

Die Länderautonomie

irter Größe, sei es wegen ihrer nationalen Mischung, fast durchwegs homogene Interessen (!). Ja, mehr als das, wir vernehmen sogar das weitere überraschende Urteil, daß den Ländern, den Erben der alten ständischen Verwaltung, eine Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne weder durch die Landesordnungen noch durch das Reichsgemeindegesetz zugebacht war, sondern daß dieselbe von den Ländern nur durch eine verfehlte Landesgesetzgebung an sich gezogen worden sei, u. zw. zu politischen Machtzwecken; wie das trotz der Verschiedenheit der in den einzelnen Ländern herrschenden Mehrheitsparteien allenthalben geschehen konnte, wird nicht erklärt. Die Kreisgemeinde sei nämlich, so entwickelt Bolger weiter, ursprünglich als Hauptträger der Selbstverwaltung über und neben der Ortsgemeinde gedach- gewesen; man staunt auch darüber nicht wenig, denn das Reichsgemeindegesetz hat bekanntlich der Landesgesetzgebung die Einführung von Kreisgemeinden nur fakultativ überlassen. Wie dem indes auch sei, Bolger verlangt und erwartet die Schaffung einer finanziell leistungsfähigen Selbstverwaltung durch die Schaffung national abgegrenzter Kreisgemeinden; daß als Verwaltungsgrundlage das nationale Moment ausschlaggebend sein müsse, bedarf für ihn sichtlich keines Wortes der Begründung, und er läßt wohl deshalb auch die Frage unbeantwortet, ob der Kreis auch in solchen national einheitlichen Ländern, wie Oesterreich unter und ob der Enns, welche manche national gemischte Länder an Bedeutung über- tragen, ausgeschaltet bleiben soll. Das Leitmotiv des Gut- achtens ist aus den wiedergegebenen apodiktischen Sätzen leicht erkennbar; für denjenigen, der an der Erfahrung festhält, daß bei einer Frage der Gebietsgliederung mehr als bei jeder anderen die Gesamtheit der öffentlichen Interessen in Betracht gezogen werden muß, wird dieses isolierte Motiv aber als Stütze einer allgemeinen Ver- waltungsorganisation kaum ausreichend erscheinen.

Den Abschluß dieser Gruppe bilden v. Frisch (Czernowitz) und N a w i a s k y (Wien). v. Frisch erklärt die Landtage schlanke als eine ebenso schwerfällige und kostspielige wie zu Mißbräuchen geeignete Institution, welche in ihrer gegenwärtigen Form und mit dem gegenwärtigen Wirkungsbereich vollkommen zwecklos ge- worden sei; ebenso findet Nawiasky, daß die sogenannten historisch-politischen Individualitäten keine innere Be- rechtigung mehr besitzen und ganz obsolet erscheinen.

F r i s c h kommt zu diesem Schlusse in seinem flüchtig hingeworfenen Gutachten nach einer kurzen, in sich sehr widerspruchsvollen historischen Skizze. Er gibt zu, daß seit dem Beginn des Konstitutionalismus ein Rück- schlag gegen die frühere zentralisierende Entwicklung des Staatswesens eingetreten sei, findet aber trotzdem, daß der jetzt einzuschlagende Weg wieder zur Zentralisation führen müsse; der umgekehrte Weg wäre unhistorisch (!), an die vor Jahrhunderten eingeleitete zentralisierende Tendenz müsse wieder angeknüpft werden.

Zu diesem Zwecke sollen die den Ländern jetzt zugewiesenen Aufgaben aufgeteilt werden zwischen dem Reiche, kleinen Verwaltungskörpern und dem Landeschef (!). Das Reich hätte die Gesetzgebung an sich zu ziehen, aber nach dem Vorausgeschickten wider Erwarten nur im Wesentlichen, so daß ein Fortbestehen der Landtage, wenngleich mit verringerter Kompetenz, doch in Aussicht genommen erscheint. Träger der Selbstverwaltung hätten nicht die Länder zu sein, welche merkwürdigerweise als staatliche Verwaltungseinheiten in der Hauptsache aufrecht erhalten werden, sondern die Kreise, und zwar mit einer auf dem Grundsatz der Interessenvertretung beruhenden, sonach den jetzigen Landtagen sehr verwandten Kreis-

vertretung (Kreistag und Kreisaußschuß); Aufgabe des an der Spitze des Kreises stehenden Kreishauptmanns — ob gewählt oder ernannt, wird nicht gesagt — wäre es, mit der Staats- und Landesverwaltung ständig im Kontakt zu bleiben (!). Für die Gliederung der Länder nach Kreisen hätte der nationale und wirt- schaftliche Zusammenhang der Landesteile maßgebend zu sein und eine Verschiebung der Kronlandsgrenzen wäre dabei nicht zu scheuen; von dieser räumlichen Sonderung wird die Beseitigung des Krebschadens der Verwaltung in Oesterreich, nämlich der Verquickung der nationalen Bestrebungen mit Verwaltungsmaßnahmen erhofft. Für nationale Sonderbestrebungen wäre (trotz der vorge- schlagenen Organisation, welche die Landtage durch nationale Kreistage ersetzt!) kein Boden mehr vorhanden, so schließt der Verfasser mit verblüffender Emphase.

Auch N a w i a s k y beschränkt sich großer Kürze — er schreibt ja aus dem Felde — und beschränkt sich daher auf die Formulierung und Begründung einiger Lei- tsätze.

Der erste, das Ganze beherrschende Leitsatz lautet dahin, daß der österreichische Staatsgedanke in der staat- lichen Entwicklung der im mittleren Donaubecken ver- einigten Volksstämme im Anschluß an die deutsche Kultur bestiehe; daraus folge die deutsche Führung, aber mit Förderung des Völkereindividualismus unter Ablehnung jeder äußeren Germanisierung.

Die einheitliche Führung erheischt nach Nawiasky ein einheitliches Ministerium ohne Zulassung von Landesministerien oder ähnlichen Institutionen, ein einheitliches Staatsbürgerrecht, die deutsche Staatsprache und die Schaffung einer festen deutschen Mehrheit im Parlamente. Nawiasky geht so weit, daß er an den Universitäten nur deutsche Rechts- fakultäten zulassen will und daß er die deutsche Parlamentsmehrheit nicht etwa durch Ausschließung nichtdeutscher Länder aus dem österreichischen Staats- ganzen — diese Frage streift er nur —, sondern ein- fach durch eine Vermehrung der deutschen Mandatzahl erreichen will; die über die Aufgabe von Beamten- schulen hinausreichende Bestimmung der Universitäten, die Unnatur einer gewalttätigen künstlichen Majoritäts- bildung und die Frage ihrer Durchführbarkeit zieht er dabei nicht in Betracht.

Daß der Staat nach Nawiasky keinen ihm bisher vorbehaltenen Belang zugunsten der Autonomie aufgeben darf, ist nach dem Gefagten wohl klar, auch die verlangte Sicherstellung der Kompetenz für den Staat übertrifft nicht; aber mehr als das, der Einfluß des Staates muß, nach Nawiasky, auf dem Gebiete der materiellen und geistigen Kultur zur Förderung des Staatsgedankens ausgedehnt werden. Zuschüsse aus Staatsmitteln zur Hebung der ärmeren Volksstämme werden ohne Eng- herzigkeit in Aussicht genommen, aber, um nur einen Punkt herauszugreifen, die Schule muß in Händen des Staates bleiben, Mittel- und Hochschulen müssen un- bedingt im Staatsbetriebe stehen, jede Schule mit Oeffent- lichkeitsrecht hat an der Verbreitung der deutschen Staats- sprache mitzuwirken.

Trotz dieser Erweiterung der Staatsaufgaben gibt aber Nawiasky die Selbstverwaltung nicht ganz auf. Auch in sehr zentralisierten Staaten habe die land- schaftliche Selbstverwaltung nicht ganz beseitigt werden können, in Oesterreich käme derselben aber noch die besondere Mission zu, für die Betätigung der nationalen Eigenart Raum zu schaffen; nur müsse der Staat bei dieser Organisation beherrschend vorgehen, er habe die Staatsteile abzugrenzen, welche Träger der Autonomie

sein sollen. Aus den jetzigen Ländern seien also Ver- waltungsgebiete homogener Größe zu bilden mit möglichst durchgreifender nationaler Abgrenzung; eine solche Gliederung würde die nationalen Reibungsflächen ver- mindern und zugleich Kreisverbände überflüssig machen.

In diesen neuen Selbstverwaltungskörpern (an eine autonome Gesetzgebung scheint Nawiasky gar nicht mehr zu denken) wäre der Raum zur Entfaltung aller nationalen Kräfte zum nationalen Wettstreit statt zum nationalen Kampfe gegeben, obwohl die autonome Ver- waltung unter die strengste Staatskontrolle gestellt wird. Vorherige Genehmigung, nachträgliche Zustimmung, Abänderung, Einspruch usw. werden bei autonomen Verwaltungsakten dem Staate vorbehalten; dem Staate müsse es zustehen, auf die Selbstverwaltung im großen durch die Bestimmung der leitenden Gesichtspunkte, im kleinen durch positiven Zwang, eventuell Ersatzaus- führung einzugreifen, und insbesondere habe er auf das Personal der autonomen Verwaltung sowohl bei der Ernennung als Entfremung den größten Einfluß zu üben.

Die Aufklärung, wie sich dies alles mit dem Wesen der Selbstverwaltung verträgt, welches in der Bedung der in der Bevölkerung vorhandenen Energien besteht, den Nachweis, daß dieses Eingreifen der Staatsgewalt den Wettstreit der Nationen fördern soll, bleibt Nawiasky schuldig.

Den Uebergang zur zweiten Gruppe der Gutachten bildet v. L a u n. Auch er beschränkt sich, da er nur einen Urlaub vom Felde zur Arbeit benutzen konnte, in der Hauptsache auf andeutungsweise Sätze, allein sein Gut- achten zeichnet sich trotzdem durch Klarheit der Darstel- lung und durch vorsichtiges Maßhalten in allen Vor- schlägen aus, so daß wir auf dasselbe näher eingehen müssen.

Laun betont, daß auch eine Reform mit den weitest- gehenden Zielen an das geschichtlich Gegebene anknüpfen müsse; er sieht es als sicher an, daß für Bisleithanien schon nach der Land- und Sprachenkarte die Staatsform eines zentralisierten Einheitsstaates nicht angestrebt werden könne, und daß die Lösung der Verfassungsfrage in der richtigen Verknüpfung der Einheits-Notwendig- keiten mit den Besonderheitswünschen gefunden werden müsse. Die gegenwärtige Verfassung habe diese richtige Mitte nicht getroffen; es fehle vor allem die Norm, ob die Kompetenzhoheit und die Gebietshoheit dem Staate oder den Ländern eigne. Das Ziel ist sonach für Laun die Schaffung eines Bundes- staates mit Uebertragung der Kompetenzhoheit auf das Reich und der Gebietshoheit auf die im Wesen terri- torial umgestalteten Länder; die österreichische Bundes- verfassung müsse aber eine originelle sein, weil kein fremdes Muster sich für das vielgestaltige Oesterreich eigne. Insbesondere mit einer bahnbrechenden Formu- lierung des Nationalitäten- und Sprachenrechtes und einer klaren Regelung des Verhältnisses der Zentral- gewalt und der Reichsgerichtsbarkeit zu den Glied- staaten hätte das neue Oesterreich voranzugehen.

Von der Notwendigkeit einer Schlichtung des Sprachenstreites tief durchdrungen, hält es Laun für möglich, zu einem Sprachenausgleich ohne Verzicht auf das Territorialitätsprinzip durch die Bildung zahlreicher nationaler Enklaven zu gelangen, er hält an einer ein- heitlichen Dienstprache nur aus staatlichen Gründen, nicht zum Zwecke nationaler Herrschaft, fest und ist da- her bereit, als Gegenstück den Deutschen einen nationa- len Sprachenzwang zur Erlernung der Nachbarsprachen aufzulegen.

Dieses Ziel will nun Laun, und dies charakterisiert sein Gutachten, schrittweise erreichen; auch nach Schluß des Krieges ließe sich die große Frage nicht mit einem Schläge lösen. Die Staatsverwaltung solle zunächst nur eine Reihe von vorbereitenden Maßregeln treffen, sie solle nationale Erhebungen pflegen, ein vom Geiste der nationalen Gleichberechtigung getragenes Elaborat der öffentlichen Diskussion übergeben usw.; im weiteren Verlaufe habe sie die nationale Abgrenzung der Länder als Gliedstaaten durch eine nationale Abgrenzung der Verwaltungsgebiete (Bezirkshauptmannschaften usw.) vorzubereiten, teils im Verordnungswege, teils, soweit die neuen Verwaltungsgebiete die Landesgrenzen schnei- den, durch einfache Gesetze.

Infolge dieser nationalen Gliederung des staatlichen Ver- waltungsorganismus werde sich unter dem Druck der nationalen Freiheitsbestrebungen die neue Ländergliederung zur Schaffung des national gegliederten Bundesstaats, wenn auch nur allmählig, erst hier, dann dort, von selbst vollziehen.

Wir haben im Vorstehenden den Vorschlägen Launs durch möglichst vollständige Wiedergabe gewiß alle Ehre erwiesen; wir müssen aber um so mehr unseren entschiedenen Widerspruch schon hier erheben.

Wer die österreichische Verfassungsreform an das geschichtlich Gegebene anknüpfen will, sollte sich wahrlich nicht wundern, daß die Ländergliederung auf Einheiten von ganz verschiedener Größe aufgebaut ist, und sollte deshalb nicht finden, daß niemand diese Gliederung unzweckmäßiger hätte konstruieren können. Der Staat ist eben geschichtlich aus den Ländern entstanden und nicht die Länder durch den Staat; der Staat ist nie dazu ge- kommen, Landeseinheiten zu schaffen, und daher auch nicht, Länder dieser oder jener Größe, mit bewusster Abzirkung ihres Umfangs. Ob ein Land als solches existieren soll, ist zudem an sich durch seine Größe am wenigsten bedingt; entscheidend ist, ob es eine natürliche Einheit bildet, und dies wird zumeist durch sein historisches Eigendasein am zwingendsten erwiesen.

Wer ferner auf das geschichtlich Gegebene Rücksicht nimmt, sollte nicht verkennen, daß in den österreichischen