

RATHAUSKORRESPONDENZ

Herausgeber und verantw. Redakteur:
FRANZ XAVER FRIEDRICH

173

Wien, am 22. Juni 1933.

Der Streit um die Ertragsanteile.

Verhandlung der Klage der Gemeinde Wien gegen den Bund vor dem Verfassungsgerichtshof.

Heute fand vor dem Verfassungsgerichtshof die Verhandlung über die Klage des Landes und der Gemeinde Wien gegen den Bund auf Leistung jener Ergänzungszahlung statt, die Wien auf Grund bestehender gesetzlicher Bestimmungen mit einem Betrag von rund 19 Millionen Schilling beansprucht, während der Bund bisher bloss eine solche Ergänzungszahlung in der Höhe von rund 2 1/3 Millionen als berechtigt erachtete. Der Verhandlung wurde mit umso grösserem juristischen Interesse entgegengesehen, als die Bundesregierung, gestützt auf das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz, zwei Tage vor der Verhandlung mit Verordnung vom 16. Juni 1933 die Garantiebestimmungen rückwirkend für das Jahr 1932 ausser Kraft setzte.

Der Vertreter des Landes und der Gemeinde Wien, Ober-Magistratsrat Dr. Rudolf Neumayer, beschäftigte sich daher auch zunächst mit der Wirksamkeit dieser jüngst erlassenen Verordnung und führte aus:

"Vor zwei Tagen wurde die Bundeshauptstadt Wien durch die am 19. Juni 1933 verlautbarte Verordnung der Bundesregierung vom 16. Juni 1933 überrascht, in der auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes die allgemeine Garantiebestimmung des Artikels 2 der 3. Abgabenteilungsnovelle auch für das Jahr 1932 ausser Kraft gesetzt wurde. Dieser Verordnung liegt zweifellos die Absicht der Regierung zugrunde, die heute vor dem Verfassungsgerichtshof stattfindende Verhandlung unmöglich zu machen. Es wäre viel aufrichtiger gewesen, diese Absicht offen einzubekennen und, gestützt auf das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz, zu verordnen: "Die für den 22. Juni 1933 um 10 Uhr vormittags vor dem Verfassungsgerichtshof anberaumte Verhandlung in der Angelegenheit Land und Gemeinde Wien contra Bund wegen Leistung der Ergänzungszahlung ist verboten."

Ich bin der festen Ueberzeugung, dass diesmal die Regierung in dem gewählten Mittel zur Abwehr bestehender Ansprüche sich vergriffen hat. Land und Gemeinde Wien begehren von dem Verfassungsgerichtshof ein Leistungsurteil, eventuell bloss ein Feststellungsurteil. Jedes Leistungs- oder Feststellungsurteil hat aber immer nur deklarative Kraft; es spricht nur aus, was im Zeitpunkt der Einbringung der Klage rechtens war. Ganz unmöglich aber ist es, dass durch einen Verwaltungsakt ein bereits anhängiges gerichtliches Verfahren irgendwie beeinflusst werden kann. Wenn ein solcher Weg zulässig wäre, dann wäre es ja am besten, die Finanzprokurator, die ja in solchen Fällen die Vertretung des Staates führt, aufzulösen und jeden gegen den Bund anhängig gemachten Prozess durch eine Verordnung zugunsten des Bundes zu entscheiden. Eine solche Möglichkeit muss ausgeschlossen sein, wenn man nicht zugeben will, dass Oesterreich sich gegenwärtig von jeder modernen Rechtspflege abgewendet hat und zum polizeistaatlichen Zustand der Kabinettsjustiz zurückgekehrt ist.

Ich zitiere den Altmeister des Deutschen Verwaltungsrechtes, Otto Mayer, I. Band, 3. Auflage, 1924. Im Paragraph 4 dieses Werkes beschäftigt sich der Verfasser mit dem Polizeistaat und führt neben anderen charakteristischen Merkmalen aus:

RATHAUSKORRESPONDENZ

Herausgeber und verantw. Redakteur:
FRANZ XAVER FRIEDRICH

II. Blatt

Wien, am.....

"Der Fürst aber kann jederzeit einen Zivil- oder Strafprozess dadurch erledigen, dass er einen "Machtspruch" fällt. Dadurch bestimmt er entweder selbst, was für den Fall rechtens sein soll, oder er befiehlt den Gerichten das zu gebende Urteil. "Nach Otto Mayer hat also die Regierung durch diese Verordnung Oesterreich zum Polizeistaat gemacht.

Nach unserer gegenwärtig geltenden Verfassung ist es unmöglich, im Wege der erlassenen Verordnung das im gegenständlichen Streitfalle anhängige Verfahren zu beeinflussen. Dies ergibt sich aus folgender Ueberlegung:

Es ist ein unbestreitbar feststehender Tatbestand, ^{dass} für das Jahr 1932 die im Artikel 2 der 3. Abgabenteilungsmovelle festgesetzte und durch das Goldbilanzgesetz vom 4. Juni 1925 verstärkte Garantie einzig und allein nur für die Bundeshauptstadt Wien von Bedeutung war. Die im Bundesgesetzblatt vom 19. Juni publizierte Verordnung B.G.Bl. Nr. 239 ist also gar nicht eine generelle Norm, sondern lediglich ein unter dem Deckmantel einer Verordnung erscheinender, individueller, ausschliesslich gegen Wien gerichteter Verwaltungsakt. Ist ja doch in diesem Fall der Adressat individuell bestimmt und ausserdem auch der Inhalt der Leistung ziffernmässig bis auf den letzten Groschen bekannt.

Wie der Verfassungsgerichtshof über solche Schein-Verordnungen denkt, wurde bereits in dem Erkenntnis vom 23. Juni 1924 ZI V - 3 24 Samml. Nr. 13 ausgesprochen: In diesem Erkenntnis wurden folgende Rechtsätze festgelegt:

1. "Eine Verordnung ist eine nicht in Gesetzesform erfließende generelle Norm.
2. Auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes ist die Regierung lediglich ermächtigt, Verordnungen, nicht aber individuelle Verwaltungsakte zu setzen.
3. Ein in der äusseren Form einer Verordnung auftretender, sich an ein Gericht wandender und auf dessen Rechtsprechung Bezug nehmender individueller Verwaltungsbefehl verletzt den Grundsatz der Trennung der Justiz von der Verwaltung (Artikel 94, Absatz 1, B.V.G.) und der Unabhängigkeit der Gerichte, ferner den im Artikel 83, Absatz 2, B.V.G. ausgesprochenen Grundsatz, dass niemand seinem ordentlichen Richter entzogen werden darf, endlich das der Partei gesetzlich gewährte Recht der administrativen Beschwerde sowie das ihr verfassungsmässig gewährte Recht der Beschwerde bei den Gerichten des öffentlichen Rechtes."

Aber auch in jüngster Zeit hat sich der Verfassungsgerichtshof mit dem Wesen der Scheinverordnung beschäftigt. Ich verweise diesbezüglich auf das Erkenntnis vom 19. Juni 1931, Z.B. 5/31. Dort wird ausgeführt: "Eine verschleierte Verfügung in Verordnungsform liegt nur dann vor, wenn sich die Anordnung nur zum Schein an die Allgemeinheit oder an eine nach Gattungsmerkmalen bezeichnete Gruppe der Bevölkerung richtet, während sie in Wahrheit nur eine einzelne Person oder eine im Vorhinein bestimmte Mehrheit von Personen treffen wollte und treffen konnte."

Alle die Erwägungen, die in bereits abgeführten Verhandlungen der Verfassungsgerichtshof bezüglich einer solchen Scheinverordnung anstellte und zum Inhalt seiner Entscheidungen machte, treffen im erhöhten Ausmass auf die Verordnung vom 16. Juni 1933 zu.

RATHAUSKORRESPONDENZ

Herausgeber und verantw. Redakteur:
FRANZ XAVER FRIEDRICH

III. Blatt

Wien, am

Diese Verordnung verstösst also so sehr gegen die Grundsätze der Verfassung, dass sie gar nicht mehr als vernichtbare Verordnung, sondern als eine absolut unheilbare, nichtige Verordnung bezeichnet werden muss, die also gar nicht besteht und an die niemand, auch nicht der Verfassungsgerichtshof gebunden ist. Mir ist vollkommen bewusst, dass die bisherige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes auf dem Standpunkt stand, dass es nur eine Vernichtbarkeit, aber keine Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes geben kann, der von einer hiezu kompetenten Behörde ausgegangen ist. Diese Judikatur war aber nur solange gerechtfertigt, als es möglich war, Verfassungs- und Gesetzwidrigkeiten geltend zu machen und deren Annullierung zu erreichen. Heute ist diese Möglichkeit genommen. Daher kann die bisher herrschende Auffassung nicht mehr beibehalten werden, wenn nicht Folgeerscheinungen auftreten sollen, die schliesslich und endlich jede staatliche Ordnung auflösen und chaotische Zustände herbeiführen müssen. Man braucht doch nur folgende Erwägung anzustellen. Nach der österreichischen Bundesverfassung hat zweifellos der Rechtssatz "Reichsrecht bricht Landesrecht" keine Wirksamkeit. Es kann also zweifellos ein verfassungswidriges Landesgesetz ein Bundesgesetz, ja sogar ein Bundesverfassungsgesetz, sofern nur das Bundesgesetz das spätere Gesetz ist, ausser Wirksamkeit setzen. Ebenso kann auch eine später erscheinende, wenn auch verfassungswidrige Verordnung die früher ergangene Verordnung der Bundesregierung ausser Kraft setzen. Es wäre also zum Beispiel ^{ganz} gut möglich, dass die Wiener Landesregierung, gestützt auf § 110 der Gemeindeverfassung, in dem dem Magistrat die Einhebung und Abfuhr der direkten Steuern unter Haftung der Gemeinde Wien aufgetragen wird, verordnet, dass die jüngst erschienene Verordnung der Bundesregierung, womit ab 1. Juli 1933 die Einhebung der Bundessteuern durch Bundesorgane angeordnet wurde, ausser Kraft gesetzt wird und auch weiterhin diese Steuereinhebung von den Organen der Gemeinde zu besorgen ist. Unter den heute bestehenden verfassungsrechtlichen Zuständen würde das bedeuten, dass zweifellos die Verordnung der Wiener Landesregierung Geltung hat und tatsächlich die Steuereinhebung von den Organen der Gemeinde auch weiterhin besorgt wird. Solche Beispiele liessen sich übrigens in beliebig grosser Zahl anführen. Wie wäre es, wenn der Wiener Landtag ohne Beachtung der Bestimmungen des Finanzverfassungsgesetzes einen Gesetzesbeschluss fassen und sofort publizieren würde, in dem die Befreiung sämtlicher Gemeindecinrichtungen von den Bundessteuern ausgesprochen oder gar etwa die Aufhebung sämtlicher Bundessteuern für die im Territorium von Wien wohnhaften physischen und juristischen Personen und an deren Stelle die Einhebung irgendwelcher neugeschaffener Landes- und Gemeindeabgaben angeordnet würde? Unter normalen verfassungsrechtlichen Verhältnissen hätte noch die Anfechtung eines derartigen Landesgesetzes und die Beseitigung durch den Ausspruch des Verfassungsgerichtshofes erfolgen können. Gegenwärtig wäre der Verfassungsgerichtshof gar nicht in der Lage, ein Urteil über die Vernichtung dieses verfassungswidrigen Gesetzes zu fällen. Nach dem Grundsatz *lex posterior derogat priori* wäre somit zweifellos das später erflossene Landesgesetz von Wirksamkeit. Kann also wirklich durch einen solchen verfassungswidrigen Akt des Wiener Landtages der Bund um seine Einnahmen aus den Bundessteuern auf dem Territorium von Wien gebracht werden, mindestens solange unter der Wirksamkeit der den Verfassungsgerichtshof selbst betreffenden Verordnung der Bundesregierung eine Ueberprüfung

RATHAUSKORRESPONDENZ

Herausgeber und verantw. Redakteur:
FRANZ XAVER FRIEDRICH

IV. Blatt

Wien, am.....

und Aufhebung eines solchen Landesgesetzes nicht Platz greifen kann? Oder soll etwa gar der Wiener Bundesbürger aus diesem Verfassungsstreit der einzige Leidtragende sein und beide Steuern, die Bundessteuer und die durch dieses verfassungswidrige Landesgesetz zur Vorschreibung gelangenden neuen Landesabgaben, zu zahlen haben? Das wären unmögliche Konsequenzen! Aus diesem Irrweg gibt es nur die einzige Lösung, dass die Judikatur unter Berücksichtigung der gegenwärtig gegebenen Unmöglichkeit, die Vernichtung eines gesetz- oder verfassungswidrigen Aktes herbeizuführen, sich auch den Begriff der unheilbaren absoluten Nichtigkeit zu eigen macht, einen Begriff, der in der judiziellen Disziplin der Rechtswissenschaften seit geraumer Zeit Eingang gefunden hat und als geltend behandelt wird. Ist aber die absolute Nichtigkeit feststehend, dann hat aber auch diese jetzt erlassene Scheinverordnung für niemanden und schon gar nicht für den Verfassungsgerichtshof auch nur die leiseste rechtliche Beachtlichkeit. Mit dieser meiner Auffassung stehe ich übrigens nicht allein. Auch in der Literatur finden sich Stellen, in denen die gleiche Rechtsüberzeugung zum Ausdruck kommt. So verweise ich zunächst auf Adamovich: "Grundriss des österreichischen Staatsrechtes", 1927, Seite 285, 1. Absatz. Dort heisst es ausdrücklich, nach dem im Früheren ausgeführt ist, dass eine Verordnung nur eine generelle Rechtsnorm beinhalten kann, wie folgt: "Andererseits hat die Bezeichnung eines Verwaltungsaktes als Verordnung allein noch nicht zur Folge, dass dieser Akt auch wirklich als Verordnung angesehen werden muss. Vielmehr entbehren derartige in der äusseren Form einer Verordnung erlassene Akte des Charakters der Verordnung, wenn sie sich inhaltlich nicht als eine generelle Norm sondern als individueller Verwaltungsbefehl darstellen."

Da ich es als eine gerichtsbekannte Tatsache unterstellen darf, dass die Garantie, wie ausgeführt, für das Jahr 1932 ausschliesslich ein Wien betreffender Akt ist, glaube ich mich daher auf diese Stelle berufen zu können, wenn ich behaupte, dass daher der im Bundesgesetzblatt publizierte Beschluss der Bundesregierung nicht als eine Verordnung aufgefasst werden kann, die der Verfassungsgerichtshof in dem anhängigen Prozessverfahren berücksichtigen müsste oder bezüglich deren Gültigkeit erst ein Prüfungsverfahren Platz^{zu} greifen hätte. Aber auch für die von mir vorgetragene Auffassung von der unheilbaren Nichtigkeit einzelner Verwaltungsakte findet sich ein Beleg in der Literatur. Ich beziehe mich auf Herrmann "Grundlehren des Verwaltungsrechtes", Tübingen 1921, Seite 287. Dort führt der Verfasser aus: "Endlich kann ein Verwaltungsakt mit Rücksicht auf seinen Inhalt nichtig sein. Dieser Fall der Nichtigkeit bildet allerdings nur eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass ein formal einwandfreier Akt wegen materieller Ungesetzlichkeit lediglich vernichtbar ist. Die Nichtigkeit wird hier nur auf jene Fälle zu beschränken sein, wo ein Verwaltungsakt auf einen nicht möglichen Erfolg gerichtet ist, also die Herbeiführung eines tatsächlich oder rechtlich unmöglichen Zustandes zur Folge haben würde."

Wenn ich diese Grundsätze auf die in Frage stehende Verordnung anwende, so ergibt sich daraus folgende Konsequenz. Mit dieser Verordnung wird in das anhängige Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof eingegriffen. Daraus ergibt sich die Verletzung einer Fülle eindeutig bestimmter, klar umrissener, verfassungsmässig gewährleisteteter Rechte. Diese Verordnung verletzt zunächst den Grundsatz des Artikels 87, also die richterliche Unabhängigkeit. Weiters bedeutet diese Verordnung einen Eingriff gegen

RATHAUSKORRESPONDENZ

V. Blatt

Herausgeber und verantw. Redakteur:
FRANZ XAVER FRIEDRICH

Wien, am _____

die Norm des Artikels 94, wonach die Justiz von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt ist. Vor allem nimmt aber diese Verordnung Wien das vom Verfassungsgerichtshof stets als verfassungsmässig gewährleistet erklärte Recht der Beschwerde bei den Gerichten des öffentlichen Rechtes, da ja durch diese Verordnung einzig und allein erreicht werden soll, dass Wien sein Klagerecht nach Artikel 137 B.V.G. verliert. Nicht allein also nur eine Ueberschreitung des § 7 des Uebergangsgesetzes liegt vor, sondern mit dieser Verordnung wird eine dreifache Verletzung verfassungsmässig gewährleister Rechte vollzogen, sie hat also einen rechtlich nicht möglichen Erfolg zum Inhalt. Damit ist aber jene Voraussetzung gegeben, unter der auch Herr- ritt einen selbst auch formal einwandfreien Akt der Verwaltung als überhaupt nicht zurecht bestehend ansieht.

Aber auch aus einer letzten Ueberlegung komme ich zu der Ueberzeugung, dass diese Verordnung auf den jetzt abzuführenden Rechtsstreit zwischen Wien und dem Bund keinen Einfluss zu nehmen vermag. Für die juristische Beurteilung eines Falles ist doch immer nur der wirklich unterliegende Sachverhalt und nicht der nach aussen hin auftretende Schein von Bedeutung. Ich habe schon eingangs meiner Ausführungen erwähnt, dass der Text der Verordnung unaufrichtig ist. Wenn er dem wahren Sachverhalt entsprechen soll, müsste er lauten wie folgt: "Der Verfassungsgerichtshof wird angewiesen, die von Wien gegen den Bund eingebrachte Klage abzuweisen." Diese Verordnung beinhaltet also in Wirklichkeit nichts anderes als eine Weisung an den Verfassungsgerichtshof, in welchem Sinne er die eingebrachte Klage Wiens zu entscheiden hat. Sie verletzt also das höchste Gut, das die unverrückbare Grundlage jedes Rechtsstaates bilden muss, die richterliche Unabhängigkeit. Sie stellt nichts anderes dar als die Weisung einer Verwaltungsbehörde, die aber, abgesehen von den wenigen Ausnahmefällen, welche die österreichische J.N. vor allem für die Erledigung der Vorfragen bei der Reziprozität kennt, nie und nimmer für den Richter im Sinne des Staatsgrundgesetzes bindend ist. Auch diese Verordnung vermag daher nicht für den Verfassungsgerichtshof in irgend einer Beziehung beachtlich zu sein."

Der Vertreter Wiens beschäftigte sich sodann mit den meritorischen Unterlagen der Klage und begründete in erster Linie sein Leistungsbegehren auf Verurteilung des Bundes zu einer Leistung von rund 19'64 Millionen Schilling. Bloss in äusserster prozessualer Vorsicht glaubte der Vertreter Wiens ein Feststellungsurteil mit dem gleichen Inhalt begehren zu müssen.

Namens des Bundes erwiderte der Vizepräsident der Finanzprokuratur, Hofrat Dr. Lechner, der vor allem die für den Verfassungsgerichtshof bindende Kraft der jüngst erschienenen Verordnung vom 16. Juni 1933, womit auch für das Jahr 1932, gestützt auf das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz, die Garantiebestimmung abgeschafft wurde, zu begründen unternahm. Er beantragte schliesslich die Abweisung, sowohl des Leistungs- wie des Feststellungsbegehrens. Der Vorsitzende verkündete, dass das Erkenntnis morgen, Freitag, um 11 Uhr 30 vormittags bekanntgegeben werden wird.