

Die Länderautonomie.

Von Hofrat Dr. Karl Fugelmann.

Die Aufgabe der Länder war bisher eine doppelte, sie umfaßte die Teilnahme an der Gesetzgebung und die Teilnahme an der Verwaltung; diese Aufgabe soll den Ländern unseres Erachtens nach beiden Richtungen im Wesen unverkürzt erhalten bleiben. *)

Der Wert der autonomen Landesgesetzgebung, um von dieser zunächst zu sprechen, wurde in den absprechenden Gutachten sehr einseitig beurteilt. Gewiß ist es die Aufgabe der Landtage, ein partikuläres Recht zu schaffen, welches sich mit den Eigentümlichkeiten der Länder deckt; daß die Landtage in dieser Richtung vollständig versagt haben, bedürfte aber erstens eines erschöpfenden Beweises und zweitens wären Hindernisse zu würdigen, welche außerhalb der Landtage gelegen sind. Ob das Veto der Krone den Landtagen gegenüber nicht häufiger eingegriffen hat als dem Reichsrate gegenüber, wäre erst zu untersuchen; wir halten es für sicher und damit schon wäre ein Fingerzeig gegeben, daß die Zentralregierung es vor allem ist, welche einer partikulären Entwicklung der Gesetzgebung skeptisch gegenübersteht. Es fällt dies schwer in die Waagschale, da die Gesetzesinitiative vorwiegend in den Händen der Zentralregierung liegt.

Über mehr als das, die Teilnahme der Landtage an der Gesetzgebung hat nicht nur eine positive, sondern auch

*) Vergl. „Reichspost“ Nr. 442, 454, 458, 460 u. 466.

eine negative Aufgabe; die Landtage haben in den ihnen zugewiesenen Belangen insbesondere zu verhindern, daß die Gesetzgebung eine Richtung einschlägt, welche den Eigentümlichkeiten der Länder widerspricht, und wenn die Landtage nichts anderes geleistet hätten, so wäre ihre behauptete Ueberflüssigkeit widerlegt. Das Passivkonto der Landesgesetzgebung, welches manche Gutachten den Landtagen vorgehalten haben, erscheint von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet gewiß vielfach in einem anderen Licht.

Wie dem indes auch sei, wäre die Landesgesetzgebung wirklich an originellen Gedanken arm gewesen, hätte sie zumal bei Rahmengesetzen im Wesentlichen nur die Gedanken der Reichsgesetze wiederholt, so hätte sie doch der Bedeutung für die Gesetzgebung noch immer nicht entbehrt. Nein, wenn die Behandlung desselben Gesetzthemas in siebzehn Landtagen an jene Beratungen anknüpft, welche im Reichsrate schon gepflogen wurden, so ist damit keineswegs etwas Unnützes geschehen; die Gesetzesentstehung ist dadurch mit der Bevölkerung viel inniger verknüpft worden, das Interesse für die gesetzgeberischen Neuschöpfungen hat dadurch eine Belebung erfahren, welche der parlamentarische Prozeß in Wien für sich allein nie zu bewirken vermag. Durch die siebzehn Landtage sind ebenso viele Zentren politischen Lebens geschaffen und es ist zweifellos, daß das durch den Landtag mitberatene Gesetz von der Bevölkerung weit mehr als ihr eigenes empfangen wird als jenes, welches von Wien allein ausgeht.

Es kann sich sonach für uns nur um die Frage handeln, ob die Gesetzgebungskompetenz der Landtage eine Einschränkung oder eine Erweiterung erfahren solle.

Auch in diesem Punkte lehnen wir eine nach einem allgemeinen Schlagwort vorgehende Aktion ab. Die in den einzelnen Ländern gewonnene Erfahrung hat zu entscheiden und danach kann in einem Lande das Bedürfnis nach einer Erweiterung der Kompetenz bestehen, während ein solches in einem anderen vollständig fehlt. Daß die Kompetenzgrenze für alle Länder die gleiche sei, ist keineswegs ein zwingendes Erfordernis; rechnet die Verfassung eines Staates mit der Autonomie der Teile, so muß sie auch einer individualisierenden Entwicklung Raum geben. Die Vielgestaltigkeit der Verfassungseinrichtungen, welche sich daraus ergibt, ist eine ganz natürliche Erscheinung, wenn sie sich mit den Eigentümlichkeiten der Länder deckt, und dann keineswegs ein störendes Element. Daß Landtage auf ihre Kompetenz zugunsten des Reichsrates in bestimmten Fällen verzichten, ist schon nach der geltenden Verfassung möglich, es bedarf hiefür keiner neuen Ordnung; nur eine Erweiterung der Kompetenz für ein einzelnes Land wäre ohne einen verfassungsgeberischen Akt nicht möglich und hier ist gewiß die größte Vorsicht geboten. Der Nachweis, daß die zuletzt im Jahre 1907 gewährte Kompetenzerweiterung nicht genügt, müßte durch die Erfahrung geliefert sein, und hiezu reicht die Erfahrung in der stürmisch bewegten Zeit seit 1907 nicht aus; die Erfahrung hat insbesondere nicht gezeigt, daß die jetzige Kompetenz es den Landtagen verweigert, Einzelfragen des Nationalitätenrechts bei der Regelung bestimmter Gesetzgebungsobjekte zur fördernden Erledigung zu bringen, sie hat vielmehr für einzelne Länder das Gegenteil erwiesen.

Eine neue Kompetenzabgrenzung steht sonach für uns im weiten Felde, eine Aufgabe der nächsten Zeit ist sie gewiß nicht; die Mängel, welche sich in diesem Punkte nach unserer Auffassung ergeben haben, sind ganz andere, sie bestehen, ob man die jetzige Kompetenzgrenze für eine richtige oder unrichtige, für eine zu eng oder zu weit gezogene hält.

Wir haben hiebei namentlich im Auge den Mangel einer Norm für die Lösung von Kompetenzkonflikten zwischen Reich und Land und über das Verhältnis der Verordnungsgewalt zu der Gesetzgebungsgewalt auf dem Boden des Landesrechts.

Die hiemit bezeichneten Mängel sind auch in den Gutachten mit Grund hervorgehoben worden.

Die Heilung derselben wurde in dem ersten Punkte fast durchwegs darin gefunden, daß man die Kompetenzkompetenz für den Staat in Anspruch nahm.

Dieser Lösung beizupflichten sind wir nicht im Stande. Wenn die Verfassung eines Staates neben der zentralen auch eine partikuläre Gesetzgebungsgewalt anerkannt hat, so wird die letztere von den damit innerhalb dieser Grenzen als selbständig anerkannten Gliedern des Staates geübt aus eigenem Recht. Dieses Recht ist keineswegs schwächer als jenes der Zentralgewalt, und wenn ein Konflikt der zwei Gewalten über die Ausdehnung ihrer Kompetenz in einem Einzelfall entsteht, so kann er durch eine der streitenden Parteien nicht gelöst werden. Und um so weniger ist es denkbar, daß der Zentralgewalt das Recht zugesprochen werden kann, jene Rechte, welche den Ländern kraft ihrer Landesordnungen zustehen, durch eine einseitige Bestimmung über die eigene Kompetenz generell zu entziehen; die Reichsratskompetenz ist gleich der Landtagskompetenz als eine Konzession der monarchischen Gewalt entstanden, eine Konzession der konstitutionellen Reichsgewalt an die Länder sind nur die nach 1861 geschaffenen Erweiterungen der Landtagskompetenz gewesen.

Was jetzt in Frage kommen kann, ist für uns lediglich die Lösung des Konfliktes im einzelnen Fall und hiefür hatte die Verfassung im Jahre 1861 einen Weg gewiesen; bei Konflikten zwischen dem engeren Reichsrate und einem Landtage hatte auf Antrag des Reichsrates der Kaiser zu entscheiden. Diese Normbestimmung war begrifflich mit der Selbstständigkeit beider Kompetenzen verträglich, denn der Monarch ist der Träger der Gesetzgebungsgewalt für das Reich wie für das Land in gleicher Weise, sie ist aber bei der Verfassungsrevision von 1867 leider nicht beibehalten worden. Diese Lücke muß ausgefüllt werden und das Mittel hiezu ist die Ueberantwortung der Frage an die Judikatur. Das Reichsgericht, auf welches 1869 die Schlichtung einer Reihe von Kompetenzkonflikten übergegangen ist, welche bis dahin in den Händen des Monarchen lag, wäre im eminenten Sinne dazu berufen, auch die Lösung der Kompetenzkonflikte zwischen der gesetzgeberischen Reichs- und Landesgewalt zu übernehmen.

Was den zweiten Punkt, das Verhältnis der Verordnungsgewalt zu der Gesetzgebungsgewalt betrifft, so stimmen wir allen jenen Gutachten, welche eine Regelung des Notverordnungsrechtes auf dem Gebiete des Landesrechtes verlangen, im Prinzipie vollkommen zu; eine Verfassungslücke ist hier vorhanden und sie bedarf der Ausfüllung. Die Tendenz, welche aus den Gutachten hervorleuchtet, fällt allerdings mit der unsrigen nicht ganz zusammen; den Gutachten schwebt nur die Notwendigkeit vor, der Verordnungsgewalt Raum zu verschaffen, wenn die Landtagstätigkeit auf dem Felde der Gesetzgebung versagte. Wir geben diese Notwendigkeit zu, ebenso stark ist aber eine andere. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Regierung sich auch ohne ein verfassungsmäßig formuliertes Notverordnungsrecht bei gesetzgeberischen Aktionen über den Widerstand der Landtage hinwegsetzen konnte, wenn sie durch den Reichsrat gedeckt war. Der Vorgang bei der Durchführung des Reichsvolksschulgesetzes, wo die Regierung bei dem Nichtzustandekommen der das Reichsgesetz ergänzenden Landesgesetze die letzteren einfach durch Verordnungen ersetzte, ist hiefür ein bereitetes Zeugnis. Ein solcher Vorgang macht jede Gesetzesautonomie illusorisch, einer Wiederholung eines solchen muß vorgebeugt werden und aus diesem Grunde ebenso wie aus den der Gegenseite vorzuziehenden Rücksichten halten wir die Regelung des Notverordnungsrechtes auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung für unabweislich geboten.

(Der zweite Teil des Schlusauffasses folgt.)