

Länderautonomie.

Von Professor Dr. P. Raabberg.

Prag, 13. Januar.

Seit dem Beginn des österreichischen Verfassungslebens ist die Frage nach der Aufteilung der öffentlichen Gewalt zwischen dem Staate und den Ländern nicht zur Ruhe gelangt. Nicht minder als zur Zeit des Oktoberdiploms und Februarpatents bildet sie auch heute noch den Mittelpunkt des Verfassungs- und Verwaltungsproblems Oesterreichs. Nur scheinbar hat der Krieg diese alte Frage zurückgedrängt; in Wirklichkeit hat er sie nur noch dringlicher gemacht. Denn er hat das politische Bewußtsein der Staatsgedanken belebt und aufs neue die Notwendigkeit einer Staatsorganisation erwiesen, die alle Volkskräfte ungehemmt und restlos für den Staat zusammenzufassen und einzusetzen vermag. Die „Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht“ hat daher den richtigen Zeitpunkt wahrgenommen, um die Lehren des Staats- und Verwaltungsrechtes an den Hochschulen Oesterreichs zu Gutachten über die Länderautonomie im Sinne der Gesetzgebung und der Selbstverwaltung der Länder zu veranlassen. Vierzehn Professoren sind der Einladung gefolgt; sie haben die bisher hauptsächlich den Berufspolitikern überlassene Frage mit ihren Gutachten auf die höchste Stufe gehoben, die in Oesterreich zurzeit erreichbar ist, auf die Stufe parteiloser Wissenschaftlichkeit.

Im großen ganzen sind die Gutachten ausnahmslos frei von Parteiabsichten, lediglich nach wissenschaftlicher Ueberzeugung abgegeben worden. Vielleicht erklärt es sich daraus, daß aus ihnen trotz aller Verschiedenheiten im einzelnen eine Mittellinie gezogen werden kann, die gleich gerichtete Anschauungen zu einem einheitlichen Reformprogramm zusammenfaßt und in eine bessere Zukunft hinüberzuführen scheint. Das verleiht den Gutachten ihren besonderen Wert. Sie sind von der Redaktion der „Oesterreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht“ zu einem Sonderheft vereinigt worden, das unter dem Titel „Die Stellung der Kronländer im Gefüge der österreichischen Verfassung“ im Manz'schen Verlag erschienen ist. An diese Gutachten wird jede künftige Verfassungs- und Verwaltungsreform anknüpfen müssen.

Indem ich nunmehr jene Mittellinie zu ziehen und die Ergebnisse der Umfrage daran anzureihen versuche, beschränke ich mich auf die wichtigsten Gesichtspunkte, für die sich aus den Gutachten gleichsam eine Mehrheit herausstellen läßt.

Zunächst ist die grundlegende Frage zu beantworten, ob überhaupt die Länder als historisch-politische Einheiten beizubehalten sind. Die meisten Gutachten erblicken in den übermäßigen Größenunterschieden und in den nationalen Mischungsverhältnissen der Länder schwere Beeinträchtigungen sowohl der Landesgesetzgebung als auch der staatlichen und Selbstverwaltung. Es fehlt daher auch nicht an Vorschlägen zur Umgestaltung der Länder; die einen wollen sie lediglich nach den sonstigen Bedürfnissen der Staatsverwaltung, die anderen nach nationalen Siedlungsgebieten umformen. Aber es überwiegt doch die Meinung, der auch ich mich anschließe, daß die historischen Länder zu tief im politischen Bewußtsein der Bevölkerung wurzeln, als daß ein so gewaltsamer Eingriff geraten wäre. Anstatt dessen wird es genügen, übergroße Länder für die Zwecke der Selbstverwaltung wie der Staatsverwaltung in Kreise zu zerlegen, deren Sprengel dem Laufe der Sprachgrenze womöglich anzupassen wären. Die Kreise dienen sowohl der Entlastung der Landeszentralbehörden als auch der nationalen Sonderung. Die Forderungen der deutschen Politik werden durch die Wissenschaft bestätigt: Allseitig wird die Notwendigkeit anerkannt, die nationale Reibungsfläche durch eine den völkischen Siedlungsgebieten gemäße Abgrenzung der Verwaltungsgebiete, durch nationale Sektionierung der Landtage und Landesauschüsse sowie durch die Bildung nationaler Wirtschaftsgemeinschaften für die national bedingten Zweige der Kultursorge zu vermindern. Manche wollen noch weiter gehen und die nationale Selbstverwaltung nicht mehr auf dem Territorialprinzip, sondern auf dem Personalitätsprinzip aufbauen, was die Konstituierung der Volksstämme als staatsrechtliche Korporationen voraussetzt. Ich halte das für eine Ausgeburt einer überhitzen politischen Phantasie. Wer in der Praxis der Verwaltung zu Hause ist, weiß, daß die der Verwaltung wesentliche obrigkeitliche Gewalt eine bestimmt abgegrenzte räumliche Unterlage erfordert. Alle obrigkeitlichen Verbände vom Staate bis herab zur Gemeinde sind nicht nur Personenverbände, sondern auch Gebietskörperschaften; das ist kein Zufall, sondern tief begründet in Wesen der Herrschaft. Gewisse national bedingte Kulturaufgaben der öffentlichen Verwaltung vortragen allerdings eine Sicherung des Territorialprinzips und erfordern sogar dessen Ergänzung durch das Personalitätsprinzip, um in den nationalen Mischgebieten die Angehörigen der verschiedenen Volksstämme zu geordneten Verbänden zu

O. R., R. B., Wien, 3. Bezirk, als Mitgliedsbeitrag pro 1917 10 K., „Suzanna“ 10 K., Summe 760 K.; hiezu er frühere Ausweis von 1.469.119 K. 23 S., zusammen 469.879 K. 23 S. bar und 200.200 K. nominale Rente, bisheriges Gesamtergebnis 1.670.079 K. 23 S.
 Verordnung zur Reichsgesetzgebung und über das Verhältnis der sogenannten autonomen Verwaltung zur Staatsverwaltung hervor.

Die unklare Kompetenzgrenze zwischen dem Reichstat und den Landtagen bildet beinahe ausschließlich von Alters her einen der empfindlichsten Mängel unserer Verfassung; sie ist die Quelle unauflöslicher Konflikte zwischen den konkurrierenden Gesetzgebungskörpern und sollte schon aus diesem Grunde beseitigt werden. Ob aber zugunsten des Reichsrats oder der Landtage, das ist die alte Streitfrage zwischen dem Zentralismus und dem Föderalismus. Unsere Gutachten stellen fest, daß die bisherigen legislativen Leistungen keineswegs für die Landtage sprechen. Die Mehrheit der Gutachten wünscht daher die legislative Kompetenz des Reichsrats zu erweitern, indem sie ihn grundsätzlich selbst über die Grenzen seiner Zuständigkeit auf dem Gebiete der Gesetzgebung entscheiden lassen, ihm also „Kompetenzkompetenz“ zuerkennen will und für die Reichsgesetze den Vorrang vor den Landesgesetzen fordert. Reichsrecht soll Landesrecht brechen. Auch sei für den Fall des Versagens der Landesgesetzgebung Vorsehung zu tragen, am einfachsten durch ergänzendes Eingreifen der kaiserlichen Verordnungsgewalt.

Ueber die Art und Weise, wie die neue Grenze zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung gezogen werden soll, gehen die Meinungen auseinander. Gegen die in manchen Gutachten empfohlene genauere Aufteilung nach Gegenständen wende ich ein, daß eine wirklich erschöpfende Aufzählung unmöglich und zudem in jedem Belange die Rücksicht auf das Staatsganze, unter Umständen sogar Einheitlichkeit erforderlich ist. Andererseits scheitern diejenigen über das Ziel, die der Landesgesetzgebung jedwede Berechtigung absprechen. Sie bleibt trotz aller Mißgriffe und Unterlassungssünden noch immer das beste Mittel, um den besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen der einzelnen Länder und Volksstämme Rechnung zu tragen. Der richtige Weg scheint mir der zu sein, die Kompetenzgrenze zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung grundsätzlich durch eine Clausula generalis zu bestimmen, die alle Angelegenheiten von gesamtstaatlicher Bedeutung dem Reichsrat, Angelegenheiten, die nur für einzelne Länder von Belang sind sowie die Ausgestaltung reichsgezielt geregelter Angelegenheiten nach den besonderen Bedürfnissen der Länder den Landtagen überläßt, soweit die Erfordernisse der Macht-, Rechts- und Wirtschaftseinheit es gestatten.

Hinsichtlich des Verhältnisses der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung der Länder bestätigen die meisten Gutachten die oft erhobenen Beschwerden über die sinnlose „Doppelverwaltung“, die eine unruhmlische Eigenheit Oesterreichs bildet. Die Länder bilden gewissermaßen Stützen im Staate, deren Einfluß mißunterwärtiger ist als derjenige der staatlichen Autorität... Das vielgeplante „Doppelgeleise“ in der österreichischen Verwaltung könnte man treffender als ein einfaches Geleise bezeichnen, auf dem aber die Züge bei mangelhaft eingerichteten Weichen in entgegengesetzter Richtung verkehren.“ Diese treffenden Bemerkungen sind umso bemerkenswerter, als sie von einem Gutachter ausgesprochen wurden, der als Gesche der Autonomie grundsätzlich sympathisch gegenübersteht. Eine Reihe von Gutachten gedenkt jenen Uebelständen dadurch abzuhelfen, daß sie die Selbstverwaltungskörper unterer Ordnung (Gemeinden und Bezirke) nicht mehr von den Landesorganen, sondern vom Staate beaufsichtigen lassen und auch die Landesverwaltung staatlicher Kontrolle unterwerfen will; so ziemlich alle stimmen wenigstens darin überein, daß der Einfluß des Staates auf die Selbstverwaltung verstärkt werden müsse. Ich erkläre den richtigen Mittelweg in der Vereinigung des ehrenamtlichen Elements, das den Vorzug der Selbstverwaltung bildet, mit staatlichen Berufsbeamten zu „gemischten“ Kollegien unter staatlichem Vorsitz. Dieser Gedanke taucht in mehreren Gutachten hinsichtlich der neu einzurichtenden Kreise auf; ich sehe aber keinen Grund, weshalb er nicht auch auf die Länder und Bezirke ausgedehnt werden sollte. Das würde zugleich einen wichtigen Schritt vorwärts auf dem Wege der staatlichen Verwaltungsreform bedeuten.

Man wird vielleicht fragen, ob es nicht voreilig sei, mitten im Krieg so weitreichende Pläne zu entwerfen. Ich bitte es mir nicht als Unbescheidenheit anzurechnen, wenn ich diese Frage mit den Worten beantworte, mit denen ich mein eigenes Gutachten abgeschlossen habe: „Ich meine, daß die Neugestaltung Oesterreichs niemals zeitgemäßer war als eben jetzt. Der Krieg hat die Vorarbeiten zur Verwaltungsreform unterbrochen, aber er hat die Reform nicht nur der Verwaltung, sondern auch der Verfassung nur noch dringlicher gemacht. Denn er hat gezeigt, daß der Staat stets gerüstet sein muß, alle seine Kräfte im Schicksalskampf einzusetzen. Das kann er nur, wenn er sie schon im Frieden entwickelt und für die höchsten Ziele des Staates zusammengefaßt hat. Es ist jetzt zu spät, die Versäumnisse der Vergangenheit zu beklagen, aber wir müssen aus den Erfahrungen des Krieges die Lehren für die Zukunft ziehen. Eine unbefangene Prüfung der Autonomie hat gezeigt, daß sie sich in ihrer gegenwärtigen Gestalt weder in der Richtung der Gesetzgebung noch in der Richtung der Verwaltung vollkommen bewährt hat. Das liegt nicht am Autonomiegedanken, sondern an seiner Ueberspannung, die den Staat in Gesetzgebung und Verwaltung behindert, die gesellschaftlichen Kräfte dem Staate abwendig macht und das Staatsbewußtsein der Bevölkerung verdunkelt. Darum müssen die Grenzen zwischen der Staatsgesetzgebung und der Landesgesetzgebung beseitigt werden; die Schranken, die doktrinaire Vorurteile und die Selbstsucht der Parteien zwischen der Staatsverwaltung und der Selbstverwaltung aufgerichtet haben, müssen fallen, die staatlichen und die gesellschaftlichen Kräfte zu gemeinsamer Arbeit für das öffentliche Wohl zusammengefaßt werden. Hand in Hand