

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Die Stellung des Staatspräsidenten auf rechtsvergleichender Grundlage

Lang, Frieda

Innsbruck, [1924]

Zusammenfassung

Z u s a m m e n f a s s u n g.

Warum ist man also in den einzelnen Staaten zur Bestellung eines Staatspr. geschritten und warum ist dessen Stellung nicht in zwei Staaten gleich ausgefallen ?

Schon zu Beginn habe ich auf diese Frage die Antwort gegeben, die ich im wesentlichen gefunden habe. Der Völkerrechtliche Brauch bringt es mit sich, dass die Staaten sich durch Einzelpersonen, nicht durch Kollegien vertreten lassen. Ist dieser völkerrechtliche Brauch aber wirklich so ~~ge~~ mächtig, dass man seinetwegen die ganze Verfassung in ihren Grundgedanken sich selbst widersprechen lassen m u s s ? Nein. Beweis: Die Schweiz. Sie wurde bis 1914 völkerrechtlich durch den Bundesrat vertreten u. wenn dazu auch jetzt der Bundespr. bestimmt ist, kommen ihm doch nur geringe Befugnisse zu, das Hauptgewicht liegt nach wie vor beim Bundesrat. Zugegeben, dass sich derartige Geschäfte leichter von einem Einzelnen als von einer Personenmehrheit abwickeln lassen; wo steht es aber dass man diesem Einzelnen noch überdies hervorragende Rechte übertragen muss, wie z.B. in den Vereinigt. Staaten ? Und wenn die Bestellung eines Einzelnen zum Staatshaupt wirklich nur diesen einen Grund hat, der für Staat vollkommen gleich ist, warum ist dann die Auswirkung dieses Grundes, die Bestellung des Staatspr., in den verschiedenen Staaten

so vollständig verschieden ausgefallen, warum ist der Kreis der Befugnisse qualitativ und quantitativ bald klein, bald um so vieles grösser? Ich halte es für unmöglich, dass man die Bestellung des Staatspr. schlechthin auf e i n e n Grund zurückführen kann. In jedem einzelnen Staate gibt es mehr als einen: die geschichtliche Entwicklung des Landes und die Seele des Volkes. Ebenso selbstverständlich, wie die Vereinigt. Staaten von Nordamerika einen mit bedeutender Machtbefugnis ausgestatteten Pr. an die Spitze ihres Staates gestellt haben, ebenso selbstverständlich besitzt die Schweiz das Kollegialsystem, den Bundesrat, dessen Vorsitzender keine weiteren ausserordentlichen Befugnisse besitzt.

Mohl nennt in seinem Werk "Staatsrecht, Völkerrecht und Politik" drei verschiedene Arten die ausübende Gewalt zu bestellen. 1). Ausübung der Regierungsgeschäfte 1. durch die repräsentative Versammlung selbst, 2. durch ein Direktorium, 3. durch einen Einzelnen. - Obwohl die repräsentative Versammlung die Regierung nur indirekt, durch eigene Ausschüsse vollziehen könnte, erscheint das System als ziemlich schwerfällig und ungeeignet. Als einen unbedingten und grossen Nachteil des Direktorialsystems nennt Mohl 2). die Schwierigkeit, die Regierung in das richtige Verhältnis zu den Ministern zu setzen. Mohl gibt selbst zu, dass das bei einem kleinen Staate nicht in Frage kommt, weil dort die einzel-

1). Mohl, a.a.O. S.467 ff.
2). " S.481.

nen Ministerien ohne weiteres von den Mitgliedern des Direktoriums verwaltet werden können, wie es z.B. in der Schweiz der Fall ist. Von allen bestehenden Republiken dürfte dieser Grund wohl nur für die Union unbedingt massgebend sein. Oesterreich z.B. kann ich mir sehr gut ohne Pr. vorstellen, so dass dessen Funktionen samt und sonders auf den Bundeskanzler W als Vorsitzenden der Bundesregierung übergingen.

Als man in Nordamerika daran ging, eine Verfassung für die Vereing. Staaten festzulegen, da stand man ganz unter dem Einfluss der Lehren Montesquieus. Wie bereits erwähnt hat Hamilton im "Federalist" eine Reihe von Aufsätzen veröffentlicht, die die Ansichten Montesquieus unter das Volk bringen sollten und im Zusammenhang damit eine würdigende Kritik der Verfassung Englands zum Inhalt hatten. Nun war ja Nordamerika vor der Erringung seiner Selbständigkeit eine englische Kolonie gewesen, hatte also hinlänglich Zeit und Gelegenheit gehabt, sich die englischen Verhältnisse anzusehen und sie zu erproben. Man erkannte unter dem Einfluss Rousseaus, dass das Volk der eigentliche Träger von Macht und Gewalt im Staate sei, dass man ihm also nicht willkürlich eine Regierung geben dürfe, die bei eventueller Ausartung auf rechtlichem Wege nicht zu beseitigen wäre wie etwa die erbliche Monarchie; andererseits sah man ein, dass die freigewordenen Staaten durch ein festes einheitliches Band zusammengehalten werden mussten,

sollte nicht die schwer errungene Freiheit bedroht sein und zugrunde gehen. Es lag nahe, einen Mann an die Spitze zu stellen, dessen zielbewusster Leitung man die Regierung des ganzen Staates anvertrauen konnte. Und man hatte auch den Mann vor sich, der im Stande war, dieses gewaltige, verantwortungsvolle Amt zu übernehmen: George Washington. Er wurde auch einstimmig zum Pr. der Union erhoben. Acht Jahre füllte er diese Stellung aus, die ihn auf mindestens dieselbe Stufe stellte, auf die der englische König durch seine Würde gehoben war. Das Volk, das hauptsächlich durch die eifrige Arbeit Hamiltons und seiner Mitarbeiter für die Sache interessiert worden war, brachte dem Pr. und seiner Stellung jederzeit das vollste Verständnis entgegen. Kein Amerikaner würde seinen Pr. gegen Kaiser oder gegen ein Direktorium eintauschen.

Dass das Frankreich der Revolutionszeit von der Bestellung eines Staatspr. nichts wissen wollte, ist erklärlich. Man wollte ja die Monarchie gründlich und endgültig beseitigen und zu dem Zweck alle Behörden nur kollegialisch organisieren. Unmöglich hätte es allen geschienen, einen Einzelnen an die Spitze der Verwaltung, der Regierung zu stellen. Man schuf das Direktorialsystem, ohne aber im weiteren Verlauf gute Erfahrungen damit zu machen. Die Folge war, dass 1799 der Rat der Alten ohne weiters die Regierung an den Konsul Napoleon übertrug, der es in kluger Weise verstanden hatte, seine militärischen Siege auszunützen und sich beliebt zu machen. Drei Jahre später liess er sich die Würde als

erster Konsul auf Lebenszeit übertragen und 1804 schliesslich das erbliche Kaisertum für sich und seine Nachkommen. Das alles zu erreichen fiel ihm nicht schwer. Das leicht bewegliche, schnell entflammbare Volk berauschte sich an seinen Siegen, Frankreich wollte unter seiner Führung die Welt erobern. Dass man in Frankreich Napoleons Bedeutung als Staatsmann, die man heute überall ohne weiters anerkennt, nicht zu würdigen verstand, geht daraus hervor, dass man von dem im Kriege Unglücklichen nichts mehr wissen wollte. Der Zauber war gebrochen und genau so wie der Pöbel 1804 Napoleon zugejubelt und ihn verherrlicht hatte, genau so schmähte er ihn zehn Jahre später und verfluchte ihn. Es ist ein heissblütiges, leichtes und unzuverlässiges Volk, das vielleicht am wenigsten von allen Völkern weiss, wen es eigentlich an seine Spitze stellen will, in welcher Form es regiert werden sollte. Es kam nur immer auf einmal zur Erkenntnis, dass der gegenwärtige Zustand nicht der rechte sei, dass es etwas anderes wolle. Warum sollte man es nicht mit Ludwig XVIII. versuchen, der nach dem Willen des siegreichen Auslands den Thron erhalten sollte. Und wenn Napoleons Kraft wieder erwacht, wenn er aus der Verbannung entflieht und mit bewaffneter Macht gegen Paris zieht, so ist er wieder der Held des Tages und der Liebling des Volkes. -

So geht es weiter. Man wechselt zwischen Monarchie und Republik, bis endlich 1871 die erstere endgültig - vorläufig wenigstens - erledigt ist. Wie muss nun die Verfassung sein, dass sie endlich Bestand hat? Von der Mon-

archie will man nichts mehr wissen. Folglich darf im Staate keiner da sein, der zuviel Macht hat. Es ist unmöglich, nach dem Muster der Union einen Pr. zu schaffen, der die Exekutive leitet. - Mit den Direktorialverfassungen andererseits hatte man sehr schlechte Erfahrungen gemacht 1). und hatte nicht die geringste Garantie dafür, dass die Zustände in Zukunft besser sein würden. War das aber nicht der Fall, so bestand erst recht die Gefahr, dass man nach einer solchen Misswirtschaft bei guter Gelegenheit wieder zur Monarchie greifen würde, die - das lehrt die Geschichte - ihrerseits Frankreich auch nicht glücklich machen konnte.

Von diesen Punkten aus betrachtet ist die ~~franz.~~ geltende franz. Verfassung jedenfalls ein sehr guter Mittelweg. Die Exekutive liegt in den Händen eines Einzelnen, des Pr., der aber durch die Art seiner Bestellung unbedingt vom Parlament abhängig ist. Man hat nach Redslob 2). bewusst das System des unechten Parlamentarismus eingeführt, das das Parlament zum Träger der Staatsgewalt macht ohne in der Exekutive ein Gleichgewicht dafür zu schaffen. Da bisher, in einer Zeit von mehr als 50 Jahren, an diesem System keine Aenderung vorgenommen wurde, ist anzunehmen, dass es zweckmässig ist, jedenfalls, dass man sich bewusst ist, nichts besseres an seine Stelle setzen zu können. Ein Grund dafür mag aber auch sein, dass in den letzten Jahren keiner mehr kam, der der Abgott des Volkes sein

1). Mohl, a.a.O. S.483.

2). Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form.

wollte und konnte und dass bei geringfügigeren Anlässen die Volksmasse nicht reagieren konnte, weil sie durch ein Jahrhundert lang sich zu sehr in Extremen bewegt hatte u. ihre Kräfte matt waren.

Ein eigenartiges Bild bietet uns die Schweiz. Wie war es möglich, rund zwanzig Kantone zu vereinen, von denen Jahrhunderte hindurch jeder für sich selbst zu regieren gewohnt war, wie war man im Stande, die gewaltigen Unterschiede in Nationalität, Sprache und Konfession zu überbrücken? Die Schweizer Eidgenossenschaft hat drei Staatssprachen. Seit der Reformation ist auch ein bedeutender konfessioneller Gegensatz hervorgetreten, was ohne weiteres klar ist, wenn man bedenkt, dass Genf und Zürich Mittelpunkte verschiedener religiöser Bewegungen waren. Da war es keine Kleinigkeit, ein Nationalbewusstsein wachzurufen und zu erhalten, dass jeder sage "Wir sind nicht Deutsche oder Franzosen oder Italiener, nicht Katholiken, Calvinisten oder Zwinglianer - sondern wir sind alle Schweizer!"

Wie war das möglich?

Vor der franz. Revolution bestand kein einheitliches Band, das rechtlich die einzelnen Teile der heutigen Schweiz zusammenhielt. 1798 wurde die Schweiz von Frankreich gezwungen, sich in einen Einheitsstaat umzuwandeln 1), ohne dass diese Idee der Volkeseinheit in der Bevölkerung einen Widerhall gefunden hätte. Fünf Jahre später schon durfte

1). Fleiner, a.a.O. S.2f.

man durch die Vermittlungsakte Napoleons zum Föderalismus zurückkehren. Nach dem Sturze Napoleons errang die Schweiz wieder ihre Unabhängigkeit von Frankreich und organisierte sich 1814 zu einem Staatenbund. Die einzelnen Kantone und ihre Bevölkerung gewöhnten sich immer mehr aneinander so dass man nach einigen misslungenen Versuchen im Jahre 1848 den Zusammenschluss zu einem Bundesstaat erreichen konnte. Die Einrichtung einer Monarchie kam natürlich gar nicht in Frage, da man sich beim demokratischen Prinzip sehr wohl befand. Doch halte ich es für ausgeschlossen, dass die Monarchie, selbst wenn man sie aus irgend einem Grunde eingeführt hätte, im Stande gewesen wäre, sich bis heute zu behaupten. Drei verschiedene Nationen sind im Lande vereinigt. Nur einer von ihnen kann der Monarch angehören. Und selbst wenn er in jeder Beziehung unparteiisch ist und die Rechte der anderen Nationen voll und ganz wahrt - das Nationalgefühl der Schweizer hätte nie entstehen können, etwa schon vorhandenes wäre unfehlbar zugrunde gegangen. Ein Nationalitätenstaat mit einem Monarchen an der Spitze ist ein ungesunder Zustand, der dauernd nicht haltbar ist. Der lange Bestand der Oesterr.-Ungarischen Monarchie ist dafür kein Gegenbeweis. Hier hat es sich um ein lange angestammtes Herrscherhaus gehandelt und um Völker, die sich zum Teil ihrer Nationalität erst spät bewusst wurden. Als es dazu kam, zeigten sich sofort auch schon Trennungsbestrebungen.

Hätte man in der Schweiz einen Staatspr. bestellt, in seiner Macht ähnlich dem der Vereingt. Staaten, so

wäre, in verkleinertem Massstabe, dasselbe Problem aufgetaucht, das in der Monarchie böses Blut gemacht hätte. Auch der Pr. kann nur einer Nation, nur einer Konfession angehören, die anderen werden sich mit Recht oder Unrecht immer benachteiligt und in ihren Gefühlen verletzt glauben. So wäre also nur die Bestellung eines an sich unbedeutenden Pr. möglich gewesen, wie ihn jetzt Frankreich hat, der nicht in der Lage wäre, die Abneigung der Nationen auf sich zu lenken. Zu diesem Mittel hat man aber aus einem anderen Grunde nicht gegriffen.

Die Ideen Rousseaus waren in der Schweiz auf guten Boden gefallen. Und mehr als in irgend einem anderen Lande beschäftigt sich jeder Einzelne mit der Politik, so dass das Volk als Ganzes auch im Stande ist, Träger der Souveränität zu sein. Ist aber ein Volk von diesem Grundsatz durchdrungen, so wird es trachten, in seinem Staat die unmittelbare Demokratie, die Demokratie in ihrer reinsten Form einzuführen. Ihr widerspricht aber die Bestellung irgend eines Organs, das dadurch bevorzugt ist, dass ihm in seiner Stellung kein anderes gleich kommt. Ein solches Organ ist der Staatspr. auf jeden Fall.

So hat man zum System der kollegialischen Regierung gegriffen und niemand wird bezweifeln, dass dieses System den staatlichen und politischen Verhältnissen der Schweiz am besten entspricht.

Im Deutschen Reiche wurde durch den Umsturz die Monarchie beseitigt und durch die Thronentsagung Kaiser Wilhelms II. vom 9. Nov. 1918

für unabsehbare Zeit erledigt. Man musste zu einer anderen Staatsform greifen, zur Republik. Wie sollte man nun die Exekutive organisieren ?

Zunächst, unter dem Eindruck des Umsturzes, der sich allerdings, verglichen mit der franz. Revolution, ruhig vollzogen hatte, schritt man zum Direktorialsystem. Der Rat der Volksbeauftragten^{ist verlosch} als Kollegium von fünf Mitgliedern, die den einzelnen Zweigen der Verwaltung vorstehen. Die Praxis hat das Verhältnis etwas geändert, so dass, wie bereits oben erwähnt wurde, man beinahe von einem Konsulatssystem, ähnlich wie in Rom sprechen kann. Die eigentlich zugrunde liegende Idee des Kollegialsystems war nicht im Stande sich durchzudrücken. Dies führte dazu, dass die Konstituierende Nationalversammlung für die Führung der Geschäfte des Reiches aus ihrer Mitte einen Reichspräsidenten wählte. Fritz Ebert, der anfangs in Verein mit Haase, später mit Scheidemann zusammen an der Spitze des Rates der Volksbeauftragten stand, wurde dank der Stärke seiner Partei zum Reichspr. gewählt.

Der Weimarer Verfassungsentwurf, ein Werk des Staatssekretärs und Staatsrechtslehrers Preuss, sieht die Bestellung eines R.Pr. nach amerikanischem Muster vor. Gründe dafür mögen neben der offenbaren Unmöglichkeit, des Direktorialsystems bei den gegebenen politischen Verhältnissen fürs erste die Bewunderung gewesen sein, mit der man sah, wie sich die Unionsverfassung bis auf den heutigen Tag bewährte, verbunden mit dem Wunsch, nach diesem Muster ein ähnliches, starkes Gerüst zu bauen, das

den ganzen Staat tragen sollte. Der zweite Grund zur Bestellung eines Staatspr. war vielleicht der konservative Sinn grosser Bevölkerungsschichten. Gar vielen im deutschen Lande, die, ohne einerseits unbedingte Anhänger der Monarchie zu sein, andererseits nicht in die demokratische Bewegung hineingezogen worden waren, mochte es schwer fallen, sich das Reich ohne repräsentativen Leiter vorzustellen. Die Idee des Deutschen Kaisertums ist zu tief ins Volk gedrungen, als dass plötzlich ein Kollegium diese hätte ersetzen können. Freilich wird, obwohl formell in mancher Beziehung der R.Pr. an die Stelle des Kaisers ¹⁾ trat niemand im Pr. Ebert einen Nachfolger des Deutschen Kaisers sehen - immerhin, das Deutsche Reich hat einen Mann, der allein als Oberhaupt an seiner Spitze steht, seinen Präsidenten.

Die mächtige Stellung, die im Verfassungsentwurf dem R.Pr. zgedacht war, hat freilich in den Beratungen des Verfassungsausschusses eine gewaltige Aenderung erfahren. Als Rest dieser zgedachten Stellung ist die direkte Wahl durch das Volk geblieben, eine Grundlage, auf der man nicht weiter aufgebaut hat. Wie wir gesehen haben entsprechen die Befugnisse des deutschen R.Pr. bei weitem nicht der Art und Weise seiner Bestellung. Der Grund zu dieser ängstlichen Zurückhaltung mag wohl die Besorgnis gewesen sein, einem Einzelnen zuviel Gewalt in die Hände zu legen. Schliesslich liegen die Dinge in der jungen Deutschen Re-

1). W.Jellinek, a.a.O. S.37.

publik ja auch anders, als sie seinerzeit beim Zusammenschluss der Vergt. Staaten in Amerika waren. Dort hatte sich ein mächtiges Volk von der Oberherrschaft eines kleineren Landes frei gemacht. Es galt, sich eine Verfassung zu geben. Welche ist die beste? Man hatte keinen Grund gegen einen machtvollen Mann an der Spitze des Staates, wohl aber manchen dafür. In Deutschland dagegen war sich die Mehrheit des Volkes, erbittert durch die entbehrungsreichen Kriegsjahre, bewusst, dass sie von der Monarchie nichts mehr wissen wollte. Deshalb suchte man auch ein ausgesprochen monokratisches Element in der zu schaffenden Verfassung zu vermeiden.

Die Frist von jener Zeit bis heute ist zu kurz, als dass man von einem Bewähren oder Nichtbewähren des Systems sprechen könnte.

Das Oesterreich der Nachkriegszeit kennt bis zum Zustandekommen seiner Bundesverfassung keinen Staatspräsidenten. Die drei Pr. des Staatsrates vom 30.Okt.1918 sowie der durch das Gesetz vom 14.März 191 über die Volksvertretung sind Mitglieder bzw. Vorsitzende der Nat.Vers. Dass dazu noch, besonders in der ersten Zeit, ein ausgesprochen kollegialisches System in der Organisation der Regierung herrschte, ist darin begründet, dass der Schöpfer dieser Uebergangsformen, Dr.Karl Renner, von Rousseau und der franz. Revolution stark beeinflusst war. Massgebend für die in unserer BV. vorgesehene Stellung des B.Pr. waren die vier eingebrachten Verfassungsvorschläge der verschiedenen Parteien. Es ist mehr oder weniger selbst-

verständlich, dass der sozialdem. Entwurf überhaupt keinen Staatspr. kennt. Der politischen Richtung der Partei entspricht es ja, die republikanisch-demokratischen Grundsätze möglichst rein und unverfälscht durchzuführen.

Die beiden christlichsozialen Entwürfe sehen die Bestellung eines B.Pr. vor, doch wird ihm, vor allem im zweiten Entwurf, bei weitem nicht die Beachtung eingeräumt, die ihm als Staatshaut eben doch zukommen sollte. Man sieht deutlich, dass es mit den Ansichten der Partei unvereinbar war, einen Pr. zu schaffen, von dem man, wie W. Jellinek vom Reichspr., sagen könnte, "Er tritt an die Stelle des Kaisers."

Der grossdeutsche Verfassungsvorschlag ist eine bewusste, in allen wichtigen Punkten getreue Nachahmung des amerikanischen Musters. Es ist anzunehmen, dass die Gründe dafür dieselben waren, die den Entwurf zur Weimarer Verfassung bestimmten.

Das Resultat der vier Vorschläge, unsere geltende Bundesverfassung, hat die Stellung unseres B.Pr. der Frankreichs nachgebildet. Der Pr. der Republik Oesterreich ist insofern etwas stärker als der französische, als er bei der Beurkundung der Gesetze mitzuwirken hat und ein Gesetz nicht zeichnen darf, wenn er der Ueberzeugung ist es sei verfassungswidrig zustande gekommen. Praktisch hat diese Befugnis bei der unbedingten Abhängigkeit des Pr. vom Nationalrat wohl ebensowenig Wert wie die Macht des franz. Pr., mit Zustimmung des Senates die Deputiertenkammer aufzulösen.

Fragt man nun nach den Gründen für die Bestellung

eines B.Pr., so fällt die Antwort hier schwerer als in allen Ländern, die wir bisher betrachtet haben. Soviel ist sicher: Die Monarchie war seit den ^{mb} Novembertagen des Jahres 1918 erledigt, Oesterreich sollte demokratisiert werden. Damit ist die Frage Staatspräsidentschaft oder Direktorialsystem aber keineswegs gelöst. Das Volk hat dazu in keiner Weise Stellung genommen, wie es etwa im Gegensatz dazu in der Schweiz oder den Vereinigten Staaten der Fall war. So kann man also nicht Forderungen der Volksseele erfüllen, weil sie eben nicht zum Ausdruck kommen, sondern muss trachten, die zu schaffende Organisation ihr anzupassen. Ob man wirklich das Richtige getroffen hat, muss erst die Zeit lehren. So hat man, wohl auch im Hinblick auf das deutsche Nachbarland, einen Staatspräsidenten berufen. Ob man damit, bzw. mit der Form, in der es geschah, das gefunden hat, was Oesterreich braucht, wird sich ja zeigen. Dass nicht alles in Ordnung ist, beweisen die Aenderungsvorschläge des Abg. Miklas, wobei ich es für nicht unbedeutend halte, dass diese Vorschläge von Seiten einer Partei kommen, die drei Jahre vorher keinen sonderlichen Wert auf die Bestellung eines Staatspräsidenten zu legen schien.