Abstimmungsapparates, keine grosse praktische Bedeutung beimessen

sen kann. Die Herrschaft des Parlamentes über die Exekutive kann daher dem Parlamente vom Volke aus kaum streitig gemacht werden.

Die unangenehmen Folgen der Parteipolitik zeitigen ihre Wirkung umso stärker im österr. Parlamentarismus, als die politische Reife des Volkes und damit auch die Führerqualitäten der Volksvertreter noch nicht so weit gediehen sind, dass die Handhabung dieses Regierungssystems wirklich das ist, was sie sein soll: Sicherung und Vollziehung des Willens eines unabhängigen Volkes in einer freien demokratischen Republik. Wenn Max Weber ¹⁾ als Ziel der politischen Erziehung des Volkes die durch effektive Parlamentskontrolle erzwungene Publizität der Verwaltung sieht, so ist bei uns der Weg dazu beschritten und die beste Gelegenheit zur politischen Erziehung des Volkes gegeben, Ministerposten und andere öffentliche Ämter werden dann auch als Tätigkeitsbereich der fähigsten Männer ~~definieren~~, nicht nur als Pfründen, welche die Parteipolitik ihren Günstlingen zukommen lässt. Eine starke Individualität kann bei dem herrschenden System in Österreich unmöglich einen Ministerposten übernehmen, denn sie wird es mit ~~seinem~~ ^{ihrem} eigenen Verantwortlichkeitsgefühl nicht vereinbaren können, nur zu einer Drahtpuppe des Parlamentes herabgewürdigt zu werden.

Zum Schluss ist noch die Stellung des Bundespräsidenten als oberstes Exekutivorgan, wie es in der B.V. heisst, nicht aber als bedeutendstes, zum Parlamente klarzulegen.

Unsere B.V., die sich wie schon erwähnt, im Gegensatz zur deutschen R.V. gar nicht bemüht ihrem Präsidenten die Rolle eines machtvollen, autoritativen Staatshauptes zuzuläten, entscheidet sich daher von den 2 Möglichkeiten, die für eine Präsidentenwahl in Betracht kommen, direkte Volks-

1) a. a. O.

wahl oder Wahl durch den Vertretungskörper des Volkes, für letzteres. Der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung gewählt, sein Amt dauert 4 Jahre, eine Wiederwahl für die unmittelbar folgende Wahlperiode ist nur einmal zulässig.¹⁾

Er darf während seiner Amtstätigkeit keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und keinen anderen Beruf ausüben. Durch die Wahl des Bundespräsidenten durch das Parlament ist seine Stellung zum Parlament schon fixiert: V o l l k o m m e n e A b h ä n g i g k e i t v o n s e i n e m S c h ö p f e r. Redsloß hat in seinem schon oben citierten Buche, „vom Staatshaupt in England und Belgien, den Ländern des Parlamentarismus im wahren Sinne“, um seine willkürlich gewählte Terminologie zu gebrauchen, gesagt, dass diesem Staatshaupt die s c h ö p f e r i s c h e K r a f t d e s M e c h a n i s m u s z u s t e h e.²⁾ In Österreich, dem typischen Lande der Parlamentsherrschaft ist der Bundespräsident nur selbst ein Rad im Räderwerk des Staatsemechanismus, die schöpferische Kraft steht nicht ihm zu. Das deutsche Reich hat wie gesagt, den Anlauf genommen, seinen Reichspräsidenten mit bedeutenden Kompetenzen auszustatten. Aus Angst vor einem Präsidenschaftsabsolutismus hat man nicht alle Konsequenzen aus der Wahl des Präsidenten durch das Volk gezogen und hat seine Stellung in Bezug auf Autorität, nicht zu der gemacht, welche ihm auf Grund seiner Volkswahl zukommen sollte. Die deutschen Reichsminister sind nicht Minister des Reichspräsidenten, sondern das Kabinett als solches hat neben dem Präsidenten eine selbstständige Stellung.³⁾

Unserer B.V. ist es eigentümlich, dass Bundespräsident und Bundesregierung verfassungsrechtlich als Exekutivorgane in Betracht kommen, während Englands und

¹⁾ Art 60, 1, 2

²⁾ a. a. O. Nr. 4

³⁾ Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung.

Frankreichs Verfassungen nur e i n oberstes Exekutivorgan haben, den König, bzw. den Präsidenten.

Da der Geist unserer B.V. von den Grundsätzen der Demokratie getragen ist, hat man den Bundespräsidenten als grösstenteils dekorative Figur geschaffen und seine Kompetenzen im Grossen und Ganzen auf Begnadigungen und Ernennungen beschränkt.¹⁾ Ist der Bundespräsident verhindert oder seine Stelle dauernd erledigt, so gehen alle seine Funktionen auf den Bundeskanzler über. Auch Max Weber hat in seiner Schrift "Parlament und Regierung im neu-geordneten Deutschland" darauf hingewiesen, dass in parlamentarischen Staaten die Entwicklung auf eine Steigerung der Stellung des Kabinettschefs hinausläuft; er hatte dabei ~~Wegold~~ England und Frankreich im Auge. Durch die B.V. wird Webers Behauptung in hervorragender Weise bestätigt. Der Bundespräsident ist bei der Ausübung seiner Funktionen ganz an die Regierung gebunden. Alle seine Akte erfolgen entweder auf Vorschlag der Bundesregierung oder eines von ihr dazu ermächtigten Bundesministers und sie bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder des zuständigen Bundesministers.²⁾ Durch diese Bestimmung ist der Bundespräsident ganz in den Dienst der Regierung gestellt und der Bundeskanzler als Vorsitzender der Bundesregierung steht betreffs seiner Bedeutung weit über dem Bundespräsidenten. Im Falle einer Regierungskrise hat der Bundespräsident absolut keine Handhabe den steckengebliebenen Staatskarren wieder flott zu machen.

Nach langwierigen Verhandlungen im September 1920 war endlich die B.V. in der konstituierenden Nationalversammlung zustande gekommen. Die Schwierigkeiten ihres Zustandekommens beruhten auf den divergierenden Entwürfen

¹⁾ Art 65

²⁾ Art 67

der 3 grossen Parteien : der Christlichsozialen, der Sozialdemokraten und der Grossdeutschen. Die Einigung erfolgte durch Kompromisse, in denen sowohl die zentralistische als die föderalistische Richtung Zugeständnisse erhalten hatte, in denen sowohl Vorschläge der Christlichsozialen als auch der Sozialdemokraten verwertet worden sind. Entsprechend der damaligen Vorherrschaft der sozialdemokratischen Partei drängten sich deren Vorschläge in den Vordergrund und wurden für die innere Gestaltung der B.V. maßgebend. So sah der sozialdemokratische Entwurf z.B. überhaupt keinen Bundespräsidenten vor, während die Christlichsozialen einen Bundespräsidenten im Entwurf hatten. Dem Scheine nach wurde ja der Entwurf der christlichsozialen Partei in die B.V. aufgenommen, aber die Intentionen der Sozialdemokraten, den Bundespräsidenten zu keinem maßgebenden Exekutivorgan heranreifen zu lassen, setzten sich doch durch.

Heute kann man schon auf verschiedene Regierungskrisen zurückblicken, in denen sich der Mangel einer starken Hand, welche die Krisen selbst in kurzer Zeit beilegen kann, merktlich fühlbar machte. Auch ist der frühere überwiegende Einfluss der Sozialdemokraten in den Hintergrund gedrängt worden, so dass in jüngster Zeit von christlich-sozialer Seite her ein Antrag im Nationalrat eingebracht worden ist, in dem, unter Hinweis auf die Schwierigkeiten, die sich in Österreich meistens bei der Bildung einer neuen Regierung in den Weg gestellt haben, da eben keine politische Partei die absolute Mehrheit im Nationalrat besitzt, gefordert wird, dass die Wahl des Bundespräsidenten vom ganzen Volke vorgenommen werden soll. Dementsprechend werden seine Kompetenzen dahin ausgestaltet, dass der Bundespräsident die Regierung zu bestellen hat; er soll zwar Ent-

4 Antrag des Abgeordneten Miklas u. Genossen, betreffend die Abänderung einiger Bestimmungen der B.V. über die Wahl des Bundespräsidenten u. der Bundesregierung. Plenar. Protokolle zur Sitzung des Nationalrates vom 8. Juni 1912. 7. 964 der Protokolle.

schlußfreiheit haben, muss aber von den Parteien des Nationalrates, wenn sie es verlangen, unverbindliche Vorschläge entgegennehmen. Die Bestimmungen des Art. 74 der B.V. werden durch diese Vorschläge nicht berührt. Der Nationalrat hat weiterhin das Recht, eine mißliebige Regierung zu stürzen, indem er ihr das Vertrauen versagt.

Bei der Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk soll die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidend sein; diese Bestimmung liesse aber wieder die Gefahr aufsteigen, dass der Kandidat einer starken, gut organisierten Partei die grössere Aussicht auf Erfolg hätte und die ganze Präsidentenwahl überhaupt leicht zu einem Parteikampf ausarten könnte.

Steht dem Oberhaupte eines Regierungssystems, das sich im Gleichgewichtsverhältnis der Legislative und Exekutive befindet, kraft seiner Stellung über den Parteien die Berufung an das Volk als Schiedsrichter zu, so hat der österr. Bundespräsident keine derartigen Rechte. Das souveräne Parlament lässt keine ^{eingriffe in seine} ~~derartigen~~ Rechte zu. Das Auflösungsrecht steht ihm selbst zu, bei Konflikten mit der Regierung ist von vorneherein die Sache zu Gunsten des Parlamentes, als des übergeordneten Organes, entschieden. Die direkte Beteiligung des Volkes ist zwar an Gesetzesinitiative und Verfassungsänderungen ermöglicht. Der Wirkungskreis des Bundespräsidenten ist bei der Machtfülle des Parlamentes von vorneherein beschränkt. Der einzige Fall, in dem der Bundespräsident einen Einfluß auf die Regierung ausüben kann, ist der, dass ihm das Recht zusteht, beim Scheiden der Regierung bis zur Wiederwahl der neuen, für die Fortführung der Verwaltung zu sorgen.¹⁾ Doch wird immer nur für eine ganz kurze Zeit die interimistische Regierung die Geschäfte führen, so dass auch diese Bestimmung keine Bedeutung für die Macht-

stellung des Bundespräsidenten für die Praxis hat.

Für das verfassungsmässige Zustandekommen der Bundesgesetze ist die Beurkundung durch den Bundespräsidenten notwendig. Ihm steht daher auch die Prüfung des Inhaltes zu; für eine Verletzung der B.V. wird er von der Bundesversammlung zur Verantwortung gezogen.

IV. E r g e b n i s

Zusammenfassend könnte man folgendes feststellen : durch alle republikanischen österr. Verfassungen zieht sich als roter Faden die S u p r e m a t i e d e s P a r l a m e n t e s . Stehen die Verfassungen der provisorischen und konstituierenden Nationalversammlung offensichtlich im Zeichen des Parlamentsabsolutismus, so ist in der B.V. wenigstens einer Mitbeteiligung des Bundesvolkes Raum gegeben.

Alle Gewalten vereinigt das P a r l a m e n t in sich. Die Funktionen, die es nicht u n m i t t e l - b a r ausüben kann, werden durch Wahl übertragen. Die Wahl aller E x e k u t i v o r g a n e findet im Schosse des Parlamentes statt, ihre v o l l k o m m e n e A b h ä n g i g k e i t v o m P a r l a m e n t ist mithin gegeben.

Die Fülle der Aufgaben, die bei der sprunghaften Erweiterung des Staatszweckes seit dem Umsturz unter dem Einflusse des Sozialismus der Erfüllung harren, kann nur durch ein Organ bewältigt werden, das als Vertreter des ganzen, souveränen Volkes dazu die Berufung in sich trägt. Ob die Lösung, welche die B.V. gefunden hat, die einzig richtige ist, ist eine andere Frage. Vielleicht würde die machtvolle Stellung eines vom Volke gewählten Bundesprä-

sidenten die nötige Einheitlichkeit und Stetigkeit der
Vollziehung besser wahren.

