

# Eine Bundesverfassung für Deutschösterreich.

Von Universitätsprofessor Dr. Rudolf Herrmann.  
Wien, 24. Mai.

Der kürzlich von der christlichsozialen Partei der Nationalversammlung vorgelegte Verfassungsentwurf für den deutschen „Bundesfreistaat Oesterreich“ verdient schon deshalb eine besondere Beachtung, weil er den ersten Versuch bildet, eine in sich geschlossene Verfassung dem neuen Staate zu geben. Denn die bisherigen vier Verfassungsgesetze für Deutschösterreich tragen schon dadurch einen bloß provisorischen Charakter an sich, daß sie nur einzelne Seiten des Staatslebens regeln. Sie stellen ein Mosaik von Einzelbestimmungen dar, welches vielfach lückenhaft, hier und da auch Widersprüche aufweisend, das oft gebrauchte Bild eines eilig hergestellten Notdaches für das neue Staatsgebäude rechtfertigt. Weit bedenkllicher aber ist die Tatsache, daß diese vorzüglich unter dem Einflusse der in Wien herrschenden radikalen politischen Strömungen zustande gekommenen Verfassungsgesetze im Bewußtsein des Volkes, namentlich der Landbevölkerung, wie die zunehmende „Los von Wien“-Bewegung dazutun, nicht recht Wurzel zu fassen vermochten.

Die Verfassung eines Staates bildet die gesetzliche Festlegung der das Staatsleben beherrschenden Machtverhältnisse. Sie wird nur dann die Grundlage für eine gesunde Entwicklung bilden können, wenn sie als lebendiger Ausdruck der im Staate zusammenwirkenden politischen Kräfte auch im Herzen der Staatsbürger fest verankert ist; anders bleibt sie ein toter Buchstabe. Die in den Ländern in letzter Zeit überhandnehmenden separatistischen Strömungen, welche das Dasein des jungen Staates geradezu in Frage stellen, bilden einen Fingerzeig dafür, daß die bisherigen Verfassungsversuche eben nicht als Ausdruck für die Resultierende des politischen Kräftefeldes in unserem Staate empfunden werden.

Der nunmehr eingebrachte Verfassungsentwurf nimmt dagegen das deutschösterreichische Verfassungsproblem in seiner Gänze auf. Im Gegensatz zu der bisherigen zentralistischen Richtung, die namentlich in dem Gesetze, betreffend die Uebernahme der Staatsgewalt, in den Ländern das Verhältnis des Staates zu seinen geschichtlichen Bestandteilen im unklaren läßt, will er den Staat föderalistisch, als Bundesstaat organisieren, welcher die Selbstständigkeit der Länder: Oesterreich unter und ob der Enns, Salzburg, Steiermark, Kärnten, Tirol, Vorarlberg, dann des bisher dem ungarischen Staate angehörenden Heinenlandes, endlich der Freistadt Wien in ihrem gegenwärtigen Umfange, deren Gemeinderat die Rechte und Pflichten eines Landtages genießen soll, anerkennt, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist. Den Zweck des Bundesfreistaates bildet die gemeinsame Vertretung und Verteidigung nach außen, die Sicherung von Ruhe und Ordnung im Innern, der Schutz der Freiheit und der Rechte der Staatsbürger und die allgemeine Förderung der Kultur und Zivilisation, des Volkswohlstandes und der Volkswohlfahrt.

„Die Länder“, — so lautet die überaus deutliche Sprache der Erläuterung zum Entwurfe — „welche durch die Auflösung der Pragmatischen Sanktion ihre volle freie Selbstbestimmung und Selbstständigkeit wieder erlangt haben, können sich nicht länger durch verfehlte und widernatürliche verfassungsrechtliche Experimente, wie es die untaugliche staatliche und autonome Doppelverwaltung des letzten halben Jahrhunderts war, oder ein neues rein zentralistisches System sein müßte, in ihrer natürlichen Entwicklung hemmen und unterdrücken lassen. Sie haben ein heiliges Recht, wenn sie zusammengeschlossen bleiben sollen, auf eine bundesstaatliche Verfassung, die ihre Selbstständigkeit verbürgt und zugleich eine genügend kräftige Zentralgewalt schafft.“

Es ist nicht leicht, diesem kühnen Versuche einer Neugestaltung Deutschösterreichs eine Prognose zu stellen, zumal ja die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten des Staates von unbekanntem Faktoren, vor allem von den Ergebnissen der gegenwärtigen Friedensverhandlungen und von der weiteren Entwicklung in der Anschlussfrage abhängen werden. Eines ist aber meine Ueberzeugung: Daß, die Unabhängigkeit des deutschösterreichischen Staates vorausgesetzt, die Möglichkeit einer gesunden Entwicklung eher in der Richtung einer föderalistischen als einer zentralistischen Gestaltung liegt. Einerseits scheint ein volkpsychologisches Moment dafür zu sprechen. Dem Geiste der germanischen Völker entspricht eher eine lockere, föderalistische Gestaltung des Staatslebens und das Wort Montesquieus, daß die Selbstverwaltung, die doch das föderalistische Element in der Verwaltung darstellt, in den germanischen Wäldern ihren Ursprung genommen hat, behält seine Berechtigung auch für das Verfassungsleben. Es ist bezeichnend, daß die Völker germanischer Rasse — dies gilt von Deutschland ebenso wie von Nordamerika und England sowie der überwiegend deutschen Schweiz — im Gegensatz zu den romanischen der zentralistischen Verfassung stets abgeneigt waren. Besonders kennzeichnend ist es, daß Deutschland, nachdem die revolutionäre Sturmflut etwas zurückgestaut worden war, auch trotz des Wegfalles der Dynastien als naturgemäßer Träger des föderalistischen Gedankens bei seiner früheren bundesstaatlichen Gestaltung verblieben ist. Andererseits findet aber die föderalistische Gestaltung in der Geschichte der österreichischen Länder ihre volle Begründung. Die Landstände waren hier seit altersher die Träger der Selbstständigkeit der Länder und es vermochte selbst das kräftigste Einlenken in zentralistische Bahnen, wie wir es namentlich unter Maria Theresia und Josef II. wahrnehmen, die Stellung der Landstände und damit der staatsrechtlichen Individualität der Länder niemals gänzlich zu entwurzeln. Das Heimatgefühl ist auch heute noch bei den Oesterreichern in erster Reihe mit dem Heimatlande verknüpft und führt erst über dieses zum Staate.

Eine große Gefahr, das darf nicht verschwiegen werden, kann allerdings das bundesstaatliche Verfassungsprojekt für die Freistadt Wien bieten, die sich, auch wenn sie einen eigenen Gliedstaat bilden wird, dennoch vermöge ihrer Größe und ihres wirtschaftlichen Lebens ganz unorganisch dem vorzugsweise agrarischen Kleinstaate „Oesterreich“ einfügt und schon bezüglich ihrer Ernährung auf die übrigen Länder angewiesen ist. Hier läßt der Entwurf die notwendigen Garantien, die vor allem in der Anerkennung der vollen persönlichen und

sachlichen Freizügigkeit liegen würden, vermissen. Daß die Bestimmung des einheitlichen Zoll- und Wirtschaftsgebietes hiedurch nicht vollen Ersatz bietet, hat das Verhältnis zwischen Oesterreich und Ungarn in der alten Monarchie zur Genüge dargetan. Richtiger wäre es, wenn der Entwurf, ähnlich der Schweizer Bundesverfassung, die ja nicht allein in ihrer kernigen Sprache hier zum Muster diente, einen Katalog der Grundrechte aufnehmen und unter die Gewähr der Verfassung stellen würde, anstatt des Vorbehaltes der bloßen künftigen gesetzlichen Regelung. (Artikel 11.)

Was nun den Entwurf selbst anbelangt, so kann nur auf einige Richtlinien desselben hingewiesen werden. Das wichtigste Problem einer bundesstaatlichen Verfassung bildet die Herstellung des entsprechenden Gleichgewichtes zwischen der Gewalt des Bundes und derjenigen der Gliedstaaten (Länder). Von ihr hängt Sein oder Nichtsein des Bundesstaates ab. Der Bundesstaat wurde nicht mit Unrecht als das größte Kunstwerk des modernen Verfassungslebens bezeichnet. Er besitzt zwei Schwerpunkte, einerseits in dem Bunde, andererseits in den Gliedstaaten, und nur die richtige Ausbalancierung der beiden nach entgegengesetzter Richtung strebenden Kräfte kann ihm Dauer verleihen. Der Bundesgewalt muß gewährt werden, was die Existenz des Bundesstaates als politischer und wirtschaftlicher Einheit unbedingt verlangt, also vor allem die Einheit der äußeren Politik und der Heeresverwaltung, dann des Wirtschaftslebens, mindestens in seinen Grundlagen. Das freie Spiel der politischen Kräfte wird dagegen bestimmen, was darüber hinaus den Kulturaufgaben der Bundesgewalt vorbehalten bleibt. Dabei muß aber als technisches Prinzip die größtmögliche Klarheit bei der Sonderung der Bundes- und Gliedstaatengewalt herrschen.

In diesen beiden Richtungen ist aber der Entwurf, abgesehen natürlich von manchen notwendigen Modifikationen, nicht unrichtig aufgebaut. Der vierte Abschnitt, betreffend den Wirkungsbereich der Bundesgewalt zählt neben den angeführten Belangen einen im Vergleiche mit den Verfassungen der übrigen Bundesstaaten, namentlich der Schweiz, umfangreichen Katalog von Bundeskompetenzen auf, der vielfach der alten Reichsratskompetenz des Staatsgrundgesetzes vom Jahre 1867 nachgebildet ist. Wir finden hier unter anderem, was besonders wertvoll ist, die gesamte Justizpflege und die Justizgesetzgebung, das Hochschulwesen, die soziale Fürsorge, das Verkehrswesen als Bundesbelange wieder; in mancher Beziehung geht der Entwurf in den Vorbehalten für die Bundesgewalt eher zu weit (Theaterwesen, Regelung des Verwaltungsrechtes). Auch die Verfügung über die gesamten Finanzquellen des Staates seitens der Bundesgewalt, welche in der Zuständigkeit derselben zur „Festlegung der Steuerquellen für die Länder“ sich äußert, dürfte zu Bedenken Anlaß geben. Immerhin ist aber der verhältnismäßig weite Umfang der Bundesgesetzgebung nur zu begrüßen.

Neben den Bundeskompetenzen wird aber im Artikel 16 eine Reihe von Belangen aufgezählt, die zwar in den Wirkungsbereich der Landesgesetzgebung fallen, aber doch unter „Mitwirkung der Bundesregierung“. Hierher gehören, abgesehen von Fragen der Landeskultur (Wasserrecht), dann der Aufbarmachung der Naturschätze und Naturkräfte, unter anderem auch das untere und mittlere Bildungs- und Erziehungswesen. Dieser Artikel dürfte wohl den hauptsächlichsten Kampffeld der verschiedenen politischen Richtungen bilden, falls dem Entwurfe, wie ich hoffe, das Schicksal der parlamentarischen Beratung beschieden sein wird. Auf gleichem Boden wurden doch auch namentlich bezüglich des Schulwesens und der mit der Landeskultur zusammenhängenden wirtschaftlichen und Verkehrsfragen die heftigsten Kämpfe zwischen der zentralistischen und föderalistischen Richtung im alten Oesterreich gefochten. Das Kompromiß zwischen diesen beiden Richtungen, wie es in der „Mitwirkung“ der Bundesregierung offenbar beabsichtigt ist, wäre an sich ein glücklicher Gedanke, vorausgesetzt, daß es gelingt, die Wirkungssphären beider Gewalten gegeneinander genau abzugrenzen.

Die Volksvertretung soll aus zwei Kammern, einem auf breiterer demokratischer Grundlage gewählten Volkshause und einem von den Landtagen entsendeten Stände-(Staaten-)hause bestehen. Hier handelt es sich um eine im Wesen jeder bundesstaatlichen Verfassung, die die wenigstens teilweise Zusammensetzung der Bundesorgane aus Vertretern der Gliedstaaten erhischt, liegende Einrichtung. Neu und der Richtung der Zeit Rechnung tragend ist die Vertretung der Räteorganisationen im Ständehause. Die demokratische Richtung findet auch weite Berücksichtigung in der unmittelbaren Volksgesetzgebung. Diese erscheint einerseits als Gesetzesvorschlagsrecht (Initiative), andererseits als Volksabstimmung, die, abgesehen von grundlegenden Verfassungsfragen, als Beitritt zu einem Völkerbunde, staatsrechtliche Verbindungen mit fremden Staaten, Teilung und Neuaufnahme von Ländern, auch über Verlangen von mindestens 200.000 Stimmberechtigten oder der Mehrheit derselben in drei Ländern über jedes Gesetz einzuleiten ist. Es ist zu erwägen, ob hier nicht die Einschränkung des Referendums auf Gesetze und Beschlüsse „nicht dringlicher Natur“ nach dem Muster der Schweizer Bundesverfassung vorzuziehen wäre. Die Landesgesetzgebung über die nicht der Bundesgesetzgebung vorbehaltenen Gegenstände wird nach Maßgabe der jeweils geltenden Landesverfassungen vom Landtage geübt, der auch die Landesregierung zu wählen hat.

Die Vollzugsgewalt im Bunde überträgt der Entwurf einem verantwortlichen Bundespräsidenten, welcher nach französischem Vorbilde aus der Wahl der Volksvertretung in gemeinsamer Sitzung beider Kammern für zwei Jahre hervorgeht, jedoch in seiner vorzugsweise repräsentativen Stellung allzuwenig an das französische Vorbild erinnert; ferner einer über Vorschlag des Präsidenten von der Volksvertretung gewählten Bundesregierung.

Die wichtige Frage der Klärung strittiger Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist dem Verfassungsgerichtshof übertragen. Seine Mitglieder werden gleich jenen des Obersten Verwaltungsgerichtshofes, der auch als Wahlgerichtshof fungiert, durch Wahl in gemeinsamer Sitzung beider Kammern für sechs Jahre bestellt. Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über Streitigkeiten zwischen Bundesstaat und Ländern, dann der Länder untereinander, sowie

über erhobene Staatsanklagen. Eigentümlicherweise können vor demselben Gesetzesbeschlüsse der Landtage nicht bloß wegen Verfassungswidrigkeit angefochten werden, sondern auch dann, wenn sie entgegen der Vorstellung der Bundesregierung zum zweitenmal vom Landtage zum Beschlusse erhoben wurden. Hier handelt es sich also um eine Beurteilung von Gesetzesbeschlüssen nicht bloß auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin, sondern auch aus Rücksichten der Zweckmäßigkeit, wofür sich aber ein Gerichtshof wohl kaum eignet. Wenn die Stellung des Schweizer Bundesgerichtshofes hier als Vorbild diente, so würde übersehen, daß dieses bezüglich der Verfassungsstreitigkeiten nur auf die Beurteilung von Rechtsfragen beschränkt ist.

Das weitere Schicksal dieses in seiner wichtigsten Bestimmungen kurz dargelegten Entwurfes, welcher das Verdienst für sich beanspruchen kann, gesunde Einrichtungen aus der Vergangenheit mit fruchtbaren Gedanken der neuesten Entwicklung zu verknüpfen, bleibt der Zukunft vorbehalten. Immerhin scheint mir der Entwurf den richtigen Weg anzudeuten, um der bedenklichen Erscheinung der besonders außerhalb Wiens um sich greifenden Staatsverdrossenheit zu steuern und den Staat aus seiner trostlosen Gegenwart einer besseren Zukunft entgegenzuführen.