universität innsbruck
Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Die Stellung der Zentralexekutive zum Parlament im republikanischen Österreich

Gasteiger, Elisabeth

1921

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

urn:nbn:at:at-ubi:2-1714

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 3o. 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 lag.[1] Der Staat D.Ö. trat mit dem " Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt " vom 3o.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 3o.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 Legistative wurde von der Nationalversammlung selbst ausgeübt, die Exekutive gelangte durch stufenweise Übertragung an 3 Organe, an den Staatsrat, das Staatsratsdirektorium und an die eigentliche Staatsregierung. 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 2o Mitgliedern und ebensovielen Ersatzmännern, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl 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 Staatsregierung leitete ihre Beauftragung also vom Staatsrat ab, welcher seinerseits vom Parlamente seinen Ursprung nimmt.

Das geschäftsführende Staatsratsdirektorium, 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 S t a a t s r a t e s zum Parlamente, so ergibt sich einerseits vollkommene Abhängigkeit vom Parlament, durch die Ernennung der Mitglieder des Staatsrates aus der Mitte der provisorischen Nationalversammlung, andrerseits ist aber der Staatsrat von einer Überordnung des Parlamentes frei, indem 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 Vollzugsauschuss 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 Wahltage, an dem die Funktionsdauer der provisorischen Nationalversammlung ablief, 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 ausgestattet 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 Staatsrate gegenüber war keine Ministerverantwortlichkeit, sondern die natürliche Verantwortlichkeit jedes Verwaltungsorganes der vorgesetzten Behörde gegenüber. S. Kelsen Verfassungsgesetze I. S. 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 einführte (§ 3) und dementsprechend in der Zusammensetzung des Staatsratsdirektoriums die Änderung eintreten ließ, dass nur mehr die 3 unverantwortlichen Präsidenten der Nationalverammlung 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. Ausgesprochener Parlamentsabsolutismus 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 souveränen d.ö. Volke eingesetzt. Die verantwortliche Staatsregierung hätte ihrerseits befähigt sein müssen, in einem Konfliktsfalle einen Schiedsrichter anzufrufen. Ist aber offensichtlich die Überlegenheit auf Seite des Parlamentes, so ist in einem

---

1) Helsen Verfassungsgesetze II. S. 143

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

Vom souveränen 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 absichtlich 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 on 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 Legistative 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 rechtswegen 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 Prinzipe 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 Inkraftreten der endgültigen