

Die Länderautonomie.

Von Hofrat Dr. Karl Fugelmann.

Wir kommen nun zu dem Gutachten L a y e r s, welches sich in seinem kritischen Teile mit dem eben erörterten Botum Lamps vielfach berührt, dessen Sachkunde wir desgleichen gewiß anerkennen, das aber gleichfalls in der Kritik stärker ist als in den positiven Vorschlägen.*)

Die Landesgesetzgebung wird, davon geht L a y e r aus, als eine vielfach unfruchtbar bezeichnet, die Stagnation derselben auf vielen Punkten eingehend nachgewiesen und insbesondere, L a y e r hat hier einen von seinen Kollegen übersehenen Punkt glücklich herausgegriffen, die in manchen Ländern fehlende organische Fortbildung der Landtagswahlordnung hervorgehoben. Dies alles sei, ohne zu prüfen, ob es im vollen behaupteten Maße zutrifft, zugegeben, die Notwendigkeit einer Rückbildung der Autonomie erhellt aber daraus allein noch nicht. L a y e r selbst weist auf die unklare Abgrenzung der Reichs- und Landesgesetzgebungskompetenz, die Kürze der landtäglichen Sessionen, die finanziell ungünstige Lage der Länder als Hindernisse der landtäglichen Tätigkeit hin; mit einer Beseitigung dieser Hemmungen würde die Autonomie sofort eine lebensvollere sein. Was insbesondere das nationale Moment betrifft, so hat der nationale Zwist gewiß, wie L a y e r betont, in manchen Ländern die Landesgesetzgebung lahmgelegt; aber erstens trifft dies nicht das Wesen der Autonomie, sondern nur ihre Basis in einzelnen Ländern, und zweitens hat die den nationalen Kämpfen entstammte Obstruktion im Reichsrat nicht weniger unheilvoll gewaltet als in manchen Landtagen. In dankenswerter, anschaulicher Weise entwickelt gerade L a y e r die Resultate der Landesgesetzgebung zur Regelung der nationalen Verhältnisse in mehreren Ländern (Mähren, Bukowina, Tirol, teilweise auch Böhmen, Schlesien, Galizien); wenn er es aber zugleich beklagt, daß damit der reichsgesetzlichen Regelung der Frage, die das Thema allein erschöpfen könne, präjudiziert sei, so hat er zugleich zugegeben, daß durch die Landesgesetzgebung eine Lücke wenigstens zum Teile ausgefüllt wurde, welche die Reichsgesetzgebung durch ihre Passivität während eines halben Jahrhunderts offen gelassen hat.

Wie auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung, so fällt auch auf jenem der Landesverwaltung das Urteil L a y e r s im Wesentlichen ungünstig aus.

So sehr er auch manche Leistungen der Landesverwaltung anerkennt, so verwirft er doch grundsätzlich die volle Abdankung des Staates auf dem Gebiete der Verwaltung der Landesangelegenheiten und findet sie sogar dem Staatsgrundgesetze über die Regierungs- und Vollzugsgewalt widersprechend; in der Abhängigkeit der einer eigenen Exekutivgewalt entbehrenden autonomen Verwaltung von dem Zwangseingreifen des Staates erblickt auch er keinen ausreichenden Ersatz der Leitung der Verwaltung durch den Staat. Bei der Erteilung von Subventionen aus Landesmitteln bestehe insbesondere die Gefahr parteimäßigen Gebarens, und zwar namentlich in national gemischten Ländern. Auch den Nutzen, der aus der Mitwirkung der Bevölkerung bei der autonomen Landesverwaltung erwächst, läßt L a y e r wenig gelten; er findet, daß in letzterer sich auch eine Bureaukratie, und zwar eine minderwertige, entwickelt habe, und kommt hier eigentlich so weit, für jede Verwaltung die Heranziehung von Laien als ein fragwürdiges Unternehmen zu bezeichnen. Vollends fehle der Ueberordnung der Länder über die Gemeinden als höhere Instanz jede innere Rechtfertigung; L a y e r betont mit Nachdruck, daß die Gemeinden Glieder des Staates wie des Landes sind und kommt überraschenderweise gerade aus dieser Doppelangehörigkeit der Gemeinden zu dem Schlusse, daß die Doppelaufsicht über die unteren Glieder der Selbstverwaltung verwerflich ist.

Auch das in vielen Fällen verlangte Einvernehmen der autonomen und landesfürslichen Verwaltung findet bei L a y e r keine Anerkennung, er nimmt nur die dadurch

eintretende Behinderung von Verwaltungsaktionen als wesentliches Ergebnis wahr und bezeichnet dieses Zusammenwirken geradezu als ein Hemmnis der Einheit, Raschheit und Klugheit der Verwaltung. Die Einseitigkeit eines solchen Urteils springt wohl in die Augen. Wenn das Gesetz das Einvernehmen mit einem zweiten Faktor vor einer Verwaltungsmaßnahme verlangt, so ist diesem Partner wohl ebenso sehr eine Ablehnung als eine Zustimmung zugebracht. Die abwehrende Aufgabe wird aber besonders naheliegend sein, wenn es sich um das Verhältnis einer partikulären Gewalt zur Zentralgewalt handelt; mit der Abwehr eines den lokalen Interessen widersprechenden Vorgehens der Zentralgewalt erfüllt eine autonome Behörde gewiß ihre eigentlichste, nur dem Gemeinwohl dienende Aufgabe, denn L a y e r selbst wird es kaum bestreiten können, daß es Fälle wenig glücklicher Regierungsinitiative auf dem Gebiete der Verwaltung ebenso wie auf jenem der Gesetzgebung gibt.

Trotz seiner einschneidenden Kritik kommt L a y e r aber nicht dazu, der Länderautonomie ihr Todesurteil zu sprechen. Er gibt zu, daß angesichts der in der Bevölkerung lebenden Landesanhänglichkeit an die Beseitigung der Kronländer ernstlich nicht gedacht werden kann, und will daher nur eine einschränkende Umbildung der Länderautonomie.

Auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung verlangt er nur den Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen, die Kompetenz = Kompetenz für das Reich und ein Ersatz-Eingreifen des Reiches im Falle des Versagens der Landtage. In den gemischtsprachigen Ländern wäre wohl Raum zu schaffen für eine nationale Gliederung, aber, wie wir rühmend anerkennen, nicht nach einer Schablone, sondern individualisierend von Land zu Land.

Die Satzungsbefugnis der Landtage wäre mehr als bisher an staatliche Genehmigung zu binden und der Staatsverwaltung überhaupt ein weitgehendes Aufsichtsrecht über die autonome Landesverwaltung zunächst durch den Landeschef einzuräumen. Die Aufsicht der autonomen Landesorgane über die niederen Selbstverwaltungskörper hätte ganz zu entfallen; sie müßte an deren Stelle durch Kreisbehörden geübt werden, welche, um dem Gedanken der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen, unter Zuziehung von Laien im Ehrenamte zu bilden wären. Auf den Kreis, und zwar den national abgegrenzten Kreis kommt also auch L a y e r zurück, ja er will in demselben sogar die gesamte innere Verwaltung zusammenfassen. Die bestehenden Spezialorganisationen, welche staatliche und autonome Verwaltung vereinigen, wie auf dem Gebiete des Unterrichts, hätten in der einheitlichen Kreisverwaltung aufzugehen; eine Weiterbildung der gemischten Sonderorganisationen — es hätte z. B. nahegelegen, an das Straßenwesen zu denken — wird von L a y e r gar nicht in Betracht gezogen. Der Kreis soll aber, dadurch unterscheidet sich L a y e r s Vorschlag wesentlich von jenem anderen Gutachten, so lange die Länder als Kommunalverbände bestehen, wenigstens zunächst nicht als Kreisverband in Betracht kommen, sondern als Sprengel einer Behörde. Es ist dies ein Zurückgreifen auf sehr alte Institutionen, denn nach den unsere Gemeindegesetzgebung seit 1862 beherrschenden Grundsätzen konnte man sich den Kreis nur als Basis einer höheren Gemeindeeinheit, als Ausgestaltung der bestehenden Konkurrenzverbände vorstellen.

Wir schließen mit S p i e g e l. Dieser legt bei der Beurteilung der Autonomie von vorneherein auf die Landesgesetzgebung den Nachdruck und zur Beurteilung derselben schiebt er eine geschichtliche Darstellung ihres Entstehens voraus.

Er findet ihren Ausgangspunkt richtig im Jahre 1848, nur überieht er bei der Hervorhebung des Kremsterner Verfassungsentwurfs die diesem schon vorangegangenen Entwürfe der provisorischen 1848er Landtage einzelner Länder; auch im Verlaufe seiner Darstellung unterschätzt er in mehrfacher Richtung die späteren Verfassungsredaktionen dem Kremsterner Vorbild gegenüber, doch wollen wir über Einzelheiten nicht rechten.

Nach dieser geschichtlichen Einleitung prüft Spiegel die Resultate der Landesgesetzgebung und er kommt hiebei zu einem sehr absprechenden Urteil.

Daß die Landesgesetzgebung schon quantitativ zurücktritt, dies ist seine erste Feststellung, kann ohne weiteres zugegeben werden; dies wäre jedoch an sich noch kein Fehler. Weit schwerer wiegt der zweite Vorwurf, daß die trotz der Unproduktivität der Landtage zustande gekommenen Landesgesetze infolge des Vorkommens der Regierungsinitiative materiell meist wenig verschieden seien und daß, wo eine solche Verschiedenheit doch bestehe, diese nicht aus der Eigentümlichkeit der Länder, sondern aus den Zufälligkeiten der parlamentarischen Beratung stamme; der schwerfällige Apparat der siebenfachen Landesgesetzgebung stellt sich nach Spiegels Ansicht als überflüssig dar. Mögen auch in einzelnen Ländern bedeutende landesgesetzliche Leistungen zu verzeichnen sein, und zwar autochthonen geistigen Ursprungs, so stehen diesen andere Fälle gegenüber, in welchen die Landesgesetzgebung zu parteipolitischen Zwecken mißbraucht worden sei. Infolge der Verkehrsentwicklung des letzten halben Jahrhunderts seien zudem die Ländergebiete zu klein geworden, um die Grundlage besonderer Rechtsordnungen zu bilden; die Voraussetzungen für ein einheitliches Verwaltungsrecht im ganzen Staatsgebiete seien jetzt gegeben. Diese sachlichen Nachteile würden auch nicht durch politische Vorteile ausgeglichen; durch die Länderparlamente sei die Staatsfähigkeit erschwert worden, die Obstruktion sei in den Landtagen entstanden, geschweige denn, daß durch

die Landesgesetzgebung innerhalb der einzelnen Länder überall gedeihliche Verhältnisse herbeigeführt worden wären. Das Ziel der Reform müsse die Schaffung einer nach keiner Richtung (1) beeinträchtigten und gefährdeten Zentralgewalt sein.

Im Verhältnis zu diesem vernichtenden Urteil und weit ausgreifenden Programm sind die Reformvorschläge Spiegels im einzelnen sehr bescheiden; er wünscht im Grunde nur die Zurückführung der Landtagskompetenz auf den Umfang der Landesordnungen von 1861 und die Durchführung des Grundsatzes, daß das Reichsrecht das Landrecht bricht. Durch diese Beschränkung der Reformvorschläge ist man einer näheren Prüfung der Standhältigkeit des vorausgeschickten kritischen Teils wohl überhoben; wir begnügen uns daher mit der Bemerkung, daß in Spiegels Ausführungen bei aller rühmlichen Sachkunde mächtige politische Potenzen, die bei jeder Gesetzgebung von größter Bedeutung sind, nicht gewürdigt wurden. Ob die auf siebzehn Punkte verteilte Gesetzgebung nicht damit auch siebzehn Brennpunkte politischen Lebens schafft, ob mit dieser Heranziehung weiterer Kreise zur Gesetzgebung nicht auch bedeutsame politische Energien in der Bevölkerung geweckt werden, wäre doch der Erwähnung wert gewesen.

Eine wesentlich andere Beurteilung als der Landesgesetzgebung wird durch Spiegel der Landesverwaltung zuteil; er findet, sie habe sich im großen und ganzen bewährt. Seine Reformvorschläge beschränken sich daher hier auf Andeutungen. Von der gerichtlichen Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof sei nur ein Schritt zu der wünschenswerten administrativen Kontrolle durch die Staatsverwaltung; diese Aufsicht könne aber in sehr verschiedener Weise Gestalt gewinnen. Spiegel unterläßt es folglich, dies sowie die Frage der nationalen Autonomie und des Ersatzes der gegenwärtigen Selbstverwaltung durch eine gemischte Verwaltung näher zu erörtern.

*) Mit dem heutigen Aufsatz wird die kritische Revue (Vergl. die Aufsätze desselben Verfassers Nr. 442, 454 und 458 der „Reichspost“), die sich mit den Gutachten österreichischer Staatsrechtswissenschaftler über das Problem der Länderautonomie befaßt, geschlossen. Der Verfasser wird hierauf selbst Stellung nehmen. D. R.