



Tanulmányok 38.

STAATSGERICHTSBARKEIT IN MITTELEUROPA

*Beiträge zur Tagung „Staatsgerichtsbarkeit
in Vergangenheit und Gegenwart“,
Budapest 2015*

Herausgegeben von
Gerald KOHL – István SZABÓ

PÁZMÁNY PRESS

Staatsgerichtsbarkeit in Mitteleuropa
*Beiträge zur Tagung „Staatsgerichtsbarkeit in Vergangenheit
und Gegenwart“, Budapest 2015*

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 38.
[SCHRIFTENREIHE 38.]
Leiter der Schriftenreihe: *István Szabó*

STAATSGERICHTSBARKEIT IN MITTELEUROPA

*Beiträge zur Tagung „Staatsgerichtsbarkeit
in Vergangenheit und Gegenwart“,
Budapest 2015*

Herausgegeben von
Gerald KOHL – István SZABÓ

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2017

Der Band wurde durch die Unterstützung
der Katholischen Universität Pázmány Péter
(Zentraler Forschungsfond KAP17-61004-1.1-JÁK) gedruckt.

© Authors, Editors 2017
© Pázmány Péter Katholische Universität,
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, 2017

ISSN 2061-7240
ISBN 978-963-308-305-5

Herausgeber: Pázmány Péter Katholische Universität
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
H-1088 Budapest, Szentkirályi Str. 28.
www.jak.ppke.hu
Verantwortlicher Ausgeber: István Szabó, Dekan

Satz und Vorbereitung für den Druck: Andrea Szakaliné Szeder

Druck: PPKU, Universitätspresse

INHALT

Vorwort	7
Martin P. SCHENNACH Die Staatsgerichtsbarkeit in der österreichischen Staatsrechtslehre von 1867 bis 1918	9
Gerald KOHL Österreichische Staatsgerichtshöfe 1867–1919. Modellvielfalt ohne praktische Bedeutung	33
Christian NESCHWARA Der Österreichische Verfassungsgerichtshof als Staatsgerichtshof der Republik Österreich von 1920 bis 1934	59
Jana OSTERKAMP Konstitutionalismus in der Tschechoslowakei (1920–1941) Das Prager Verfassungsgericht zwischen Recht, Wissenschaft und Politik	69
Piotr CZARNY Die Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit in Polen	85
Magdolna SZIGETI Die Wahlprüfung in Ungarn 1848–1938	103
István SZABÓ Zwischen Politik und Öffentlichem Recht. Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtsbarkeit in Ungarn 1848/1867–1949	117

Ilse REITER-ZATLOUKAL Staatsgerichtsbarkeit in Österreich 1934–1938	133
Markus VAŠEK Der Österreichische Verfassungsgerichtshof als Staatsgerichtshof nach 1945	163
Elemér BALOGH Staatsgerichtliche Elemente in der Praxis des Ungarischen Verfassungsgerichtshofes	179
László KOMÁROMI Gerichtliche Kontrolle über die Institutionen direkter Demokratie	189

VORWORT

Im Rahmen der traditionell guten Kontakte zwischen den Rechtshistorikern in Budapest und Wien entstand die Idee regelmäßiger Treffen zum Zweck des wissenschaftlichen Gedankenaustausches sowie zur Vertiefung der wechselseitigen Kenntnisse der österreichischen bzw. ungarischen Rechts- und Verfassungsgeschichte. Dabei sollten zwei Konzepte nebeneinander verwirklicht werden, nämlich einerseits „Dialog“-Veranstaltungen, bei denen die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler jeweils über ihre aktuellen Forschungsinteressen berichten und entsprechende Ergebnisse zur Diskussion stellen können (erstmalig im Mai 2016), andererseits Tagungen mit thematischem Schwerpunkt, bei denen sich der Teilnehmerkreis nicht zwingend auf die rechtshistorischen Institute der beiden Universitätsstädte beschränkt. Bei den gemeinsamen Überlegungen, welche Themen dafür in Frage kämen, fiel sehr rasch der Begriff „Staatsgerichtsbarkeit“. In diesem Sinne fand sodann am 13. November 2015 in Budapest die Tagung „Staatsgerichtsbarkeit in Vergangenheit und Gegenwart“ statt. Der vorliegende Band enthält nun im Wesentlichen die Ergebnisse dieser Tagung, wobei leider nicht zu allen Vorträgen Manuskripte einlangten; dafür ist jetzt umgekehrt ein aus Termingründen nicht gehaltener Vortrag unter den Beiträgen zu finden.

Staatsgerichtsbarkeit ist ein schillernder Begriff, der sich bis in den Vormärz zurückverfolgen lässt. Im Mittelpunkt staatsgerichtlicher Zuständigkeit stand zunächst die Ministerverantwortlichkeit (Ministeranklage) als „Kernstück des Verfassungsschutzes der konstitutionellen Monarchie“ – so die Formulierung im Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. Dies wurde in der Folge um andere Aufgaben ergänzt (Wahlprüfung, Kompetenzentscheidung, Normenkontrolle, Grundrechtsschutz), in denen sich die moderne Verfassungsgerichtsbarkeit abzeichnet. Dessen ungeachtet blieb es vielfach, insbesondere im Sprachgebrauch der deutschen

Verfassungsrechtsordnungen, beim Begriff der Staatsgerichtsbarkeit, der erst nach 1945 jenem der Verfassungsgerichtsbarkeit Platz machte. In der österreichischen Verfassungsgeschichte ist die Begrifflichkeit durch das Nebeneinander verschiedener Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts nach 1867 geprägt, wobei die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes tatsächlich nur die Ministerverantwortung umfasste. Das daraus resultierende engere Begriffsverständnis wurde durch die Übertragung dieser Kompetenz auf den Verfassungsgerichtshof (1919) nicht beendet. In dieser Tradition steht auch die weitaus überwiegende Mehrzahl der hier versammelten Aufsätze, wenngleich staatsgerichtliche Funktionen jenseits der Ministerverantwortlichkeit vereinzelt anklingen.

Für die sorgfältige redaktionelle Betreuung dieses Bandes danken wir Frau Stud.-Ass. Andreea Panazan (Wien).

Gerald Kohl – István Szabó

DIE STAATSGERICHTSBARKEIT IN DER ÖSTERREICHISCHEN STAATSRECHTSLEHRE VON 1867 BIS 1918

Martin P. SCHENNACH
Univ.-Prof. DDr., Universität Innsbruck,
Institut für Römisches Recht und Rechtsgeschichte

1. Einleitung

„[...] Da ist es angezeigt, sich des Staatsgerichtshofes zu erinnern, dieser österreichischsten aller österreichischen Einrichtungen! Im Amtskalender figuriert er an hervorragender Stelle; aber auch dem Unkundigen muß es auffallen, daß er jeder Organisation entbehrt, eine Republik ohne Präsidenten darstellt. Seit mehr als einem Menschenalter werden seine Mitglieder von sechs zu sechs Jahren gewählt – sie haben jedoch, wenn sie nicht zufällig sonst mit einander bekannt sind, keine Gelegenheit gefunden, sich von Angesicht zu Angesicht zu sehen. So unglaublich es klingt: sie sind noch nie zusammengetreten! [...]“¹

Mit diesen Worten bringt ein anonym bleibender Autor in einer 1913 in den „Juristischen Blättern“ erschienenen Miscelle ironisch den Widerspruch zum Ausdruck, der den österreichischen Staatsgerichtshof in der Zeit der

¹ ANONYMUS: Unser Staatsgerichtshof. *JBl*, 1913/62. 533. Ich danke meinem Mitarbeiter Mag. Gerhard SCHEDLER für die freundliche Unterstützung bei der Vorbereitung des Aufsatzes, namentlich für die zeitaufwändige Durchsicht der juristischen Zeitschriften für den Zeitraum von 1867 bis 1918.

Monarchie prägte: Einerseits kam ihm in der Theorie unzweifelhaft eine hervorgehobene Rolle im System der Verfassungseinrichtungen zu, was unser Anonymus durch den Hinweis auf die prominente Auflistung im österreichischen Amtskalender symbolisch zum Ausdruck bringt; andererseits blieb er in der Verfassungswirklichkeit ohne jede Relevanz: Die 24 Mitglieder des Staatsgerichtshofes würden zwar alle sechs Jahre wie vorgesehen von den beiden Häusern des Reichsrats gewählt, seien aber bis 1913 noch nie zusammengetreten (woran sich auch bis 1918 nichts mehr ändern sollte). Mit dieser punktuellen Befundaufnahme der Diskrepanz zwischen hohem theoretischen Stellenwert und mangelnder praktischer Bedeutung stand der Verfasser nicht alleine, diese lässt sich vielmehr in einschlägigen (keineswegs nur österreichischen) staatsrechtlichen Publikationen ebenfalls nachweisen.² Das dort zu findende Erklärungsmuster weicht freilich von der Diagnose des Anonymus ab: Während dieser im Staatsgerichtshof die „österreichischste aller österreichischen Einrichtungen“ erblickt und damit den vermeintlichen Gegensatz zwischen theoretischem Sollen und faktischem Sein gleichsam zu einem Wesenszug der österreichischen Verfassungsordnung erklärt, weist die Verfassungsrechtswissenschaft primär auf die Abschreckungs- und Präventionsfunktion der Ministerverantwortlichkeit und damit des Staatsgerichtshofs hin: Allein dessen Existenz würde somit Minister vor Verfassungs- und Gesetzesverletzungen zurückscheuen lassen,³ respektive – in den Worten Johann Caspar Bluntschli – „den Fürsten und die Hofpartei vor widerrechtlichen Zumuthungen und Versuchen zurückhalten, und die Minister zur Vorsicht und Schonung der bestehenden Verhältnisse mahnen.“⁴ Exakt auf diese Abschreckungsfunktion allein der Möglichkeit einer Ministeranklage war

² Für andere Ernst MAURER: *Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien*. Karlsruhe, Gutsch, 1899. 7–9.; Edgar LOENING: *Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs*. Leipzig, Teubner, 1901. 115–116.

³ Vgl. z. B. Franz HAUKE: *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Eine vergleichende Studie zum österreichischen Staatsrecht*. Wien, Hölder, 1880. 26.

⁴ Johann Caspar BLUNTSCHLI: *Allgemeines Staatsrecht*. München, Literarisch-Artistische Anstalt der Cotta'schen Buchhandlung, ³1863. 84–85.; in diesem Sinne z. B. auch Friedrich TEZNER: *Die rechtliche Stellung des Österreichischen Gesamtministeriums. Entstanden aus einem in der Wiener Juristischen Gesellschaft am 7. Februar 1894 abgehaltenen Vortrage*. Wien, Hölder, 1894. 122–123.; HAUKE (1880) aaO. 26. So auch später noch – in Abgrenzung vom die Bedeutung der Ministeranklage sehr skeptisch beurteilenden Paul LABAND – Wilhelm Eugen DALLINGER: *Die Ministeranklage in der Geschichte des bayerischen Verfassungsrechtes*. Bottrop i. W., Postberg, 1934. 65–66.

bereits in den vorausgegangenen Beratungen des Reichsrats in aller Deutlichkeit hingewiesen worden.⁵

Dass von einer fehlenden Relevanz von Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtsbarkeit keine Rede sein kann, illustriert überdies die Brisanz des Themas im Zuge der Konstitutionalisierung Österreichs.⁶ Die im kaiserlichen Handschreiben vom 15. März 1848 enthaltene Zusage der Bildung eines verantwortlichen Ministerrats wertet Helmut Rumpler als „Scheinkonzession“⁷, zumal sowohl § 33 der Aprilverfassung 1848 als auch § 91 der oktroyierten Märzverfassung von 1849 zwar das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit festschrieben, jedoch hinsichtlich der näheren Bestimmungen zur Geltendmachung auf ein späteres (nie erlassenes) Gesetz verwiesen:⁸ Bewusst wurde eine Kernfrage der Konstitutionalisierung, deren legislative Lösung eine definitive Absage an (spät)absolutistische Herrschaftskonzeptionen dargestellt hätte, auf unbestimmte Zeit vertagt;⁹ insofern war es nur konsequent, dass Franz Josef I. in seinem berühmten Handschreiben vom 20. August 1851¹⁰

⁵ Horst-Herbert LANG: *Das Problem der Ministerverantwortlichkeit in der franzisko-josephinischen Ära aus der Sicht der österreichischen Volksvertretungen*. Diss. Univ. Wien, 1983. 251.

⁶ Nur kurz zur verfassungsrechtlichen Entwicklung der Jahre 1848/1849. TEZNER aaO. 6–8.; etwas ausführlicher HAUKE (1880) aaO. 60–62. Moderne Darstellungen z. B. bei Friedrich LEHNE: *Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof*. In: Adam WANDRUSZKA – Helmut RUMPLER (hrsg.): *Verwaltung und Rechtswesen* (= Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Band II). Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1975. 663–715, hier 667–668.; Erwin MELICHAR: *Geschichte und Funktion der Gegenzeichnung, insbesondere in der österreichischen Verfassungsentwicklung*. In: Nikolaus GRASS – Werner OGRIS (hrsg.): *Festschrift für Hans Lentze, zum 60. Geburtstag dargebracht von Fachgenossen und Freunden*. Innsbruck–München, Wagner, 1969. 397–428, hier 401–402.; nur sehr oberflächlich wird die historische Entwicklung thematisiert bei Karl KORINEK: *Ministerverantwortlichkeit. Vortrag, gehalten am 21. Oktober 1985 im Rahmen des staatsrechtlichen Konservatoriums zu Grundfragen und aktuellen Problemen der österreichischen Politik an der Wirtschaftsuniversität Wien* [...]. Wien, Orac, 1986. 7–8.

⁷ Helmut RUMPLER: *Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit in Österreich und Preußen 1848–1867*. In: Österreichischer Historikertag (hrsg.): *Bericht über den elften österreichischen Historikertag in Innsbruck, veranstaltet vom Verband Österreichischer Geschichtsvereine in der Zeit vom 4. bis zum 8. Oktober 1971*. Wien, Verband Österreichischer Geschichtsvereine, 1972. 68–76, hier 71.

⁸ Siehe auch MELICHAR aaO. 401–402.

⁹ So auch die Schlussfolgerung bei RUMPLER aaO. 71.

¹⁰ RGBl. 194/1851; wiedergegeben auch bei Ernst MAYRHOFER: *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen, Band I*. Wien, Manz, ⁵1895. 25, Anm.1.

zunehmend auch formell den Ministerrat als Rat der Krone nur mehr dem Monarchen gegenüber als verantwortlich bezeichnete.¹¹ Aber schon kurz nach Zusammentreten des Reichsrates auf der Grundlage des Februarpatents wurde seitens der Abgeordneten mit allem Nachdruck die Verankerung einer Ministerverantwortlichkeit postuliert und die Genehmigung des Budgets davon abhängig gemacht. In dieser Konstellation waren es einige Minister unter Federführung Anton von Schmerlings, die den entschieden widerstrebenden Kaiser unter Androhung ihres Rücktritts zu einem gewissen Nachgeben bewegen konnten: Zwar ließ Franz Joseph Minister Schmerling in seiner Adresse an den Reichsrat ausdrücklich die Unverletzlichkeit des Monarchen und dessen unbeschränktes Recht zur Bestellung und Entlassung der Regierung betonen, konzedierte aber grundsätzlich die Verantwortung der Minister für die Einhaltung der Verfassung und der Gesetze auch gegenüber dem Reichsrat. Während Schmerling jedoch sogleich an die Ausfertigung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs über die Ministerverantwortlichkeit gehen wollte, setzte der Kaiser wiederum auf eine Verzögerungstaktik und stellte ein einschlägiges Gesetz nur unbestimmt in Aussicht.¹² Schließlich kam erst im Juli 1867 ein in beiden Häusern des Reichsrates heftig diskutiertes Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit zustande.¹³ In seiner Endfassung wich das Gesetz überdies beträchtlich von der Regierungsvorlage ab, indem Letztere beispielsweise noch ein Anklagerecht allein durch das Abgeordnetenhaus und die Urteilsfällung durch das (mittels Pairs-Schüben in seiner Zusammensetzung im kaiserlichen Sinn zu formende) Herrenhaus vorgesehen hatte. Das Gesetz wählte hingegen die Möglichkeit der Anklage eines Ministers durch jedes der beiden Häuser und beauftragte einen eigens auf sechs Jahre von den beiden Kammern gewählten Staatsgerichtshof mit der Durchführung des Verfahrens und der Schöpfung des Erkenntnisses.

Bereits dieser Abriss des Zustandekommens des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes mit den sich daran festmachenden Disputen und

¹¹ Vgl. auch HAUKE (1880) aaO. 62–64.

¹² Siehe RUMPLER aaO. 71–72. Ausführlich LANG aaO. 97–100 und 111–114.

¹³ RGBL. 101/1867. Ausführlich LANG aaO. 249–267. Nur kurz werden die Debatten angeführt bei HAUKE (1880) aaO. 64–65.

politischen Auseinandersetzungen führt vor Augen, dass nicht a priori von einer Bedeutungslosigkeit der Staatsgerichtsbarkeit ausgegangen werden kann.

2. Zu Untersuchungsgegenstand und Methode

In noch einem weiteren Bereich manifestiert sich ein Widerspruch zur in der Theorie dem Staatsgerichtshof zugesprochenen Bedeutung: In der österreichischen Staatsrechtslehre stellte er nämlich in Summe kein intensiv beackertes Terrain da. Bevor im Folgenden kurz der Forschungsstand umrissen werden soll, sei zunächst das Forschungsobjekt „Staatsgerichtsbarkeit“ näher erläutert. Von seiner inhaltlichen Tragweite her bietet der Gegenstand sowohl mit Blick auf den für das Verfahren bei Ministeranklagen ab 1867 zuständigen österreichischen Staatsgerichtshof als auch vor der Folie des zeitgenössischen Sprachgebrauchs durch die Rechtswissenschaft seit dem Vormärz keinen Anlass zu Kontroversen. Schon im Vormärz bezeichnete der Terminus „Staatsgerichtshof“ ein „Sondergericht zum ‚Schutz der Verfassung‘“ mit schwerpunktmäßiger Zuständigkeit für Ministeranklagen.¹⁴ Daraus ergibt sich notwendigerweise – gleichermaßen für die Thematisierung der Sondergerichtsbarkeit in der Staatsrechtslehre wie für den vorliegenden Beitrag –, dass die Staatsgerichtsbarkeit nicht isoliert von der Ministerverantwortlichkeit behandelt werden kann.

Problematischer mag die Abgrenzung der „österreichischen Staatsrechtslehre“ sein, kann sich doch der Kreis der hierbei zu berücksichtigenden Publikationen nicht nur auf Veröffentlichungen österreichischer Rechtswissenschaftler in österreichischen Verlagen oder in österreichischen Periodika beschränken. Berücksichtigt seien gleichermaßen Werke aus Österreich stammender, jedoch im Ausland tätiger Autoren wie beispielsweise von Georg Jellinek, sofern sie den österreichischen Staatsgerichtshof behandeln.¹⁵ Dasselbe gilt vice versa für in Österreich wirkende Juristen mit Migrationshintergrund wie Lorenz von Stein.¹⁶ Dagegen nicht eigens in die Analyse mit einbezogen

¹⁴ Wolfgang KOHL: Art. „Staatsgerichtshof“. In: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*. Band 5. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1984. 1814–1818, Zitat 1814–1815.

¹⁵ Georg JELLINEK: *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*. Wien, Hölder, 1885.

¹⁶ Lorenz STEIN: *Die vollziehende Gewalt. Theil 1: Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht. Besonderer Theil, Erstes Gebiet: Die Regierung und das verfassungsmäßige Regierungsrecht. Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland*. Stuttgart, Cotta, ²1869.

werden rechtsvergleichend arbeitende Werke wie jene von Julius Hermann Beschorner,¹⁷ Hans von Frisch¹⁸ oder von Theodor Pistorius¹⁹ (Letzteres mit einer ausgeprägten historischen Komponente), die neben anderen deutschen oder europäischen Staaten Österreich berücksichtigen.²⁰ Die Ausblendung dieser Veröffentlichungen drängt sich zudem auf, weil sie sich im Allgemeinen sehr deskriptiv mit der Wiedergabe des geltenden Rechts begnügen.

Für die Analyse wurden nicht nur monographische Abhandlungen, sondern überdies unselbstständige Publikationen in österreichischen juristischen Zeitschriften konsequent und mit Vollständigkeitsanspruch bibliographisch erfasst und ausgewertet.²¹ Dabei zeigt sich, dass eigenständige Abhandlungen zur Staatsgerichtsbarkeit überaus rar sind; nur in den Jahren 1893 und 1894 kommt es zur intensiven publizistischen Behandlung einer ganz spezifischen, noch später näher auszuführenden Rechtsfrage im Zusammenhang mit dem „Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit“ (MVG).²² Häufiger wird die Staatsgerichtsbarkeit im Rahmen anderer Fragestellungen angesprochen und in unterschiedlichem Ausmaß problematisiert,²³ wobei sich über bloß ephemäre

¹⁷ Julius Hermann BESCHORNER: *Die Ministerverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im Königreich Sachsen, nebst vergleichender Darstellung der bezüglichen Gesetzgebung einiger anderer Länder*. Berlin, Heymann, 1877. (zu Österreich ebd. 40–44).

¹⁸ Hans VON FRISCH: *Die Verantwortlichkeit des Monarchen und der höchsten Magistrate*. Berlin, Häring, 1904. (zu seinen Bezugnahmen auf Österreich siehe schon LANG aaO. 265–267).

¹⁹ Theodor PISTORIUS: *Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem (sic) Staatsrecht*. Tübingen, Laupp, 1891. (zu Österreich ebd. 131–136).

²⁰ Ausgeblendet wird Österreich hingegen bei Richard PASSOW: *Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Eine staatsrechtliche Studie*. Tübingen, Laupp, 1904.

²¹ Für die zeitaufwändige Tätigkeit der Durchsicht sämtlicher rechtswissenschaftlicher Journale gilt Mag. Gerhard Schedler herzlicher Dank.

²² Vgl. August FINGER: Die strafrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 25. Juli 1887, Nr. 101 R.G.Bl., betreffend die Verantwortlichkeit der Minister. *Prager Juristische Vierteljahresschrift*, 1893. 93–120. [FINGER (1893a)]; Emil OTT: Erstreckt sich die Kompetenz des Staatsgerichtshofes dermal noch auf strafgesetzlich verpönte Delicte? *Allgemeine österreichische Gerichts-Zeitung*, 1893/44. 381–383, 391–392.; August FINGER: Erstreckt sich die Kompetenz des Staatsgerichtshofes dermal noch auf strafgesetzlich verpönte Delicte? Eine Entgegnung. *Allgemeine österreichische Gerichts-Zeitung*, 1893/44. 403–404, 411–412 und 419–420. [FINGER (1893b)]; Emil OTT: Erstreckt sich die Kompetenz des Staatsgerichtshofes dermal noch auf strafgesetzlich verpönte Delicte? Ein Schlußwort. *Allgemeine österreichische Gerichts-Zeitung*, 1894/45. 34–35.

²³ Siehe z. B. Karl HUGELMANN: Die österreichischen Landtage. *Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung*, 1875/VIII. 65–67, hier 66.

Erwähnungen hinausgehende Thematisierungen des Staatsgerichtshofs und der Ministerverantwortlichkeit nur in der „Gerichtshalle“, der „Allgemeinen Österreichischen Gerichts-Zeitung“ und der (österreichischen) „Zeitschrift für Verwaltung“ ausmachen lassen; den entscheidenden Anstoß für die Debatte der Jahre 1893/1894 lieferte ein Artikel in der Prager „Juristischen Vierteljahresschrift“.²⁴

Abgesehen hiervon lässt sich bei der staatsrechtlichen Auseinandersetzung mit der Staatsgerichtsbarkeit in unselbstständigen Publikationen eine gewisse zeitliche Schwerpunktsetzung in den Jahren bis zur Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofs 1876 ausmachen. Dabei wird der Staatsgerichtshof regelmäßig im Kontext des „Rechtsschutzes im öffentlichen Recht“ angeführt und auf die Komplementarität mit dem Reichsgericht und dem VwGH hingewiesen.²⁵ So hatte Karl von Kißling bereits 1869 das Fehlen einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit moniert, „denn die Ministerverantwortlichkeit und das Beschwerderecht an die Legislative ist ein sehr geringes und wenig wirksames Surrogat dafür“²⁶. Und auch einige Jahre später wurde hervorgehoben, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit das „unbedingt nothwendige Correlat der parteimäßigen Regierung und der Ministerverantwortlichkeit und Abhängigkeit gegenüber der Mehrheit der Volksvertretung“²⁷ darstelle.

Der Gesamtbefund bleibt freilich eindeutig: Staatsgerichtshof und Ministerverantwortlichkeit stellten offensichtlich keinen Gegenstand ausführlicher juristischer Kontroversen dar. Geradezu exemplarisch zeigt sich diese mangelnde rechtsdogmatische Ergiebigkeit anhand der Ausführungen Edmund Bernatziks in seiner Edition der österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen, in denen nur eine Bestimmung des MVG kommentiert ist.²⁸

Dies gilt für die selbstverständlich mit einzubeziehenden Monographien. Zu nennen ist hier neben dem wenig originellen Opus von Adalbert Lucz

²⁴ FINGER (1893a) aaO. 93–120.

²⁵ Siehe z. B. ANONYMUS: Zur Frage: Was ist Gegenstand von Verwaltungsgerichtsbarkeit? *Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung*, 1871/4. 13–15.

²⁶ Karl von KISSLING: Rechtssprechung in öffentlichen Angelegenheiten (Verwaltungsgerichtsbarkeit). *Gerichtshalle*, 1869/13. 249–250, 259, Zitat 259.

²⁷ ANONYMUS: Der Gesetzenwurf (!) über den Verwaltungsgerichtshof. *Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung*, 1873/6. 57–58, 109–111, hier 58 (vgl. sinngemäß auch ebd. 110). Siehe auch sinngemäß Sigmund WEIL: Die politische Bedeutung des Verwaltungsgerichtshofes. *Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung*, 1885/18. 93–95, 96–98, hier 93.

²⁸ Vgl. Edmund BERNATZIK: *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien, Manz, ²1911. 371–378, hier 374, Anm. 1.

vornehmlich die maßgebliche Darstellung von Franz Hauke aus dem Jahr 1880. Das bedeutet jedoch nicht, dass man andere deutschsprachige Autoren, die zu den Themen der Ministerverantwortlichkeit und ihrer gerichtlichen Geltendmachung geschrieben haben, einfach ausblenden kann. Regelmäßig knüpft die österreichische Staatsrechtslehre nämlich an Grundlagenwerke aus dem übrigen deutschsprachigen Raum an, wobei neben dem Berner Staatsrechtler Adolf Samuely (der zudem mehrmals auf das österreichische Ministerverantwortlichkeitsgesetz eingeht)²⁹ vor allem die maßgeblichen Werke von Robert von Mohl³⁰, Johann Buddeus³¹ und Hermann Bischof³² anzuführen sind.³³ Diese erweisen sich auch für die österreichische Staatsrechtslehre als zentrale Referenzpunkte, soweit die allgemeinen Ausführungen zu Relevanz und Ausprägungen von Staatsgerichtsbarkeit und Ministerverantwortlichkeit betroffen sind.

3. Die systematische Einordnung in Lehr- und Handbüchern

Wenden wir uns zunächst der grundsätzlichen Frage der systematischen Einordnung des Staatsgerichtshofs und der Ministerverantwortlichkeit durch die österreichische Staatsrechtslehre zu. Hier verdeutlicht ein Blick in die wichtigsten Standardhand- und -lehrbücher des öffentlichen Rechts, dass sich bis zum Ende der Monarchie keine einheitliche Linie herauskristallisierte. Vielmehr zeigt sich, dass die beiden Themenkomplexe – die bezeichnenderweise ausnahmslos gemeinsam behandelt werden – in unterschiedlichsten Kontexten angeführt wurden. Tatsächlich ließ sich die Staatsgerichtsbarkeit auf mehr oder

²⁹ Adolf SAMUELY: *Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie. Eine staatsrechtliche Abhandlung*. Berlin, Springer, 1869. Zur Bezugnahme Samuelys auf die österreichische Rechtslage siehe auch LANG aaO. 259–260.

³⁰ Robert MOHL: *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt*. Tübingen, Laupp, 1837.

³¹ Johann BUDDEUS: *Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien. Monographie eines alten Geschäftsmannes*. Leipzig, Köhler, 1833.

³² Hermann BISCHOF: *Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland*. Gießen, Ferber, 1859.

³³ Siehe auch die Literaturhinweise bei Michael STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*. München, Beck, 1992. 111, Anm. 193. Die dort angeführten, nach 1900 erschienenen Werke der deutschen Staatsrechtslehre konnten in der österreichischen Monarchie mangels eigenständiger Publikationen zum Thema Staatsgerichtsbarkeit keine Fernwirkung mehr entfalten.

weniger überzeugende Weise unter jeder der drei Staatsfunktionen – Exekutive, Legislative und Judikative – subsumieren, und alle Varianten lassen sich ausmachen.

In seinem „Grundriß des Verfassungsrechts“ behandelt so Franz Hauke – der wie erwähnt selbst mit einer einschlägigen Monographie hervorgetreten war – die Ministerverantwortlichkeit und den Staatsgerichtshof nur sehr cursorisch im Kapitel „Regierungsrecht und Rechtsstellung des Monarchen“, in dem die Unverantwortlichkeit des Herrschers der durch die Gegenzeichnung begründeten Verantwortlichkeit der Minister gegenübergestellt wird.³⁴ Diese Einordnung, für die sich Hauke schon bei früherer Gelegenheit entschieden hatte,³⁵ betont die Komplementarität von monarchischer Unverantwortlichkeit und ministerieller rechtlicher Verantwortlichkeit als eine der Fundamente des konstitutionellen Systems: „Die Maßregel der Gegenzeichnung bezweckt vielmehr lediglich die Sicherung gegen die Möglichkeit eines Rechtsbruches. Sie läßt die Unverantwortlichkeit des Monarchen unangetastet, paralyisiert aber die Gefahr eines Mißbrauches derselben. Diese Verantwortlichkeit des Ministeriums darf nicht etwa als Schuldüberwälzung betrachtet werden, sondern ist in einem eigenen Tatbestande, in der Leistung der Gegenzeichnung begründet.“³⁶ Diese Beurteilung blickt auf eine bis in den Vormärz zurückreichende, unter anderem Buddeus, Aretin und Bischof umfassende Traditionslinie zurück.³⁷ Ganz ähnlich lautet so der bei Johann Caspar Bluntschli zu findende Tenor: „Dem Grundsatz der Unverantwortlichkeit der Könige hat das moderne Staatsrecht [...] den der Verantwortlichkeit seiner Räte und Minister beschränkend zur Seite gestellt.“³⁸ Die Betonung des eigenständigen Charakters der ministeriellen Verantwortlichkeit bei Hauke nimmt auf die darauf abzielende Kritik Samuelys

³⁴ Franz HAUKE: *Grundriß des Verfassungsrechts*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1905. 43.

³⁵ Franz HAUKE: *Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchienrechts*. Wien–Leipzig, Braumueller, 1894. 133–135.

³⁶ HAUKE (1905) aaO. 43.

³⁷ Siehe z. B. BUDDEUS aaO. 5.; Johann Christoph VON ARETIN – Carl VON ROTTECK: *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie. Ein Handbuch für Geschäftsmänner, studirende Jünglinge, und gebildete Bürger. Band 3*. Leipzig, Volckmar, ²1840. 201–202 und 206–207.

³⁸ BLUNTSCHLI aaO. 84.

Bezug, wonach diese Perspektive den Minister „zum Handlanger und zum willenslosen Gehilfen des unverantwortlichen Monarchen“³⁹ degradiere.⁴⁰

Allerdings blieb eine solche Kategorisierung die Ausnahme. Bei Fritz von Keller wurden Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshof bezeichnenderweise nicht im ersten Kapitel, das sich mit der Rechtsstellung des Monarchen befasst, abgehandelt, sondern im Abschnitt über „Die Organisation der Behörden“, wo im Kontext der Zentralverwaltung die Ministerien und in diesem Zusammenhang die Ministerverantwortlichkeit (wenn auch nur sehr kurz) angesprochen wurden.⁴¹ Eine solche Einordnung war ferner dann konsequent, wenn der betreffende Autor einen dezidiert oder überwiegend verwaltungsrechtswissenschaftlichen Standpunkt einnahm, wie dies beispielsweise in Josef Ulbrichs „Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts“ von 1904 begegnet:⁴² Im Zuge der Darlegung der Organisation der Staatsverwaltung spricht er zunächst den Monarchen als „obersten[n] Geschäftsherr[n]“ und Inhaber der vollziehenden Gewalt an, um anschließend die Minister „als unmittelbare Gehilfen des Monarchen“ zu thematisieren.⁴³ In diesem Kontext führt er schließlich auch die Ministerverantwortlichkeit an, allerdings nur en passant und ohne Erwähnung des Staatsgerichtshofs.

Gerade der Verfassungsrechtler Ulbrich vermag freilich zu illustrieren, dass selbst bei ein und demselben Autor Varianten auszumachen sind. In der ebenfalls 1904 erschienenen dritten Auflage seines „Österreichischen Staatsrechts“ wird der Staatsgerichtshof bezeichnenderweise nicht mehr im Kapitel „Monarch und Dynastie“, aber ebenso wenig im Abschnitt über die „Organisation der vollziehenden Gewalt“, sondern im Rahmen der Ausführungen über den „Reichsrat als Zentralparlament“ erwähnt, und zwar im Zusammenhang mit den Kontrollbefugnissen des Reichsrats.⁴⁴ Damit wich Ulbrich selbst von seiner im Vorgängerwerk von 1883 vorgenommenen Einordnung ab. Hier war nämlich

³⁹ SAMUELY aaO. 19–21, hier 19.

⁴⁰ Zu den im 19. Jahrhundert ventilierten Thesen über die dogmatische Begründung der Ministerverantwortlichkeit siehe Kathrin STEIN: *Die Verantwortung politischer Akteure*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2009. 183–188; eine ältere Darstellung bringt FRISCH aaO. 186–196.

⁴¹ Vgl. Fritz von KELLER: *Österreichisches und Ungarisches Staatsrecht. Eine Einführung*. Berlin, Guttentag, 1917. 145.

⁴² Vgl. Josef ULBRICH: *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes*. Wien, Manz, 1904. 56. So im Übrigen auch bei MAYRHOFER aaO. 275.

⁴³ ULBRICH (1904) aaO. 53 und 55.

⁴⁴ Josef ULBRICH: *Das Oesterreichische Staatsrecht*. Tübingen, Mohr, ³1904. 106–107.

der Staatsgerichtshof gemeinsam mit dem Verwaltungsgerichtshof und dem Reichsgericht unter der gemeinsamen Rubrik „Rechtsschutz im Staatsrecht“ abgehandelt worden.⁴⁵ Diese Systematisierung begegnet auch wieder im „Österreichischen Staatswörterbuch“, wo Carl von Lemayers Beitrag über den Staatsgerichtshof an die Ausführungen über den VwGH und das Reichsgericht anschließt.⁴⁶ Gemeinsam bilden sie den Abschnitt über „Rechtsschutz im öffentlichen Recht“.

Wenngleich nicht völlig abwegig, so doch zumindest originell mutet die Behandlung der Staatsgerichtsbarkeit bei Ludwig Gumplowicz an: Er thematisiert sie im Abschnitt über die Judikative und zwar im Zusammenhang mit den Spezialgerichten (in Abgrenzung von den ordentlichen Gerichten), wo der nur kurz angeführte Staatsgerichtshof gemeinsam mit den Berg- oder Seegerichten oder dem hofmarschallischen Gericht erwähnt wird.⁴⁷

Die Vielfalt der Kategorisierungen findet im Übrigen einen reduzierten Widerhall in der Kontextualisierung der Staatsgerichtsbarkeit in der rechtshistorischen Forschung des 20. Jahrhunderts. Als bis zu einem gewissen Ausmaß prägend erwies sich die schon bei Lemayer und beim frühen Ulbrich auszumachende Einordnung im Zusammenhang mit Rechtsschutzeinrichtungen im öffentlichen Recht, die insbesondere in den ausführlicheren Abhandlungen von Friedrich Lehne und Rudolf Hoke ihren Niederschlag findet,⁴⁸ jedoch gleichermaßen im Standardwerk zur österreichischen Verfassungsgeschichte von Wilhelm Brauner anzutreffen ist.⁴⁹ Die Handbücher von Oskar Lehner und Ernst C. Hellbling behandeln hingegen Staatsgerichtsbarkeit und Ministerverantwortlichkeit im Rahmen der Darstellung der

⁴⁵ Josef ULBRICH: *Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts. Für den akademischen Gebrauch und die Bedürfnisse der Praxis*. Wien, Konegen, 1883. 709–734.; zur Ministerverantwortlichkeit und zu ihrer Geltendmachung ebd. 727–734.

⁴⁶ Vgl. Carl von LEMAYER: Art. „Staatsgerichtshof“. In: Ernst MISCHLER – Josef ULBRICH (hrsg.): *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*. Band IV. Wien, Hölder, ²1909. 46–51.

⁴⁷ Ludwig GUMPLOWICZ: *Das österreichische Staatsrecht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht). Ein Lehr- und Handbuch*. Wien, Manz, ³1907. 140.

⁴⁸ Vgl. nur LEHNE aaO. 666–671.; Rudolf HOKE: Verfassungsgerichtsbarkeit in den deutschen Ländern in der Tradition der deutschen Staatsgerichtsbarkeit. In: Christian STARCK – Klaus STERN (hrsg.): *Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband I: Geschichte, Organisation, Rechtsvergleichung*. Baden-Baden, Nomos, 1983. 25–102, hier 59–63 (nicht auf Österreich beschränkt).

⁴⁹ Vgl. Wilhelm BRAUNER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, Manz, ¹¹2009. 160–161.

Verwaltungsorganisation und der Rechtsstellung der Minister,⁵⁰ was ebenfalls schon aus der Staatsrechtslehre in der Zeit der Monarchie vertraut ist.⁵¹

4. Das Standardwerk: Franz Haukes „Lehre von der Ministerverantwortlichkeit“

Nach dieser tour d’horizon über Lehr- und Handbücher sei exemplarisch das Werk von Franz Hauke herausgegriffen, dem eine gewisse Leuchtturmfunktion für österreichische Abhandlungen späteren Datums zukommt. Es weist eine Dreiteilung auf, wobei zunächst das „Wesen der Ministerverantwortlichkeit“ vor der Folie der staatsrechtlichen Diskussionen seit dem Vormärz entwickelt wird.⁵² Begrifflich differenziert er dem Stand der deutschsprachigen Wissenschaft entsprechend eine „Ministerverantwortlichkeit im technischen Sinne“, die vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werde, von einer solchen „im weiteren Sinne“⁵³. Damit fasste er die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament abseits der Ministeranklage, die er mit Hinweis auf Mohl statt als politische als parlamentarische Verantwortlichkeit bezeichnet, ferner die allgemeine strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister sowie jene gegenüber dem Herrscher und der medialen Öffentlichkeit zusammen.⁵⁴

Im Übrigen betont Hauke den strafrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit: Es handle sich um eine besondere, speziell Minister berührende Form der strafrechtlichen Verantwortung, die vom Staatsgerichtshof wahrgenommen werde.⁵⁵ Dies ist in Österreich weitgehende *communis opinio*, in Abgrenzung von der von Samuely entwickelten Theorie des grundsätzlich disziplinarrechtlichen Charakters der Ministerverantwortlichkeit. Dieser

⁵⁰ Oskar LEHNER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*. Linz, Trauner, ³2002. 235.; Ernst C. HELLBLING: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehrbuch für Studierende*. Wien–New York, Springer, ²1974. 384–385.

⁵¹ Friedrich WALTER: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955. Aus dem Nachlass hg. von Adam Wandruszka*. Wien, Böhlau, 1972. 230 folgt einer chronologischen Darstellungsweise, sodass das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit im Vorfeld der Staatsgrundgesetze des Jahres 1867 erwähnt wird.

⁵² Vgl. HAUKE (1880) aaO. 3–34. Zum Werk Haukes auch schon LANG aaO. 261–262.

⁵³ HAUKE (1880) aaO. 10.

⁵⁴ HAUKE (1880) aaO. 10–14.

⁵⁵ HAUKE (1880) aaO. 20–22.

begründete seine dogmatische Einordnung mit der divergierenden Zielsetzung strafrechtlicher Sanktionen – der Zufügung eines Übels als Ausgleich für die begangene Tat – und disziplinarer Maßnahmen, die „den Staatsdiener in seiner Funktion als solchen“⁵⁶ treffen und eine verfassungs- und gesetzeskonforme Vollziehung gewährleisten sollten; beides treffe mutatis mutandis auf die Minister und den Staatsgerichtshof zu. Da aber der Minister im Unterschied zu den sonstigen Staatsbeamten keine vorgesetzte Behörde habe, müsse diese Aufgabe durch einen von „Regierung und Volksvertretern unabhängige[n] Disziplinargerichtshof“⁵⁷ wahrgenommen werden.⁵⁸ Diese Anschauung setzt sich in der österreichischen Staatsrechtslehre nicht durch,⁵⁹ wobei die bei Hauke angeführte Begründung der Inadäquanz zwischen einer von einem Beamten begangenen disziplinarrechtlichen Ordnungswidrigkeit und einem von einem Minister zu verantwortenden Gesetzes- bzw. Verfassungsbruch maßgeblich gewesen sein dürfte; zudem schrieb das Ministerverantwortlichkeitsgesetz *expressis verbis* vor, dass die Normen der Strafprozessordnung zum Tragen kommen sollten, sofern das Gesetz keine abweichenden Bestimmungen enthielt, was ebenfalls die These Samuelys als wenig plausibel erscheinen lassen musste.⁶⁰

Ein zweiter Abschnitt behandelt die Geschichte der Ministerverantwortlichkeit aus vergleichender Perspektive, wobei neben den Vereinigten Staaten und England eine Reihe weiterer europäischer Staaten wie Frankreich, Schweden und Norwegen sowie die wichtigsten deutschen Staaten angeführt werden.⁶¹ Etwas ausführlicher wird naheliegenderweise die österreichische Entwicklung behandelt.⁶² Auffällig ist der Befund, dass zwar Ungarn ebenfalls erwähnt wird, ihm jedoch im Vergleich zu anderen Ländern trotz des Konnexes zur

⁵⁶ SAMUELY aaO. 89.

⁵⁷ SAMUELY aaO. 93.

⁵⁸ Ausführlich SAMUELY aaO. 87–93. Die Sicht Samuelys wird auch kurz dargelegt von HOKE aaO. 60–61.

⁵⁹ Eine gewisse Ausnahme stellt der Strafrechtswissenschaftler August Finger dar, der zumindest die Nähe des Verfahrens vor dem Staatsgerichtshof zum Disziplinarrecht hervorhebt. Die Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit durch den Reichsrat ersetze „die gegenüber dem Minister mit Rücksicht auf seine hohe Stellung ausgeschlossene Disziplinarbehandlung.“ [FINGER (1893a) aaO. 102–103 (ähnlich ebd. 95–98)].

⁶⁰ Allgemein zu den im 19. Jahrhundert entwickelten Theorien über die rechtliche Natur der Ministerverantwortlichkeit siehe FRISCH aaO. 168–178.

⁶¹ HAUKE (1880) aaO. 35–68.

⁶² HAUKE (1880) aaO. 60–65.

österreichisch-ungarischen Monarchie keine herausgehobene Aufmerksamkeit zuteil wird.⁶³

Die Hälfte des Werkes nimmt schließlich die Darstellung der österreichischen Rechtslage ein, wobei sie sich eng an den Paragraphen des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit orientiert.⁶⁴ Allerdings arbeitet Hauke nicht rein positivistisch, sondern überdies stark rechtsvergleichend, indem er die österreichische Regelung nach Möglichkeit mit jener in anderen vornehmlich deutschen Staaten kontrastiert.

Hierfür seien nur zwei Beispiele angeführt: Bei der Erläuterung des Gegenstands der Verantwortlichkeit gemäß § 2 und 3 MVG – die vorsätzliche oder grob fahrlässige Verfassungs- und Gesetzesverletzung durch den Minister – zählt er auf, welche ausländischen Verfassungen sich auf die bloße Ahndung von Verfassungsverletzungen im Wege der Staatsgerichtsbarkeit beschränken, welche die Möglichkeit der Ministeranklage auch bei Missachtung einfachen Gesetzesrechts eröffnen und welche solcherart den Kreis sanktionierbaren ministeriellen Verhaltens noch weiter ziehen, indem beispielsweise bereits die „Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staats“ verfolgt werden kann.⁶⁵

Ähnliches zeigt sich bei der Darlegung der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs:⁶⁶ Nach § 16 MVG hatte jedes der beiden Häuser des Reichsrats jeweils 12 „unabhängige und rechtskundige Staatsbürger“, die selbst dem Reichsrat nicht angehören durften, für die Dauer von sechs Jahren zu wählen. Einleitend legt Hauke die generelle Zuständigkeitsproblematik aus der Perspektive einer größtmöglichen Objektivität der Verfahrensführung vor dem Staatsgerichtshof dar und präsentiert die Lösungen anderer (wiederum vor allem deutscher) Staaten: Die sich am englischen Beispiel orientierende Variante der Zuständigkeit einer der Kammern des Parlaments für Prozessführung und Urteilsfällung, während die andere für die Anklageerhebung zuständig sei, verwirft Hauke als nur bedingt geeignet. Diese Option lasse das Parlament zu sehr als „iudex in causa sua“ erscheinen und gefährde die Unparteilichkeit des staatsgerichtlichen Verfahrens, indem das Parlament mit seinen unterschiedlichen Kammern sowohl als Ankläger wie auch als Richter

⁶³ HAUKE (1880) aaO. 66–68.

⁶⁴ HAUKE (1880) aaO. 61–153.

⁶⁵ HAUKE (1880) aaO. 81–85 (österreichische Rechtslage) und 85–87 (rechtsvergleichende Betrachtung), Zitat 86, Anm. 2.

⁶⁶ Zum Folgenden HAUKE (1880) aaO. 109–122.

fungiere. Mit dieser Einschätzung folgt Hauke dem Tenor der Einschätzungen bei Autoren wie Mohl, Bischoff und Buddeus.⁶⁷

Die zweite Variante besteht in der Zuständigkeit des jeweiligen Obersten Gerichtshofs des betreffenden Landes. Eine solche Zuweisung der Staatsgerichtsbarkeit an ein bestehendes Höchstgericht wird von Hauke aufgrund des als potenzielle Gefahr gesehenen indirekten Einflusses der Regierung und der vermeintlich bei Berufsrichtern gegebenen mangelnden politischen Einsichtsfähigkeit ebenfalls skeptisch gesehen, wobei er im Wesentlichen Mohl folgt. Die Möglichkeit der Überantwortung des Ministeranklageverfahrens an ein Geschworenengericht wird von Hauke von vornherein und wiederum in Anschluss an Mohl verworfen.

Dementsprechend gesellt sich Hauke der Phalanx jener Staatsrechtler zu, die die Schaffung eines eigenen Staatsgerichtshofs präferieren, was auch der österreichischen Rechtslage entsprach. Ausführlich legt Hauke rechtsvergleichend den Bestellungsmodus der Staatsgerichtsmitglieder in anderen Staaten dar. Freilich sieht Hauke im Sinne der größtmöglichen Objektivität eine Zusammensetzung des Richterkollegiums als optimal an, an deren Zustandekommen (anders als in Österreich) nicht ausschließlich das Parlament, sondern in ausgewogener Weise auch die Regierung beteiligt ist.

Zusammenfassend kann man diese stark rechtsvergleichende Perspektive bei gleichzeitiger Einbettung der Ausführungen über das positive österreichische Recht in die gesamte deutschsprachige Staatsrechtslehre zum Thema „Staatsgerichtsbarkeit“ als kennzeichnendes Element der Hauke’schen Arbeitsweise bezeichnen. Dabei könnte man die intensive Heranziehung einer rechtsvergleichenden Methode nicht nur auf die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Hauke’schen Werkes generell gerade prosperierende Rechtsvergleichung zurückführen,⁶⁸ sondern auch mit der Unergiebigkeit des positiven Rechts für fruchtbare juristische Diskussionen erklären. Etwas pointiert ausgedrückt: Hauke benötigt die Rechtsvergleichung, um überhaupt die Seiten einer Monographie füllen zu können.

⁶⁷ So auch schon ARETIN–ROTTECK aaO. 215–217.

⁶⁸ Hierzu Konrad ZWIEGERT – Hein KÖTZ: *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*. Tübingen, Mohr, ³1996. 56–57.

5. Der gemeinsame (Staats)Gerichtshof der Doppelmonarchie

Noch etwas zeigt sich bei Hauke, was sich als Konstante der gesamten österreichischen Staatsrechtslehre in der Monarchie erweist: Der gemeinsame Staatsgerichtshof der Doppelmonarchie, der von der ungarischen und der österreichischen Delegation im Anlassfall ad hoc und zu gleichen Teilen gewählt werden sollte (dessen Mitgliederzahl aufgrund eines Zurückweisungsrechts sowohl des Angeklagten als auch der jeweils anderen Delegation freilich schwanken konnte), wird von ihm wie auch von anderen österreichischen Verfassungsrechtlern nur ausgesprochen kurz behandelt.⁶⁹ Regelmäßig wird darauf hingewiesen, dass das in § 18 des Delegationsgesetzes⁷⁰ angekündigte Ausführungsgesetz, das die „näheren Bestimmungen über die Anklage, das Verfahren und das Erkenntniß feststellen“ sollte, noch nicht ergangen sei. Auch wenn im ungarischen Pendant ein entsprechendes Erfordernis eines Ausführungsgesetzes fehlte, waren die einschlägigen Normen dennoch nicht umzusetzen, da für eine Anklage ein übereinstimmender Beschluss der ungarischen wie der österreichischen Delegation erforderlich war und Letztere in Ermangelung eines Ausführungsgesetzes diesbezüglich nicht handlungsfähig war.⁷¹ Daher wurde dem gemeinsamen Staatsgerichtshof und damit der Verantwortlichkeit des gemeinsamen Ministeriums jede rechtliche Relevanz abgesprochen. So schrieb Carl von Lemayer über die einschlägigen Bestimmungen des Delegationsgesetzes: „Sie stehen vielleicht in Geltung, aber gewiß nicht in ‚Wirksamkeit‘“⁷². Auch in Darstellungen des ungarischen

⁶⁹ HAUKE (1880) aaO. 97–99 und 122.; für andere auch ULBRICH aaO. 71; nur ganz kurz ist die Verantwortlichkeit des gemeinsamen Ministeriums erwähnt in Theodor DANTSCHER VON KOLLESBERG: *Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn und der Berliner Vertrag nebst der bosnischen Vorlage*. Wien, Hölder, 1880. 211.; vgl. im Übrigen auch Hermann Ignaz BIDERMAN: *Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie. Vortrag*. Wien, Fromme, 1877.; JOSEF ULBRICH: *Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie*. Prag, Dominicus, 1879.

⁷⁰ RGBl 146/1867 (Gesetz [...] betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung).

⁷¹ So auch LEHNE aaO. 671. und HAUKE (1880) aaO. 99.; ferner Gustav SEIDLER: *Rechtstellung und Verantwortlichkeit der Minister*. Wien, Hölder, 1896. 4–5.

⁷² LEMAYER aaO. 51.

Staatsrechts, sofern diese in deutscher Sprache vorliegen, wird der gemeinsame Gerichtshof nur oberflächlich thematisiert.⁷³

Selbst in Abhandlungen, die sich nicht mit der Staatsgerichtsbarkeit in Österreich-Ungarn im Allgemeinen, sondern mit Fragen des Rechtscharakters der Doppelmonarchie⁷⁴ oder gar der Delegationen im Spezifischen beschäftigten, wurde der gemeinsame Staatsgerichtshof nicht oder allenfalls nur sehr cursorisch angesprochen.⁷⁵ Im Übrigen kann es durchaus als Reflex der in der wissenschaftlichen Lehre und politischen Praxis überaus umstrittenen Rechtsnatur der Doppelmonarchie gewertet werden, dass in § 17 nicht vom gemeinsamen „Staatsgerichtshof“, sondern nur vom „Gerichtshof“ die Rede ist, um die Problematik des Bestehens oder Nicht-Bestehens eines „Cis-“ und „Transleithanien“ allenfalls überwölbenden Gesamtreichs von vornherein auszublenden; diese Zurückhaltung legte die österreichische Staatsrechtslehre nicht immer an den Tag, die zumindest teilweise unbefangen vom gemeinsamen „Staatsgerichtshof“ sprach.⁷⁶

6. Kritikpunkte und Streitfragen

6.1. Zur Kritik am Staatsgerichtshof

Wie schon im Zusammenhang mit dem Werk Haukes angedeutet, erhob sich während der Zeit der Monarchie durchaus Kritik am Bestellungsmodus der Mitglieder des Staatsgerichtshofs. Die Skepsis bei Hauke war freilich noch sehr zurückhaltend formuliert. Dasselbe gilt für Lorenz von Stein, der mit Blick auf die Wahl der Staatsrichter nur indirekt auf die österreichische Rechtslage

⁷³ Siehe Heinrich MARZALI: *Ungarisches Verfassungsrecht*. Tübingen, Mohr, 1911. 116.; KELLER aaO. 145.

⁷⁴ Hierzu Peter BERGER: Der österreichisch-ungarische Dualismus 1867-1918 und die österreichische Rechtswissenschaft. *Der Donauraum*, 1968/13. 156–170.; siehe auch Martin P. SCHENNACH: *Vom k. k. Ärar zum Bundesstaat? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates*. Wien, New Academic Press, 2015. 44–46.

⁷⁵ Vgl. z. B. Friedrich TEZNER: *Ausgleichsrecht und Ausgleichspolitik. Ein Appell an das Parlament des allgemeinen gleichen Wahlrechts*. Wien, Manz, 1907.; Theodor DANTSCHER VON KOLLESBERG: *Der staatsrechtliche Charakter der Delegationen*. Wien, Manz, 1908.

⁷⁶ Den Begriff meidet so HAUKE (1880) aaO. 97–99.; MARZALI aaO. 116. Sehr wohl von Staatsgerichtshof spricht beispielsweise LEMAYER aaO. 50–51. Auch LEHNE aaO. 671 spricht vom gemeinsamen „Staatsgerichtshof“.

einging. Er begrüßte wie einige Jahre später Hauke das Verwerfen des englischen Vorbilds und „die Bildung eines eigenen Organes, des Staatsgerichtshofes“, bezeichnet es gleichermaßen als „wichtig [...] in diesem Staatsgerichtshof die gesetzgebende Gewalt vertreten zu lassen“ – dies jedoch „nie so, daß sie die Majorität hat.“⁷⁷

Ungleich harscher äußerte Georg Jellinek 1885 in seinem Werk „Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich“ seine Fundamentalkritik an dieser Einrichtung:

„Neben dem Reichsgerichte hat er weder eine logische noch historische Berechtigung, wie sich später zeigen wird. Und was seine Organisation anbelangt, so verletzt sie in entschiedener Weise die Principien, nach denen im Rechtsstaate die Gerichte gebildet werden sollen. Die Richter sind nur für die Dauer von sechs Jahren – die Sessionsdauer – vom Reichsrathe gewählt. Damit ist das die Unabhängigkeit des Richters wahrende Princip der Lebenslänglichkeit des Richteramtes unbeachtet geblieben. Wenn auch die Richter nicht dem Reichsrathe angehören dürfen, so ergibt sich doch leicht, dass nur Parteigänger der herrschenden Majorität in dieses Gericht entsendet werden, so dass der Staatsgerichtshof nicht eine unparteiische Autorität ist, sondern – die Verschiebungen abgerechnet, die durch eine Auflösung des Abgeordnetenhauses sich ergeben – die politischen Anschauungen der jeweiligen Reichsrathsmajorität ziemlich getreu wiederspiegelt [sic].“⁷⁸

Aus der Wahl und der Bestellung auf eine Periode von nur sechs Jahren resultierte die damit nach Jellineks Einschätzung einhergehende fehlende Unabhängigkeit der Mitglieder des Staatsgerichtshofs, dessen Zusammensetzung zudem die Mehrheitsverhältnisse im Reichsrat widerspiegeln. Allerdings war dieser Seitenhieb auf den Staatsgerichtshof bei Jellinek eng mit der verfassungspolitischen Frage verbunden, welches Gericht zweckmäßigerweise die von ihm in die Diskussion eingebrachte erweiterten Zuständigkeiten wahrnehmen und derart zum Verfassungsgerichtshof avancieren sollte.⁷⁹ Dabei hatte er insbesondere Entscheidungsbefugnisse in Konflikten über die

⁷⁷ Lorenz STEIN aaO. 358–359.

⁷⁸ JELLINEK aaO. 53–54. Zur Kontextualisierung dieser Schrift siehe Jens KERSTEN: Mehrheit und Minderheit im Minoritätenstaat. Georg Jellineks rechtspolitische Schriften 1885 bis 1906 als Beitrag zum Verhältnis von Staatsrechtslehre und Politik im Spätkonstitutionalismus und darüber hinaus. *Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte*, 2001/40. 221–242, hier 224–231.

⁷⁹ Zum Folgenden JELLINEK aaO.; eine kurze Darlegung der Jellinek'schen Positionen bietet nunmehr HELLER *Verfassungsgerichtshof*. 129–133.

Gesetzgebungskompetenz von Reich oder Ländern sowie bei einer vorangehenden abstrakten Normenkontrolle, bei der die Antragstellung als parlamentarisches Minderheitenrecht ausgestaltet werden sollte, im Auge. Ebenso kritisierte er die bisherige Zuständigkeit des Reichsrats für Wahlprüfungen, die nach Jellineks Vorstellung in Zukunft ebenfalls richterlich geprüft werden sollte.

Keine Kritik machte sich wie bereits erwähnt an der fehlenden praktischen Bedeutung der Staatsgerichtsbarkeit fest, die eben vornehmlich der Prävention diene und „nur im äussersten Nothfalle“⁸⁰ zum Tragen kommen sollte.

6.2. Steins Kritik am Ministerverantwortlichkeitsgesetz

In der zweiten Auflage seiner „Verwaltungslehre“ kam Lorenz von Stein ausführlich auf das erst kurz zuvor in Kraft getretene österreichische Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit zu sprechen. Zwar konzidierte er grundsätzlich, dass es sich um ein „im edelsten verfassungsmäßigen Geiste concipirte[s]“ Gesetz handle, doch kritisierte er dennoch die „vielen, unter Umständen nicht unbedenklichen Unklarheiten und z. T. Widersprüche auch in diesem Gesetz.“⁸¹ So sah er beispielsweise die Abgrenzung zur ordentlichen Gerichtsbarkeit, die bis zur Erhebung der Ministeranklage für die Sanktionierung strafbaren Verhaltens der Minister zuständig blieb (§ 5 leg. cit.), nicht hinreichend gegeben. Ebenso monierte er den Begriff der „grogen Fahrlässigkeit“, der mit Blick auf eine mögliche Verfassungsverletzung viel zu unbestimmt gehalten sei. „Hauptsächlich aber hat das Gesetz die wesentlichste Frage gar nicht berührt, ob es eine Verfassungsverletzung sei, wenn die Minister ein Gesetz gar nicht, oder nur zum Theil, oder in zu langer Zeit ausführen. Daß hier der Kernpunkt der praktischen Frage lag, hat man nicht gesehen [...]“⁸² In manchen Punkten sollte die spätere Verfassungsrechtswissenschaft diese vermeintlichen „Unklarheiten“ vor der Folie der älteren staatsrechtlichen Literatur erhellen.

⁸⁰ HAUKE (1880) aaO. 23.

⁸¹ Lorenz STEIN aaO. 367.

⁸² Lorenz STEIN aaO. 367.

6.3. Einzelne Streitfragen

Sehr wohl diskutiert wird in den ersten Jahren nach 1867 der konkrete Umfang der Ministerverantwortlichkeit, wenngleich hier vorderhand die Konkretisierung durch § 3 MVG in Verbindung mit der Verantwortlichkeit bei grober Fahrlässigkeit ohnehin ausreichend erscheint. Demnach war jeder Minister u. a. für mit seiner Gegenzeichnung versehene kaiserliche Akte und für die innerhalb seines „amtlichen Geschäftskreises erlassenen Weisungen oder Befehle“ verantwortlich.⁸³ Gerade in den ersten Jahren nach 1867 wurde rasch herausgearbeitet, dass sich diese Verantwortlichkeit des Ministers keineswegs auf die gesamte Geschäftsführung und alle Erledigungen seines Ministeriums durch ihm unterstellte Beamte beziehe. Von solchen müsse er zumindest Kenntnis haben – oder es grob fahrlässig unterlassen haben, sich Kenntnis zu verschaffen –, damit eine Ministeranklage mit Aussicht auf Erfolg erhoben werden könne.⁸⁴ Damit stimmte die Beurteilung überein, dass ein Fachminister üblicherweise nicht für die in sein Ressort einschlagenden Vollzugsakte der Statthalter als Landeschefs verantwortlich gemacht werden könne.⁸⁵ Die Idee einer eigenständigen rechtlichen Verantwortlichkeit der Landeschefs, wie sie noch im Kremser Entwurf (§ 140 Z 4),⁸⁶ aber auch in der oktroyierten Verfassung vom März 1849 (§ 106 Z III lit a)⁸⁷ vorgesehen gewesen war, war 1867 nicht mehr realisiert worden.⁸⁸ Aus der Sicht eher zentralistisch ausgerichteter Verfassungsrechtswissenschaftler wurde dieser Umstand durchaus begrüßt, lieferte doch jede diesbezügliche Forderung „auf das Begehren nach Landesministern, in

⁸³ Vgl. auch SEIDLER aaO. I.

⁸⁴ Besonders ausführlich hierzu TEZNER (1894) aaO. 14–20, der freilich dazu neigt, den Sorgfaltsmaßstab des Ministers bei der Kontrolle des ihm unterstellten Beamtenapparats eher hoch zu veranschlagen (ebd. bes. 16–18); siehe aber auch ANONYMUS: Die Verantwortlichkeit der Landeschefs. *Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung*, 1868/1. 73–74. Primär referierend demgegenüber HAUKE (1880) aaO. 88–95.

⁸⁵ Vgl. ANONYMUS (1868) aaO. 73–74.

⁸⁶ Anton SPRINGER: *Protokolle des Verfassungs-Ausschusses im Oesterreichischen Reichstage 1848–1849*. Leipzig, Hirzel, 1885. 380. Vgl. dazu auch Hermann BITTIGER: *Die Kompetenzen des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des österreichischen Verfassungsgerichtshofes mit besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung. Eine rechtsvergleichende Betrachtung*. Offenburg i. Breisgau, Zuschneid, 1934. 55.

⁸⁷ RGBl. 150/1849. Siehe hierzu auch HAUKE (1880) aaO. 76, Anm. 14.

⁸⁸ ANONYMUS (1868) aaO. 73–74.

letzter Linie auf die Decentralisation der Verwaltung hinaus⁸⁹. Demgegenüber bemängelte Karl Hugelmann, dass durch den Ausschluss der Landtage von der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit – die schließlich ausschließlich den beiden Häusern des Reichsrats zukam – zumal seit der Einführung der Direktwahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses im Jahr 1873 und der damit einhergehenden Entkoppelung von Abgeordnetenhaus und Landtagen „eine Minderung der landtäglichen Macht“⁹⁰ einhergehe.

Offen blieb mangels eindeutiger gesetzlicher Regelung die Frage, ob sich der Staatsgerichtshof sofort nach seiner Wahl oder nur im Anlassfall konstituieren sollte. Schließlich sollten die Mitglieder aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden wählen, was freilich mangels tatsächlicher Konstituierung nie geschah. Allerdings war gemäß § 13 MVG der Anklagebeschluss eines der Häuser des Reichsrats sofort dem Vorsitzenden zu übermitteln – solange ein solcher nicht bestimmt war, vertrat beispielsweise Bernatzik die Ansicht, dass „der Staatsgerichtshof niemals in Tätigkeit treten“ könnte, „weil er ohne Berufung durch den Vorsitzenden nicht fungieren“⁹¹ könne.

Ergaben sich tatsächlich Regelungslücken oder Unklarheiten, so bot der Rückgriff auf die lange wissenschaftliche Tradition der staatsrechtlichen Auseinandersetzung mit der Ministerverantwortlichkeit und der Rechtsvergleich hinreichende Lösungsmöglichkeiten. Ein Beispiel hierfür stellt die Frage nach der Wirkung einer Auflösung des Parlaments auf eine von eben diesem erhobene Ministeranklage dar; diese wird ganz klar im Sinne der Irrelevanz eines solchen Vorgangs nach dem Fassen des Anklagebeschlusses beantwortet.⁹²

Im Übrigen bot das MVG kein großes Konflikt- und Streitpotenzial. Viele von deutschen Staatsrechtlern im Vormärz noch intensiv diskutierten Problemlagen wie die Zulässigkeit der Begnadigung eines verurteilten Ministers durch den Monarchen waren schlichtweg durch das positive Recht erledigt.⁹³ Demzufolge war eine Begnadigung durch den Kaiser nur aufgrund eines Antrags jenes Hauses des Reichsrats zulässig, das den Anklagebeschluss gefasst hatte.

Nur einmal entzündete sich tatsächlich an einer Rechtsfrage eine intensivere Debatte, die von dem in Prag habilitierten Strafrechtsdozenten August Fischer

⁸⁹ HAUKE (1880) aaO. 76.

⁹⁰ HUGELMANN aaO. 66.

⁹¹ BERNATZIK aaO. 374., Anm. 1. Auf die Problematik weist auch hin LEMAYER aaO. 48.; ebenso FRISCH aaO. 287.

⁹² Vgl. HAUKE (1880) aaO. 105–107.

⁹³ In diesem Sinne auch LEHNE aaO. 669–670.

in einem Zeitschriftenaufsatz 1893 angestoßen wurde.⁹⁴ Grundsätzlich blieben gemäß § 8 MVG die ordentlichen Gerichte für die Ahndung der von Ministern begangenen strafbaren Handlungen zuständig. Im Fall ihrer Erhebung konnte die Ministeranklage freilich auch auf mögliche nach den Strafgesetzen zu sanktionierende Taten des Ministers ausgedehnt werden, wodurch die ausschließliche Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs begründet wurde. Dieser hatte dann in seinem Erkenntnis nicht nur die für die Ministerverantwortlichkeit spezifischen Rechtsfolgen auszusprechen, sondern auch die Bestimmungen des Strafgesetzes anzuwenden (§ 23 MVG).

Finger zufolge war diese erweiterte Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs mit dem Erlass der StPO 1873 weggefallen. Zu diesem Schluss gelangte er aufgrund einer wörtlichen Interpretation der Zuständigkeitsbestimmungen der StPO, die ausdrücklich die Prozessführung bei allen strafbaren Handlungen den ordentlichen Gerichten zuwies und jedenfalls keine Sonderstraferichtbarkeit des Staatsgerichtshofs mehr erwähnen würde.⁹⁵ Daran entzündete sich eine sich in mehreren Artikeln niederschlagende Debatte, in der Emil Ott dieser These entschieden widersprach. Dabei rekurrierte er unter anderem auf eine teleologische Interpretation: Würde man der Ansicht Fingers folgen, „dürfte die schärfste Waffe, welche das constitutionelle System [...] gegen Pflichtverletzungen und gesetzwidrige Uebergriffe der Kronräthe darbietet, gerade in den wichtigsten Fällen, nämlich bei Hochverrath und Amtsmißbrauch“⁹⁶ wirkungslos werden, da hier nach Fingers These die ordentlichen Gerichte für zuständig erklärt würden. Die Anklage werde dann – was der Gesetzgeber sicherlich nicht beabsichtigt habe – von einer dem Justizminister gegenüber weisungsgebundenen Staatsanwaltschaft geführt. Es sind dies aber nicht seine einzigen Argumente: Ungelöst bliebe dann nämlich die Frage einer möglichen Präjudizialität des Straferichtserkenntnisses für den Staatsgerichtshof und vice versa.⁹⁷ Überdies wirft Ott die Frage auf, ob ein im Staatsgrundgesetz gefordertes, als „besonderes Gesetz“ betiteltes Ausführungsgesetz, wie es das MVG zweifellos war, durch ein anderes, nicht eigens gekennzeichnetes Gesetz

⁹⁴ FINGER (1893a) aaO. 93–120.; zur anschließenden Debatte OTT (1893) aaO. 381–383, 391–392.; FINGER (1893b) aaO. 403–404, 411–412 und 419–420; OTT (1894) aaO. 34–35.

⁹⁵ Zu der im Folgenden wiedergegebenen, von Finger angestoßenen Debatte auch schon LANG aaO. 262–263.

⁹⁶ OTT (1893) aaO. 382.

⁹⁷ Vgl. OTT (1893) aaO. 392.

geändert bzw. teilweise aufgehoben werden dürfe.⁹⁸ Das schlagende Argument brachte Ott freilich erst im weiteren Verlauf der publizistischen Debatte, als er auf den StPO-Kommentar von Glaser hinwies, der ausdrücklich die Jurisdiktionsgewalt des Staatsgerichtshofs als fortbestehend anführte.⁹⁹

7. Schluss

Die Staatsgerichtsbarkeit ist im Zeitraum von 1867 bis 1918 sicherlich keine von der zeitgenössischen österreichischen Staatsrechtslehre überaus intensiv erörterte Materie. Was sich freilich – insbesondere in den einschlägigen Monographien – zeigt, ist die starke Einbettung der Ausführungen zum positiven österreichischen Recht in die langen Traditionslinien der einschlägigen deutschsprachigen Staatsrechtslehre bis in den Vormärz und die stark rechtsvergleichend angelegte Herangehensweise.

⁹⁸ Vgl. OTT (1893) aaO. 391.

⁹⁹ OTT (1894) aaO. 35. Die Fingersche These lehnte ebenfalls ab SEIDLER aaO. 5.; ebenso FRISCH aaO. 182–183.; vgl. auch LANG aaO. 263.

ÖSTERREICHISCHE STAATSGERICHTSHÖFE 1867–1919

Modellvielfalt ohne praktische Bedeutung

Gerald KOHL

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. iur., Universität Wien
Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte

Der Titel dieses Beitrages¹ ist ganz bewusst im Plural formuliert, obwohl es hier nicht um die gesamte Vielfalt an Gerichtshöfen öffentlichen Rechts² – wie das Reichsgericht³ oder den Verwaltungsgerichtshof⁴ – gehen soll. Vielmehr

¹ Ich danke meinem ehemaligen Stud.-Ass. Mag. Julian Kirschner für seine Unterstützung insbesondere bei den tabellarischen Auswertungen, Frau Stud.-Ass. Andreea Panazan für die Durchsicht des Manuskripts und dessen Anpassung an die Zitierrichtlinien.

² Umfassend dargestellt von Karl v. LEMAYER: Rechtsschutz im öffentlichen Recht: A. Das Reichsgericht; B. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtshof; C. Der Staatsgerichtshof. In: Ernst MISCHLER – Joseph ULBRICH (hrsg.): *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechts. Band IV.* Wien, Verlag Alfred Hölder, ²1909. 17–23, 23–46, 46–51.; Friedrich LEHNE: Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof. In: Adam WANDRUSZKA – Peter URBANITSCH (hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band II.* Wien, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1975. 666–715. Vgl. weiters Clemens JABLONER: Die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts im Zuge des Staatsumbaues 1918 bis 1920. In: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 2011.* 213–227.

³ Christian NESCHWARA: Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Monarch und Parlament: Österreichs Reichsgericht von 1869 bis 1918. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germ. Abt.*, 2006/123. 310–342.; Kurt HELLER: *Der Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart.* Wien, Verlag Österreich, 2010.; LEMAYER aaO. 17–23.; Franz HAUKE: *Grundriß des Verfassungsrechts.* Wien, Verlag von Duncker & Humblot, 1905. 124–129.

⁴ Thomas OLECHOWSKI: *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof: Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – das Palais der ehemaligen Böhmisch-Österreichischen Hofkanzlei.* Wien, Verlag Österreich, 2001.; Thomas OLECHOWSKI:

wird in der Folge ausschließlich die Ministerverantwortlichkeit betrachtet, für deren Geltendmachung es in den verschiedenen „österreichischen“ Staaten verschiedene Gerichte gab, die verschiedenen Systemen folgten. Daher sollen in diesem Beitrag der Staatsgerichtshof Österreich-Cisleithaniens auf der Grundlage des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes⁵, der entsprechende Gerichtshof für Österreich-Ungarn aufgrund des Delegationsgesetzes⁶ sowie schließlich der Staatsgerichtshof Deutschösterreichs aufgrund des Staatsgründungsbeschlusses⁷ betrachtet werden. Diese Themenabgrenzung resultiert aus dem daraus eröffneten Vergleichspotential: Es sind nämlich nicht nur drei verschiedene Staaten zu beleuchten, sondern diese beruhen auch auf unterschiedlichen Regierungssystemen – einerseits Konstitutionalismus mit Gewaltenteilung, andererseits parlamentarische Demokratie mit ausgeprägter Gewaltenverbindung (vgl. Abbildung 1).

-1867	1867 – 1918	1918 – 1919	1919–
	Konstitutionalismus	Parlamentarische Demokratie	
	Gewaltenteilung	Gewaltenverbindung	
	Staatsgerichtshof/Österr.-Cisleith. (MinisterverantwortlichkeitsG)	Staatsgerichtshof/Deutschösterreich (Staatsgründungsbeschluss)	
	Gerichtshof/Österreich-Ungarn (Delegationsgesetz)		

Abb. 1: Übersicht

Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich (= Österreichische Rechtswissenschaftliche Studien 52). Wien, Manz, 1999.; LEMAYER aaO. 23–46.; HAUKE (1905) aaO. 129–135.

- ⁵ Gesetz vom 25. Juli 1867 über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBl 1867/101. Vgl. LEHNE aaO. 666–671.
- ⁶ Gesetz vom 21. Dezember 1867, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung, RGBl 1867/146. Vgl. LEHNE aaO. 671.
- ⁷ Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich vom 30. Oktober 1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, Staatsgesetzblatt 1918/1. Dazu ausführlich Wilhelm BRAUNEDER: *Deutsch-Österreich 1918*. Wien–München, Amalthea, 2000. 32–78.

1. Vorüberlegungen: Staatsgerichtshof-Systeme und Anforderungen an Staatsgerichtshof-Richter

Verfassungspraxis und Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts hatten verschiedene Staatsgerichtshof-Systeme entwickelt.⁸ Zum Teil sollte ein ohnehin bestehendes Höchstgericht als Staatsgerichtshof fungieren, zum Beispiel in Preußen, Bayern oder Hannover. Dagegen konnte eingewendet werden, dass Richter eher über juristische als über politische Kenntnisse verfügten, woraus der Vorschlag Robert von Mohls resultierte, ein Gremium aus Höchststrichtern und Parlamentariern zusammenzusetzen.⁹ Ein anderes Konzept wollte die Staatsgerichtsbarkeit vom Volk gewählten Geschworenen übertragen; dies war zum Beispiel von der deutschen Reichsverfassung 1849 oder der bayerischen Verfassung von 1850 vorgesehen. Bei Geschworenen drohten aber nicht nur fehlende politische, sondern ebenso mangelnde juristische Kenntnisse; darüber hinaus wurde Bestechlichkeit der Geschworenen befürchtet.¹⁰ Aus diesem Gesichtspunkt noch riskanter war die Idee, die Staatsgerichtsbarkeit einer einzelnen Person zu übertragen.¹¹ Neben diesen mehr justiziellen Konzepten gab es auch die eher administrativ geprägte Vorstellung, ein Staatsrat solle als Staatsgerichtshof fungieren: Dabei stellte sich allerdings das Problem, dass dieser Staatsrat ohnehin mehr oder weniger umfassend an Verwaltungsangelegenheiten teilnahm und in diesem Rahmen auch die Ernennung von Ministern beeinflussen konnte. Daher wurde diese Konstruktion auch negativ beurteilt: Entweder hätte der Staatsrat schon auf die zur Anklage führenden Regierungsakte selbst Einfluss genommen – dann würde er sie im Falle einer Anklage nicht verurteilen – oder er war dafür offenbar zu schwach gewesen – dann wäre er mangels politischen Gewichts als Entscheidungsorgan ungeeignet.¹²

⁸ Zum Folgenden mwN Martin P. SCHENNACH in diesem Band; weiters Friedrich MURHARD: Staatsgerichtshof. In: Carl ROTTECK – Carl WELCKER (hrsg.): *Das Staats-Lexikon. Band 12*. Altona, Verlag von Johann Friedrich Hammerich, 1848. 322–341.

⁹ Robert VON MOHL: *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung: rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt*. Tübingen, Laupp, 1837. 335ff.

¹⁰ MURHARD aaO. 336–337.

¹¹ So z. B. in Aragon und – jedenfalls nach Ansicht Robert von Mohls – in Ungarn in Gestalt des Palatin: MOHL aaO. 335ff.

¹² MOHL aaO. 327.; Adalbert LUCZ: *Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe*. Wien, Verlag von Moritz Perles, 1893. 42ff; MURHARD aaO. 322ff.

Von besonderer praktischer Bedeutung waren jene Staatsgerichtshof-Systeme, die vor dem Hintergrund eines parlamentarischen Zweikammernsystems das Parlament selbst oder ein von diesem unmittelbar abhängiges Gremium als geeigneten Staatsgerichtshof vorsahen. Überwiegend wurde dabei eine der beiden Kammern als Staatsgerichtshof, die andere als Anklagekörper konzipiert. Dies war wohl vor allem vom Vorbild Englands geprägt, wo das House of Lords urteilend, das House of Commons anklagend tätig wurde, sodass beide Kammern am Verfahren teilnahmen. Doch auch dieses System war nicht unproblematisch, vor allem, wenn man von einer prinzipiellen Gleichheit der beiden Kammern ausging. Dabei bleibt es letztlich unklar, worin die ärgere Diskriminierung liegt: In England konnte das House of Lords nicht an der Anklage teilnehmen, weil es „nicht angeht, die anklagende und richtende Funktion in eine Hand zu legen“.¹³ Überdies war zu berücksichtigen, dass das englische Oberhaus auch sonst als Höchstgericht fungierte. Nachdem diese Voraussetzung in Mitteleuropa nicht bestand, konnte das englische Modell modifiziert werden; vom Gesichtspunkt der Gleichheit beider Kammern schien es besser, dass „beide Teile der Volksvertretung an dem Anklagerechte partizipieren“.¹⁴ Daraus resultierte schließlich die Überlegung, die Ministerverantwortlichkeit einem speziellen Staatsgerichtshof zu übertragen, der vom Monarchen, der Regierung und vor allem dem Parlament zu ernennen war. Dies war etwa in Württemberg, Sachsen oder Braunschweig der Fall.¹⁵

Die verschiedenen Staatsgerichtshofsysteme spiegeln auch die Vorstellungen von den notwendigen Eigenschaften der Richter eines Staatsgerichtshofes wider. Sie hatten unabhängig nicht nur von der Regierung zu sein, sondern durften auch dem Anklageorgan nicht angehören; darüber hinaus sollten sie gesetzeskundig sein. Wünschenswert war weiters ein guter Charakter und ausreichendes politisches Verständnis.¹⁶

¹³ Franz HAUKE: *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit*. Wien, Alfred Hölder, 1880. 110.

¹⁴ HAUKE aaO. 110. Damit war aber nicht gemeint, dass in jedem einzelnen Fall tatsächlich beide Kammern gleichrangig beteiligt waren; vgl. für Österreich in der Folge.

¹⁵ MURHARD aaO. 333–336.

¹⁶ LUCZ aaO. 45–48.

2. Österreich–Cisleithanien

Die Kontrolle der Minister durch das Parlament bildet im Sinne der Gewaltenteilung ein Gegengewicht zur Ernennung der Minister durch den Monarchen und kompensiert zugleich die Unverantwortlichkeit des Monarchen gegenüber dem Parlament. Obwohl damit die Verantwortlichkeit der Minister¹⁷ gegenüber dem Parlament ein wesentliches Element des Konstitutionalismus ist, wurde die Ministerverantwortlichkeit in Österreich-Cisleithanien doch schon vor dessen Konstitutionalisierung eingerichtet. Das einen Teil der Verfassung von 1867 bildende Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierung und Vollzugsgewalt¹⁸ regelte die Ministerverantwortlichkeit in Art. 9: „Die Minister sind für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der in die Sphäre ihrer Amtswirksamkeit fallenden Regierungsacte verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit, die Zusammensetzung des über die Ministeranklage erkennenden Gerichtshofes und das Verfahren vor demselben sind durch ein besonderes Gesetz geregelt.“ Dieses Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit war bereits ein knappes halbes Jahr zuvor, am 25. Juli 1867, beschlossen worden.¹⁹ Eine wesentliche Voraussetzung für dessen Gestaltung war das seit 1861 bestehende Zweikammersystem.²⁰ Der Regierungsentwurf hatte zunächst einen aus 24 Mitgliedern bestehenden, vom Herrenhaus aus dessen Mitgliedern gewählten Staatsgerichtshof vorgesehen. Das Abgeordnetenhaus hätte demnach nur für die Anklage eine Rolle gespielt.²¹ Dies war offenbar vom englischen Modell inspiriert, wobei jedoch übersehen wurde, dass das „House of Lords“ auch sonst als Höchstgericht fungierte.²² Ein Antrag von Schmerling sah hingegen vor, den Staatsgerichtshof ausschließlich aus Gerichtshofpräsidenten

¹⁷ Dazu allgemein Gustav SEIDLER: Minister: A. Rechtsstellung. B. Verantwortlichkeit. In: Ernst MISCHLER – Josef ULBRICH (hrsg.): *Staatswörterbuch. Band 3*. Wien, Hölder, ²1895–1897. 612–616.; HAUKE aaO.; LUCZ aaO.

¹⁸ Edmund BERNATZIK: *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien, Manz, 1911. 435–439.

¹⁹ HAUKE aaO. 65.

²⁰ Wilhelm BRAUNEDER: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. Wien, Manz, ¹¹2009. 141–142, 145.

²¹ Der Regierungsentwurf ist abgedruckt in: *Die neue Gesetzgebung Österreichs. Erläutert aus den Reichsraths-Verhandlungen. 1. Band: Die Verfassungsgesetze und die Gesetze über den finanziellen Ausgleich mit Ungarn*. Wien, Manz, 1868. 62–63. Vgl. LUCZ aaO. 43–44.; LEHNE aaO. 668.

²² Vgl. LEHNE aaO. 668.

und Richtern zu bilden, wobei diese Richter nicht bloß auf der untersten Ebene der Gerichtsbarkeit tätig sein durften; kein Mitglied dieses Staatsgerichtshofes sollte zugleich Mitglied des Herrenhauses sein.²³ Zunächst war auch eine Ernennung auf Lebenszeit vorgesehen, dies wurde in der Folge zu einer sechsjährigen Amtsperiode modifiziert.²⁴

Die schließlich²⁵ beschlossene Konstruktion des Staatsgerichtshofes²⁶ veranschaulicht Abbildung 2. Jede der beiden Kammern hatte demnach zwölf Mitglieder des als „Staatsgerichtshof“ bezeichneten Gremiums zu wählen. Diese mussten einerseits unabhängig sein, d. h. sie durften nicht zugleich einer der Parlamentskammern angehören.²⁷ Darüber hinaus sollte wohl auch eine „Unbeeinflußbarkeit durch die Regierung“ vorliegen, worunter Lemayer „eine solche private Lebensstellung“ verstand, „welche die vom Gesetze gewollte Unabhängigkeit des Gewählten verbürgt“: „Aktiv dienende Verwaltungsbeamte“ oder Privatangestellte einzelner Parlamentarier schienen somit von der Wählbarkeit ausgeschlossen.²⁸ Andererseits mussten die Mitglieder des Staatsgerichtshofes „gesetzeskundig“ sein; dieses Kriterium erforderte eine juristische Ausbildung, nicht aber die Tätigkeit als Richter. Die 24 Mitglieder sollten in der Folge einen Vorsitzenden wählen. Im konkreten Einzelfall konnten Angeklagte und Anklagevertreter Mitglieder ablehnen; andernfalls kam es zur Auslosung, sodass der Spruchkörper in jedem Fall aus zwölf Richtern bestand, die je zur Hälfte von den beiden Parlamentskammern gewählt worden waren. Als Staatsgerichtshof wurde, wie erwähnt, die Gesamtheit aller gewählten

²³ LEHNE aaO. 668.; LEMAYER aaO. 48.

²⁴ Protokoll der 9. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 5. Juli 1867: Bericht in *Prager Abendblatt*, 6. Juli 1867.

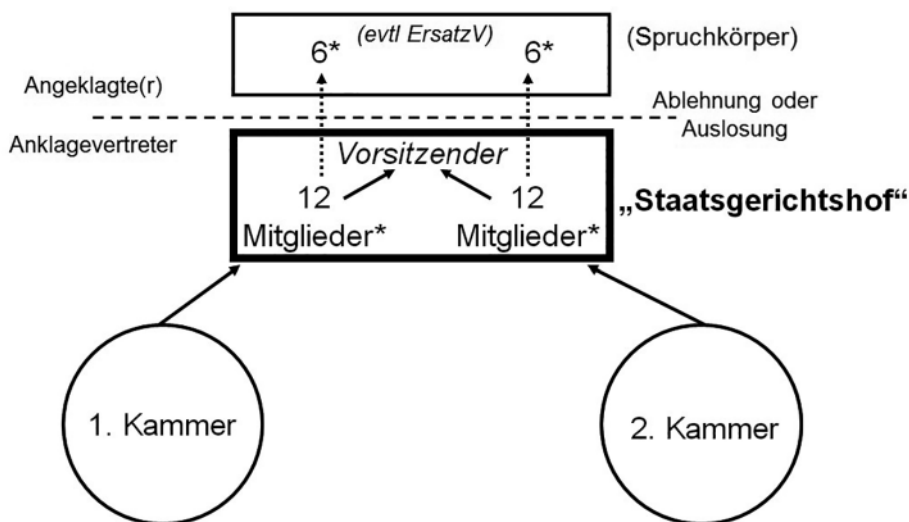
²⁵ Hinsichtlich des hier nicht im Detail geschilderten Gesetzgebungsprozesses siehe: *Die neue Gesetzgebung Österreichs* aaO. 57–102. Weiters: Barbara HAIDER: *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867* (= Fontes rerum Austriacarum II/88). Wien, Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1997. 98–103.

²⁶ Vgl. RGBI 1867/101.

²⁷ Dementsprechend führte es im Plenum des Abgeordnetenhauses zu „Heiterkeit“ oder gar „große[r] Heiterkeit“, dass bei der ersten Wahl von Mitgliedern des Staatsgerichtshofes auch für einzelne Parlamentarier Stimmen abgegeben wurden. *Stenographische Protokolle des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrates, I. Session, 30. Sitzung (3. Oktober 1867)*. Wien, k.k. Hof- und Staatsdruckerei, 1867. 721.

²⁸ LEMAYER aaO. 48.

potentiellen Richter bezeichnet, nicht der durch Ablehnung oder Auslosung daraus hervorgegangene Spruchkörper.²⁹



* = unabhängig (nicht Parlamentarier!), „gesetzeskundig“ (nicht nur Richter!)

Abb. 2: Staatsgerichtshof für Österreich-Cisleithanien 1867

Ein besonderes Problem, das auch die Rechtswissenschaft beschäftigte, bildete die Wahl des Vorsitzenden.³⁰ Einerseits sah § 16 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes³¹ dessen Wahl durch die Mitglieder aus deren Mitte vor, andererseits hatte nach § 13 Ministerverantwortlichkeitsgesetz³² im Fall einer Anklage der Vorsitzende, der vom Präsidenten des anklagenden Hauses die

²⁹ RGBl 1867/101, § 16 Abs. 2, 1. Satz: „[...] Der Staatsgerichtshof ist in der Art zu bilden, daß jedes der beiden Häuser des Reichsrates aus den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern zwölf unabhängige und gesetzkundige Staatsbürger, welche jedoch keinem der beiden Häuser des Reichsrates angehören dürfen, für die Dauer von sechs Jahren als Mitglieder des Staatsgerichtshofes wählt.“.

³⁰ Vgl. dazu auch Martin P. SCHENNACH in diesem Band und LEMAYER aaO. 48.

³¹ RGBl 1867/101, § 16 Abs. 2, 2. Satz: „Die gewählten Mitglieder haben den Vorsitzenden aus ihrer Mitte zu wählen.“.

³² RGBl 1867/101, § 13: „Der Präsident des Hauses, welches die Anklage erhebt, hat den Anklagebeschluß dem Vorsitzenden des Staatsgerichtshofes (§ 16) mit der Aufforderung mitzuteilen, die Mitglieder desselben sofort nach Wien zu berufen.“.

Anklageschrift erhielt, die Mitglieder nach Wien zu berufen. Es stellte sich also die Frage, wie die Mitglieder des Staatsgerichtshofes ihren Vorsitzenden wählen konnten, wenn es die Aufgabe des Vorsitzenden war, die Mitglieder in Wien zu versammeln. Edmund Bernatzik meinte daher, der Staatsgerichtshof würde so lange nicht arbeiten können, als dieser Widerspruch nicht beseitigt sei.³³ Allerdings waren natürlich andere Lösungswege denkbar, so etwa, dass die Richter des Staatsgerichtshofes zur Wahl ihres Vorsitzenden von den Präsidenten der Parlamentskammern einberufen werden mussten oder dass der Vorsitzende von den Richtern ohne Abhaltung einer Versammlung gewählt wurde. Nachdem jedoch kein Fall vor den Staatsgerichtshof gebracht wurde, bleibt unklar, wie dieses Problem gelöst worden wäre. Nicht von Bernatzik thematisiert wurde übrigens die Bestimmung des § 19 Abs. 3 Ministerverantwortlichkeitsgesetz³⁴, wonach der Vorsitzende vom Angeklagten oder den Anklagevertretern abgelehnt aber nicht ausgelost werden dürfe. Im Falle der Ablehnung des „Vorsitzenden“ sollten die das „beurteilende Gericht bildenden Richter den Vorsitzenden aus ihrer Mitte“ wählen. Dies zeigt, dass ein permanenter „Vorsitzender“ schon vor dem unmittelbaren Anlassfall gewählt worden sein sollte und dass er im Falle einer Ablehnung durch einen Ersatzvorsitzenden zu ersetzen war. Tatsächlich verzeichnen die Indices zu den parlamentarischen Materialien beim Staatsgerichtshof aber niemals einen Vorsitzenden.

Die Mitglieder des Staatsgerichtshofes mussten, wie erwähnt, „gesetzeskundig“ sein, ein bestimmter Beruf, etwa jener des Richters, war nicht verpflichtend. Dessen ungeachtet zeigt sich in der Praxis eine starke Präsenz des Richterstandes (vgl. Tabelle 1 im Anhang): So waren zwischen 1873 und 1879 10 der 24 Mitglieder Richter, sieben davon waren durch das Herrenhaus, drei durch das Abgeordnetenhaus gewählt worden. In der Folge dominierten allerdings bei den vom Herrenhaus gewählten Mitgliedern die Anwälte, während das Abgeordnetenhaus relativ viele Richter wählte. Ab etwa 1890 kehrte sich dieses Verhältnis wieder um; nun wählte das Herrenhaus überwiegend Richter, das Abgeordnetenhaus überwiegend Anwälte. Universitätsprofessoren und andere Berufsgruppen blieben im Vergleich unbedeutend. Allerdings zeigte sich ab etwa 1890 auch die Tendenz des Herrenhauses, mehrheitlich bereits

³³ BERNATZIK aaO. 374.

³⁴ RGBl 1867/101, § 19 Abs. 3: „Der Vorsitzende kann abgelehnt, aber nicht ausgelost werden. Im ersten Falle wählen die das urteilende Gericht bildenden Richter den Vorsitzenden aus ihrer Mitte.“

im Ruhestand befindliche Richter zu wählen, während das Abgeordnetenhaus auf aktive Personen und hier eben vor allem auf Anwälte setzte. Der Anteil an Pensionisten lag unter den vom Herrenhaus gewählten Richtern sowohl 1890 als auch 1912 bei 50 %, während das Abgeordnetenhaus in diesen Jahren jeweils keinen einzigen Nichtaktiven wählte. Das Herrenhaus hatte damit seine Wahlpolitik deutlich geändert, 1867 hatte es sieben Richter, 1880 sechs aktive Anwälte in den Staatsgerichtshof gewählt. Über die Ursachen dieser veränderten Rekrutierungsstrategie des Herrenhauses kann nur spekuliert werden: Denkbar wäre, dass damit die oben erwähnte „Unabhängigkeit“ gefördert werden sollte; möglicherweise ist dafür aber auch das Fehlen konkreter Fälle staatsgerichtlicher Tätigkeit mitverantwortlich. Für ein Organ, dessen wesentliche Bedeutung in seiner Existenz, nicht aber in seiner Tätigkeit liegt, sind Richter des Ruhestandes sicherlich genügend. Allerdings ist es bemerkenswert, dass über Wahlen zum Staatsgerichtshof, insbesondere über Nachwahlen d. h. Ersatzwahlen, medial teilweise durchaus berichtet wurde.³⁵

Die für den Staatsgerichtshof vorgesehene Unabhängigkeit seiner Mitglieder war ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal gegenüber dem Reichsgericht. Zum Ende Österreich-Cisleithaniens im November 1918 waren immerhin 9 der 14 Mitglieder des Reichsgerichts zugleich Parlamentarier, auch der Präsident und sein Stellvertreter. Davon waren sieben Mitglieder des Herrenhauses, darunter der Präsident des Reichsgerichts und sein Stellvertreter, und zwei Mitglieder des Abgeordnetenhauses. 5 dieser 9 Parlamentarier waren auf Vorschlag des Abgeordnetenhauses gewählt worden, das nicht nur zwei Abgeordnete, sondern auch drei Herrenhausmitglieder wählte, während sich das Herrenhaus offenbar nicht zur Wahl eines Abgeordneten entschließen konnte.³⁶

Zurück zum Staatsgerichtshof: Auch die Betrachtung der geographischen Verteilung der Herkunft (Wirkungs-, nicht Geburtsorte) der in den Staatsgerichtshof gewählten Richter nach ihrer Zugehörigkeit zu den verschiedenen Kronländern zeigt ein interessantes Bild (vgl. Tabelle 2 im Anhang): Manche Herkunftsregionen waren stets vertreten (Böhmen, Galizien und Bukowina, Tirol, Wien) – hier wird ein Zusammenhang mit der Territorialstruktur der Gerichtsbarkeit erkennbar. Oberlandesgerichtspräsidenten

³⁵ Zum Beispiel: *Feldkircher Zeitung*, 7. Februar 1880; *Vorarlberger Landes-Zeitung*, 20. November 1899; (*Linzer Tages-Post*, 28. Oktober 1898).

³⁶ *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des österreichischen Reichsrates, XXII. Session 1918*. Wien, k.k. Hof- und Staatsdruckerei, 1918. 801f. Vgl. <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spa&datum=0022&size=45&page=807> (20. 02. 2017).

wurden häufig in den Staatsgerichtshof gewählt, sodass die entsprechenden Länder regelmäßig aufscheinen. Andere Länder kommen nur gelegentlich oder gar nicht vor, wobei die Wahl von „Exoten“ eher durch das Abgeordnetenhaus erfolgte. Details sind Tabelle 2 im Anhang zu entnehmen.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof Österreich-Cisleithaniens³⁷ veranschaulicht Abbildung 3. Schon auf den ersten Blick wird hier deutlich, dass das Zweikammernsystem zwar für die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes Bedeutung hatte, nicht aber für ein konkretes Verfahren. 20 Mitglieder des Herrenhauses oder 40 Abgeordnete konnten die Einleitung eines solchen Verfahrens beantragen. Die entsprechende Kammer setzte daraufhin, sofern sie den Antrag nicht sogleich abwies, einen Ausschuss ein, der dem Plenum zu berichten hatte. Für eine Anklage war dann in der Folge – ebenso wie später für deren allfällige Zurückziehung³⁸ – eine Zweidrittelmehrheit erforderlich; in diesem Fall erfolgte einerseits die Wahl von drei Kammermitgliedern zu Anklagevertretern, andererseits eine Notifizierung der Anklage an den Kaiser. Darüber hinaus hatte die Anklage eine Suspendierung des betreffenden Ministers zur Folge.³⁹ In der Folge wurden die näheren Umstände des Vorwurfes durch einen vom Staatsgerichtshof gewählten Untersuchungsrichter erhoben, sodann erfolgte die Entscheidung durch den aus dem Staatsgerichtshof nach Ablehnung oder Auslosung gebildeten Spruchkörper aus zwölf Richtern. Bei diesem Reduktionsverfahren war darauf zu achten, dass auch die schließlich entscheidenden Richter je zur Hälfte vom Herrenhaus und vom Abgeordnetenhaus gewählt sein mussten. Ein Schuldspruch bedurfte einer Zweidrittelmehrheit, sodass verhindert war, dass er allein durch Richter erfolgte, die ausschließlich von einer der beiden Parlamentskammern gewählt worden waren. Als Sanktion war neben der Amtsenthebung auch der Verlust der politischen Rechte denkbar. Der Kaiser durfte sein Begnadigungsrecht in diesem Fall nur aufgrund eines Antrages der anklagenden Kammer ausüben.⁴⁰ Schon zuvor war ihm eine Einflussnahme auf das Verfahren dadurch erschwert, dass sich Vertagung und Schließung

³⁷ RGBI 1867/101, §§ 17ff; LEMAYER aaO. 49.; LEHNE aaO. 669.

³⁸ RGBI 1867/101, § 14; LEMAYER aaO. 48.

³⁹ RGBI 1867/101, § 12; LEMAYER aaO. 48.

⁴⁰ RGBI 1867/101, § 29; LEMAYER aaO. 49f; LEHNE aaO. 670.

des Reichsrates sowie Auflösung des Abgeordnetenhauses auf ein bereits eingeleitetes Verfahren nicht hemmend auswirken konnten.⁴¹

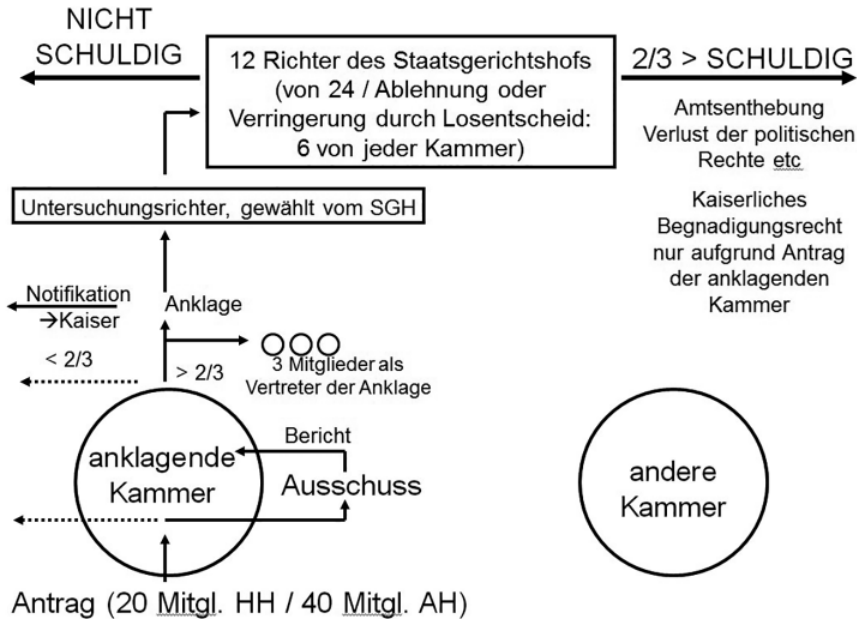


Abb. 3: Verfahren des Staatsgerichtshofs für Österreich-Cisleithanien bis 1918

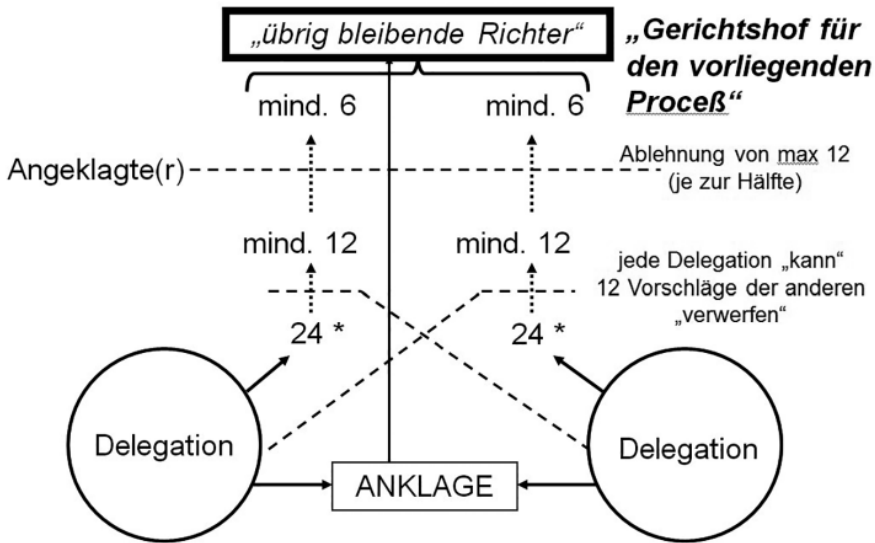
3. Österreich–Ungarn

In Österreich-Ungarn wurden die gemeinsamen Angelegenheiten durch ein gemeinsames verantwortliches Ministerium besorgt. Das Recht, dieses gemeinsame Ministerium zur Verantwortung zu ziehen, stand den parlamentarischen Delegationen zu, wobei jede Delegation antragsberechtigt, eine Anklage jedoch von beiden Delegationen „abgesondert oder in einer gemeinschaftlichen Plenarsitzung“ zu beschließen war.⁴² Ein Ausführungsgesetz, das darüber hinausgegangen wäre, wurde allerdings nicht erlassen.

⁴¹ RGBI 1867/101, § 26; LEMAYER aaO. 49.

⁴² RGBI 1867/146, § 16: „(1) Das Recht, das gemeinsame Ministerium zur Verantwortung zu ziehen, wird von den Delegationen geübt. (2) Bei Verletzung eines für die gemeinsamen Angelegenheiten bestehenden verfassungsmäßigen Gesetzes kann jede Delegation einen der anderen Delegation mitzuteilenden Antrag auf Anklage des gemeinsamen Ministeriums oder eines einzelnen Mitgliedes desselben stellen. (3) Die Anklage ist rechtskräftig, wenn

Die vorgesehene Bildung des Gerichtes und die Grundsätze des Verfahrens⁴³ veranschaulicht Abbildung 4: Der vom Delegationsgesetz vorgesehene „Gerichtshof“ erweist sich als Ergebnis eines mehrstufigen Auswahlprozesses. Zunächst hatten beide Delegationen jeweils 24 unabhängige und gesetzeskundige Staatsbürger, die nicht Mitglieder der Delegationen sein durften, auszuwählen; sodann konnte jede Delegation zwölf Vorschläge der anderen „verwerfen“. Es handelte sich dabei um eine Kann-Bestimmung, von der man aber offenbar annahm, dass diese Möglichkeit ausgeschöpft werden würde. Nach dieser ersten Auswahlstufe blieben mindestens zwölf Mitglieder je Delegation übrig. Davon konnten nun die Angeklagten maximal zwölf Richter – jeweils zur Hälfte aus den Kontingenten der beiden Delegationen – ablehnen. Auf diese Weise blieben mindestens zwölf Richter übrig, jeweils mindestens sechs aus jedem der beiden



* = unabhängige und gesetzeskundige Staatsbürger (nicht Mitglieder/Del.)

Abb. 4: „Gerichtshof“ für Österreich-Ungarn (Delegationsgesetz)

sie von jeder Delegation abgesondert oder in einer gemeinschaftlichen Plenarsitzung beider Delegationen beschlossen wird.“. Vgl. LEHNE aaO. 671.

⁴³ RGBl 1867/146, § 17: „Jede Delegation schlägt aus den unabhängigen und gesetzkundigen Staatsbürgern jener Länder, welche sie vertritt, jedoch nicht aus ihrer Mitte, vierundzwanzig Richter vor, wovon die andere Delegation zwölf verwerten kann. Auch der Angeklagte, oder wenn der Angeklagten mehrere sind, alle gemeinschaftlich, haben das Recht, zwölf der Vorgeschlagenen abzulehnen, jedoch nur derart, daß aus den von der einen und anderen Delegation Vorgeschlagenen gleich viele abgelehnt werden.“. Gleichlautend GA 1867 XII § 51: *Die neue Gesetzgebung Österreichs. Erläutert aus den Reichsratsverhandlungen. 1. Band.* Wien, Manz, 1868. 511, 517; vgl. LEMAYER aaO. 50.

Kontingente der Delegationen. Diese „übrig bleibenden Richter“ bildeten den „Gerichtshof für den vorliegenden Prozess“.

Mit dieser Struktur folgte das Delegationsgesetz nur zum Teil dem Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit. Besonders auffallend sind die Parallelen hinsichtlich der vorgesehenen Personenzahlen (24–12–6); auch die Grundidee der Richterauswahl war in beiden Fällen gleich. Anders als beim Zweikammersystem Österreich-Cisleithaniens wurden aber beide Delegationen gleichrangig in das Prozedere eingebunden, worin der dualistische Charakter des zu erzielenden Spruchkörpers deutlich wird; die Ablehnung von Vorschlägen der jeweils anderen Delegation hatte naturgemäß keine Entsprechung im Ministerverantwortlichkeitsgesetz. Während in Österreich-Cisleithanien das Ablehnungsrecht der Anklagevertreter gleichzeitig mit jenem des Angeklagten ausgeübt werden sollte, war es nach dem Delegationsgesetz diesem vorgelagert. Der „Gerichtshof“, dessen Bezeichnung als „Staats“-Gerichtshof bewusst vermieden wurde, sollte jeweils erst im Anlassfall zusammengesetzt werden; es handelte sich also um ein ad-hoc-Gericht „pro casu“.⁴⁴ Die Anzahl der dabei tätig werdenden Richter war nicht fixiert: Wären alle Auswahlmöglichkeiten maximal ausgeschöpft worden, lag sie bei zwölf, hypothetisch waren bis zu 48 Richter denkbar, wenn weder die Delegationen noch der Angeklagte einen in Vorschlag gebrachten Richter abgelehnt hätten.⁴⁵

Damit unterscheidet sich der Gerichtshof aufgrund des Delegationsgesetzes doch recht deutlich vom Staatsgerichtshof Österreich-Cisleithaniens. Gemeinsam ist ihnen jedoch die mangelnde praktische Bedeutung: Auch für Österreich-Ungarn wurde die Ministerverantwortlichkeit niemals geltend gemacht; die entsprechenden Bestimmungen standen „vielleicht in Geltung, aber gewiß nicht in Wirksamkeit“.⁴⁶

4. Die Staatsgerichtsbarkeit in Deutschösterreich

In dem am 30. Oktober 1918 begründeten neuen Staat Deutschösterreich⁴⁷ war die Staatsgerichtsbarkeit mit gänzlich anderen Rahmenbedingungen

⁴⁴ LEMAYER aaO. 51.

⁴⁵ Vgl. LEMAYER aaO. 51.

⁴⁶ LEMAYER aaO. 51.

⁴⁷ BRAUNEDER (2000) aaO.

konfrontiert. Der Staatsgründungsbeschluss vom 30. Oktober 1918⁴⁸ richtete Deutschösterreich als gewaltenverbindende demokratische Republik ein, deren oberste Gewalt bei der Provisorischen Nationalversammlung lag.⁴⁹ Diese übte die gesetzgebende Gewalt selbst aus, die Regierungs- und Vollzugsgewalt durch einen Vollzugsausschuss, den deutschösterreichischen Staatsrat.⁵⁰ Der Staatsrat sollte die Geschäfte der Staatsverwaltung jedoch nicht unmittelbar führen, sondern durch Beauftragte, die in ihrer Gesamtheit die Staatsregierung bildeten.⁵¹ Dazu normierte der Staatsgründungsbeschluss (§ 9) die Verantwortlichkeit der Beauftragten gegenüber dem Staatsrat und der Provisorischen Nationalversammlung. Auf die „Staatsbeauftragten“ sollte das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder „sinngemäß [...] Anwendung“ finden, allerdings wurde an „Stelle des Staatsgerichtshofes ein 20gliedriger Ausschuss der provisorischen Nationalversammlung“ vorgesehen.⁵² Später wurde die gleiche Verantwortlichkeit übrigens auch für die Mitglieder der Staatsschulden-Kontrollkommission eingeführt.⁵³

⁴⁸ Staatsgesetzblatt 1918/1; *Stenographisches Protokoll der konstituierenden Sitzung der Nationalversammlung der deutschen Abgeordneten. 2. Sitzung am 30. 10. 1918.* Wien, Deutschösterreichische Staatsdruckerei, 1919.

⁴⁹ StGBI 1918/1, § 1: „Vorbehaltlich der Beschlüsse der konstituierenden Nationalversammlung wird einstweilen die oberste Gewalt des Staates Deutschösterreich durch die auf Grund des gleichen Wahlrechtes aller Bürger gewählte Provisorische Nationalversammlung ausgeübt.“

⁵⁰ StGBI 1918/1, § 2: „Die gesetzgebende Gewalt wird von der Provisorischen Nationalversammlung selbst ausgeübt.“; § 3: „Mit der Regierungs- und Vollzugsgewalt betraut die Provisorische Nationalversammlung einen Vollzugsausschuss, den sie aus ihrer Mitte bestellt. Der Vollzugsausschuss führt den Titel ‚Deutschösterreichischer Staatsrat‘.“

⁵¹ StGBI 1918/1, § 8: „Der Staatsrat führt die Geschäfte der Staatsverwaltung nicht unmittelbar, sondern durch Beauftragte. Diese Beauftragten bilden in ihrer Gesamtheit die Staatsregierung.“

⁵² StGBI 1918/1, § 9: „(1) Die Beauftragten sind jeder einzeln und alle vereint für die Befolgung der Beschlüsse der Nationalversammlung, die Erfüllung der Aufträge und die Einhaltung der Vollmachten, die ihnen der Staatsrat erteilt, dem Staatsrat und der Nationalversammlung verantwortlich. (2) Das Gesetz vom 25. Juli 1867, RGBI Nr. 101, über die Verantwortlichkeit der Minister der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder findet auf die Staatsbeauftragten sinngemäß mit der vorläufigen Maßgabe Anwendung, daß an die Stelle des Staatsgerichtshofes ein 20gliedriger Ausschuss der Provisorischen Nationalversammlung tritt.“

⁵³ Gesetz vom 5. Dezember 1918 über die Kontrolle der Staatsschuld Deutschösterreichs, StGBI 1918/88, § 5: „Die Mitglieder der Kontrollkommission können wegen einer in Ausübung ihres Mandates geschehenen Abstimmung und wegen der in den Sitzung der Kontrollkommission gemachten Äußerungen nur nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 25. Juli 1867, RGBI Nr. 101, vor dem Staatsgerichtshofe zur Verantwortung gezogen werden.“

Damit ist nicht nur die Kreation des zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit vorgesehenen Organs modifiziert, sondern das gewaltenteilende Grundkonzept der Staatsgerichtsbarkeit betroffen. Zunächst war dies eine Folge der Abkehr vom Zweikammersystem: An die Stelle von zwei Kammern, die jeweils zwölf unabhängige und gesetzeskundige Mitglieder gewählt hatten, trat nun eine Kammer, die Provisorische Nationalversammlung. Diese aber bestimmte zur Staatsgerichtsbarkeit nun 20 Mitglieder aus ihrer Mitte. Der Index zu den parlamentarischen Materialien versah die Überschrift der Mitgliederliste daher auch mit einem Fußnoten-Stern und hielt dazu am Fuße der Seite fest: „Die Gewählten sind sämtlich Mitglieder der provisorischen Nationalversammlung.“⁵⁴

Auch im Hinblick auf den Personenkreis, der sich vor dem Staatsgerichtshof zu verantworten gehabt hätte, erschien die neue Bestimmung fragwürdig. Hans Kelsen merkte zu § 9 Staatsgründungsbeschluss an, die Verantwortlichkeit der Staatssekretäre sei „eine Ministerverantwortlichkeit, obgleich die Leiter der Staatsämter gar nicht die Stellung von Ministern, d. h. von obersten Exekutivorganen haben. Das ist gewiß bedenklich und mit dem Sinne der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit nicht ganz vereinbar.“ An sich müssten „die Mitglieder des Staatsrates, der das oberste Exekutivorgan ist, vor dem Staatsgerichtshof verantwortlich sein“ – dies sei jedoch einerseits wegen der verfassungsrechtlich normierten Unverantwortlichkeit infolge ihrer Immunität als Mitglieder der Provisorischen Nationalversammlung, andererseits wegen des „kollegialen Charakter[s] des Staatsrates“ ausgeschlossen. Eine Alternative wäre es gewesen, die „Regierungsakte des Staatsrates (...) an die Kontrasignatur eines verantwortlichen Ministers“ zu binden; dass die Verfassung „von dem die Ministerverantwortlichkeit politisch ergänzenden Institut der Kontrasignatur keinen Gebrauch“ machte, bedauerte Kelsen.⁵⁵

Die neue Konstruktion war jedoch von Anfang an nur als „Provisorium“ konzipiert. Der Staatsgerichtshof erschien als Mittel, „um dem Entwurf [des Staatsgründungsbeschlusses Anm. G.K.] den vollen Ernst zu verleihen.“ Es hatte, wie Karl Renner dazu berichtete, „nicht die Möglichkeit offen[gestanden],

⁵⁴ *Stenographische Protokolle über die Sitzungen der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich. 1918 und 1919. 1. Band.* Wien, Deutschösterreichische Staatsdruckerei, 1919. 112.

⁵⁵ Hans KELSEN: *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich. Band 1.* Wien–Leipzig, Verlag Franz Deuticke, 1919. 25–26. Dem entspricht: Matthias JESTAEDT (hrsg.): *Hans Kelsen Werke. Band 5: Veröffentlichte Schriften 1919–1920.* Tübingen, Mohr Siebeck, 2011. 50–51.

so rasch einen Staatsgerichtshof mit allen Garantien der richterlichen Unparteilichkeit und Objektivität zu schaffen“. Der Vollzugausschuss der Provisorischen Nationalversammlung erkannte darin durchaus einen „Mangel, der sich im Augenblick noch nicht beheben läßt“. Man werde, so beruhigte Renner, „später und in nicht allzu später Zeit darauf zurückkommen und an Stelle eines Staatsgerichtshofes einen solchen Verfassungsgerichtshof berufen, der nicht nur zum Schutz der einzelnen Bürger in ihren Rechten, sondern auch zum Schutz der staatlichen Einrichtungen, zum Schutz der Wahlfreiheit, zum Schutz unseres öffentlichen Rechtes dienen soll.“⁵⁶

Für das Verfahren, auf welches nach § 9 Staatsgründungsbeschluss das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister sinngemäß Anwendung finden sollte, blieben die Veränderungen auf den ersten Blick überschaubar (vergleiche Abbildung 5): Da im Verfahren nach dem Ministerverantwortlichkeitsgesetz die jeweils andere, zweite Kammer ohnehin keine Rolle gespielt hatte (siehe oben II.), trat an die Stelle der anklagenden Kammer stets die Provisorische Nationalversammlung selbst als einzige Kammer. Eine Notifikation der allenfalls erhobenen Anklage an den Kaiser konnte in der Republik Deutschösterreich selbstverständlich entfallen. Eine Notifikation an den Staatsrat als dessen „Nachfolger“ wäre wohl entbehrlich gewesen, weil die Mitglieder des Staatsrates ohnehin auch Mitglieder der Provisorischen Nationalversammlung waren und damit auch Kenntnis von einer erfolgenden Anklage hätten haben müssen. Zweifelhaft könnte erscheinen, ob dem Angeklagten das Recht zur Ablehnung von Richtern zugestanden worden wäre, ob also alle 20 Mitglieder tätig werden sollten oder – gemäß dem sinngemäß anzuwendenden Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit – nur zwölf Richter. Nachdem alle Richter aus demselben parlamentarischen Vertretungskörper stammten (und nicht aus verschiedenen Kammern), wäre bei einer allfälligen Reduktion zwar nicht auf Unterschiede in der Legitimation der Richter zu achten gewesen, dafür hätte die Ablehnung von Mitgliedern die Gefahr verzerrender politischer Einseitigkeit mit sich gebracht. Darüber hinaus überwiegt der das Gericht konstituierende Aspekt den sinngemäß anzuwendenden verfahrensrechtlichen, sodass insgesamt davon auszugehen ist, dass sich der Gesetzgeber kein Auswahlverfahren vorstellte.⁵⁷

⁵⁶ *Mündlicher Bericht des Berichterstatters Dr. Renner betreffend die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt (30. Oktober 1918): Stenographische Protokolle über die Sitzungen der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich. 1918 und 1919. I. Band.* Wien, Deutschösterreichische Staatsdruckerei, 1919. Beilage 2, 10.

⁵⁷ Vgl. z. B. BRAUNEDER (2009) aaO. 201.

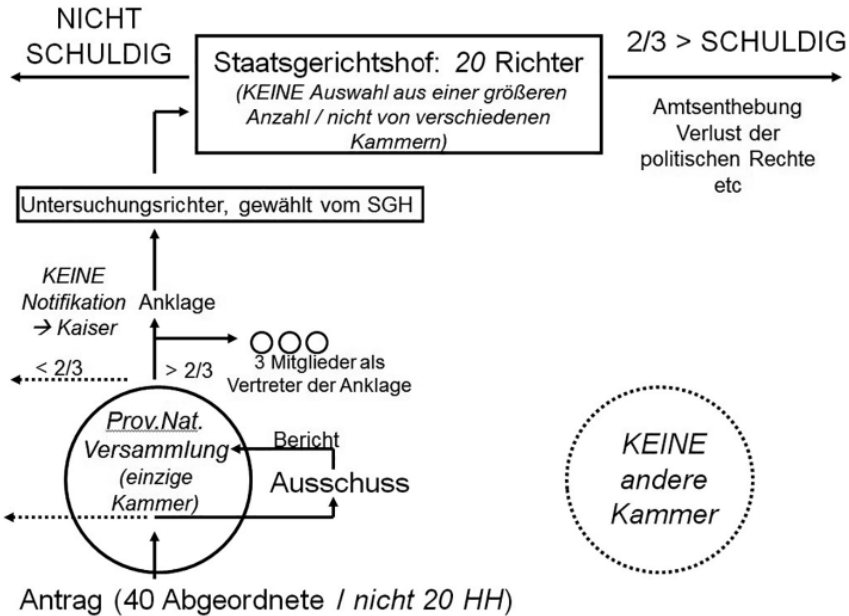


Abb. 5: Verfahrensänderungen 1918

Betrachtet man dieses sinngemäß anzuwendende Verfahren näher, so erkennt man jedoch rasch, dass dessen konstitutionelle Konzeption nicht mehr sinnvoll verwirklicht werden konnte (vergleiche Abbildung 6): Vom Antrag über die Bildung eines Ausschusses zur Berichterstattung, von der Anklage über die Untersuchung bis zur Entscheidung – alles spielte sich im Rahmen der Provisorischen Nationalversammlung ab, sodass auch bei der Wahrnehmung der Ministerverantwortlichkeit die gewaltenverbindende Verfassungskonzeption evident wird.

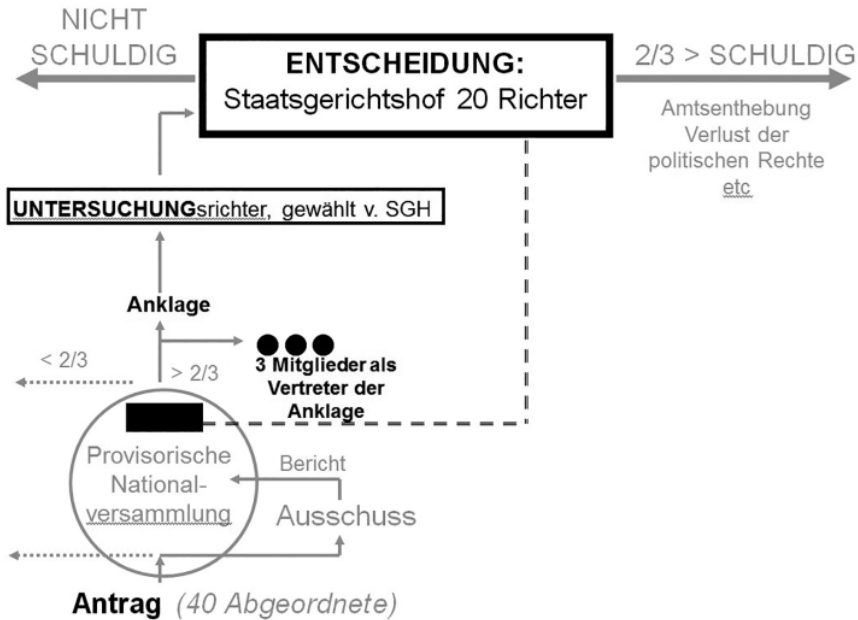


Abb. 6: Gewaltverbindung

Gerade die ausgeprägte Gewaltverbindung führte die rechtliche Ministerverantwortlichkeit jedoch ad absurdum. Es war nämlich nicht nur der Staatsgerichtshof ein Ausschuss der Provisorischen Nationalversammlung, sondern auch der Staatsrat, der anstelle des früheren Monarchen die Ernennung bzw. Abberufung der aus den Beauftragten gebildeten Regierung vornahm und alle seine Handlungen ohne Gegenzeichnung setzte (vgl. Kelsens oben erwähnte Kritik). Die rechtliche Ministerverantwortlichkeit war damit nicht mehr ein Gegengewicht zu einer monarchischen Kompetenz der Regierungsernennung, sondern es handelte sich nunmehr um zwei nahezu parallele Verbindungslinien zwischen Parlament und Regierung. Die Provisorische Nationalversammlung konnte die von einem ihrer Ausschüsse, dem Staatsrat, ernannte Regierung entweder durch diesen Staatsrat selbst als Ausdruck ihrer politischen Hoheit abberufen oder auf dem Weg über einen anderen ihrer Ausschüsse, den Staatsgerichtshof, eine Amtsenthebung erreichen. Rechtliche und politische Verantwortlichkeit waren damit letztlich auf das gleiche parlamentarische Organ, die Provisorische Nationalversammlung, zurückgeführt. Nachdem jedoch eine sinngemäße Anwendung des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes nach § 9 Staatsgründungsbeschluss nichts an den im Zuge des Verfahrens erforderlichen Mehrheitsverhältnissen geändert hatte, setzte die rechtliche

Ministerverantwortlichkeit nach wie vor eine Zweidrittelmehrheit für die Anklageerhebung im Parlament und ebenso eine Zweidrittelmehrheit bei der Entscheidung im Staatsgerichtshof voraus. Es liegt auf der Hand, dass dieser Weg daher ungleich schwieriger war als der auf einfachen Mehrheiten beruhende Weg einer Abberufung von Volksbeauftragten durch den Staatsrat (vergleiche Abbildung 7). Die Nachahmung des Konstitutionalismus, wie sie insbesondere durch Etablierung des Staatsrates anstelle des Monarchen erfolgt war (vergleiche Abbildung 8), war daher an ihre Grenzen gestoßen.

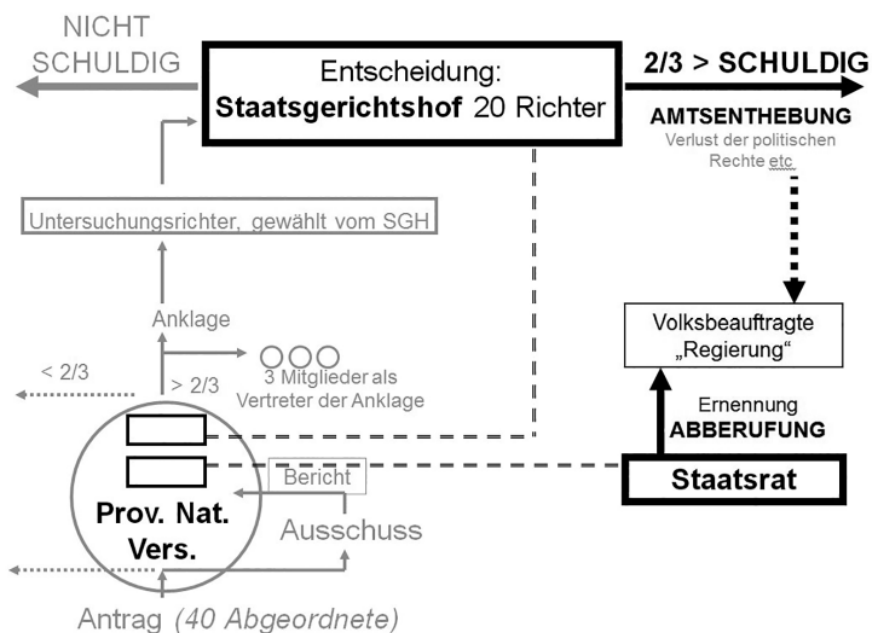


Abb. 7: Konkurrenz zwischen zwei Parlamentsausschüssen

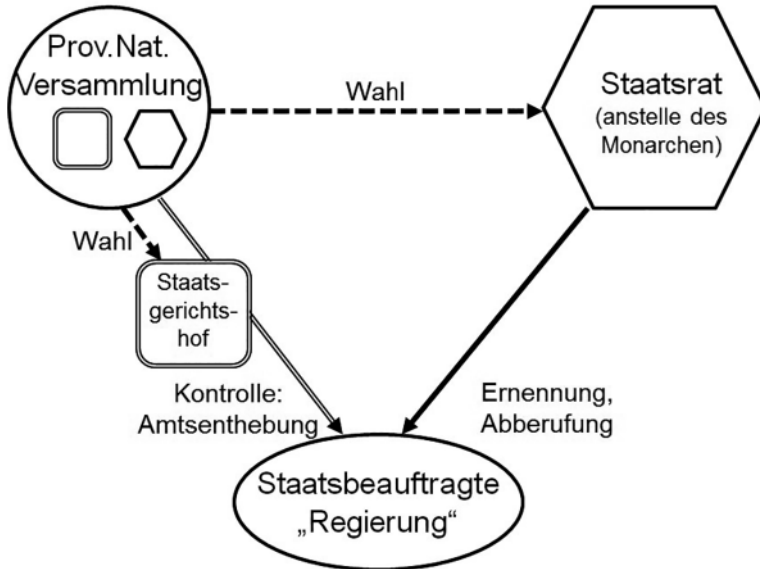


Abb. 8: „Nachahmung“ des Konstitutionalismus

Vor diesem Hintergrund stellt sich überhaupt die Frage, inwiefern in Deutschösterreich von einem „Gerichtshof“ zur Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit gesprochen werden kann. Der Staatsgründungsbeschluss (§ 9) sah vor, dass „an die Stelle des Staatsgerichtshofes“ ein „Ausschuss der Provisorischen Nationalversammlung“ treten sollte. Dementsprechend wurde später der Ausschusscharakter dieses Körpers betont und dieser kurz und prägnant als „Verantwortlichkeitsausschuss“ (Brauneder) bezeichnet.⁵⁸ Den Zeitgenossen erschien er jedoch ungeachtet seiner anderen Zusammensetzung immer noch als „Staatsgerichtshof“, so etwa bei seiner Wahl sogleich am 30. Oktober

⁵⁸ BRAUNEDER (12009) aaO. 201. Als „Staatsgerichtshof“ bezeichnet von Klaus BERCHTOLD: *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich. Band 1: 1918–1933. Fünfzehn Jahre Verfassungskampf*. Wien–New York, Springer, 1998. 154. Ohne eigene Begriffsbildung z. B. Ernst C. HELBLING: *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Wien–New York, Springer, 21974. 406.

1918.⁵⁹ Auch der Index zu den Parlamentarischen Materialien verzeichnete das Organ unverändert als „Staatsgerichtshof“.⁶⁰

Mit der Charakterisierung als Gerichtshof und mit dem Rückgriff auf das Ministerverantwortlichkeitsgesetz ist nun abermals die Frage berührt, ob die Mitglieder dieses Ausschusses gesetzeskundig sein mussten oder nicht. In dem von der Provisorischen Nationalversammlung eingesetzten Vollzugausschuss war bereits am 29. Oktober 1918 die Frage der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofes besprochen worden. Zunächst war daran gedacht gewesen, entsprechend der Regelung des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit 24 Mitglieder zu wählen, letztlich entschloss man sich jedoch im Sinne eines erleichterten Parteienproporz dazu, es mit 20 Mitgliedern bewenden zu lassen. Auch die Frage der Gesetzeskenntnis wurde besprochen; in der kurzen Diskussion äußerten sich dazu Renner, Seitz und Ofner. Details über die Standpunkte sind nicht überliefert, weil die Protokolle keine entsprechenden Informationen enthalten. Sehr wahrscheinlich – dies ergibt sich aus der späteren Zusammensetzung (siehe sogleich) – sprachen sich die Sozialdemokraten gegen das Erfordernis „gesetzeskundiger“ Mitglieder aus. Mit der Vorbereitung des Antrags, d. h. insbesondere mit der Nominierung der Mitglieder wurde Dr. Robert Freißler, ein Mitglied des Vollzugausschusses, beauftragt.⁶¹

Die Wahlen zum Staatsgerichtshof erfolgten unmittelbar nach jener zum Staatsrat sogleich am 30. Oktober 1918; eine Diskussion über Freißlers Antrag fand dabei nicht statt.⁶² Zehn der 20 Mitglieder⁶³ waren gesetzeskundig, wobei fünf Anwälte die Hälfte dieser Gruppe stellten; dazu kamen zwei Richter

⁵⁹ *Stenographische Protokolle über die Sitzungen der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich. 1918 und 1919. 1. Band.* Wien, Deutschösterreichische Staatsdruckerei, 1919. (2. Sitzung vom 30. Oktober 1918) 54. Vgl. auch *Mündlicher Bericht des Berichterstatters Dr. Renner* aaO. 10. Weiters z. B. StGBI 1918/88, § 5; Adolf MERKL: *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß.* Wien–Leipzig, Verlag Franz Deuticke, 1919. 158.

⁶⁰ Index zu den *Stenographischen Protokollen über die Sitzungen der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich. 1918 und 1919. 1. Band.* Wien, Deutschösterreichische Staatsdruckerei, 1919. 112.

⁶¹ Gertrude ENDERLE-BURCEL – Hanns HAAS – Peter Mähner (bearb.): *Der österreichische Staatsrat. Protokolle des Vollzugausschusses, des Staatsrates und des Geschäftsführenden Staatsratsdirektoriums, 21. Oktober 1918 bis 14. März 1919. Band 1: 21. Oktober 1918 bis 14. November 1918.* Wien, Verlag Österreich, 2008. 55–56, 62, 65.

⁶² *Stenographische Protokolle über die Sitzungen der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich. 1918 und 1919. 1. Band.* Wien, Deutschösterreichische Staatsdruckerei, 1919. (2. Sitzung vom 30. Oktober 1918) 54.

⁶³ Vgl. zum Folgenden Tabelle 1 im Anhang.

und drei weitere Abgeordnete mit juristischer Ausbildung. Die übrigen zehn Mitglieder des Staatsgerichtshofes waren keine Juristen: zwei verfügten über einen nichtjuristischen Universitätsabschluss, fünf waren Handwerker, drei übten landwirtschaftliche Berufe aus. Den höchsten Anteil gesetzeskundiger Mitglieder stellten die Deutschnationalen mit 80 %, davon die Hälfte Anwälte. Von den Mitgliedern aus der sozialdemokratischen Partei war kein einziges gesetzeskundig. Was die „Unabhängigkeit“ betraf, die bis 1918 eine Voraussetzung für Mitglieder des Staatsgerichtshofes gewesen war, so erschien diese durch den neuen Kurationsmodus ad absurdum geführt – die Gewählten waren eben gerade infolge ihrer politischen Abgeordnetenfunktion gewählt worden. In diesem Sinne war die Mitgliedschaft im Staatsgerichtshof nun auch keine „Ruhestandsfunktion“ mehr; die in den Staatsgerichtshof gewählten Parlamentarier waren zwischen 41 und 68 Jahre alt, im Durchschnitt 57,5.⁶⁴ Die geographische Verteilung der Gewählten nach ihren Herkunftsländern zeigt eine große Bandbreite; auffallend ist der hohe Anteil von Abgeordneten aus Wahlkreisen, die letztlich nicht bei Deutschösterreich verbleiben sollten (vgl. Tabelle 2 im Anhang).

Misst man die Zusammensetzung des deutschösterreichischen Staatsgerichtshofes an jenen Kriterien, die im 19. Jahrhundert für Richter an Staatsgerichtshöfen postuliert worden waren, so zeigt sich also eine erhebliche Diskrepanz. Dies gilt nicht nur für die Gesetzeskundigkeit, sondern auch für die Forderung nach Unabhängigkeit von der Regierung: Zwar nahmen die Richter des Staatsgerichtshofes nicht unmittelbar an der Ernennung der Regierung teil, doch waren sie als Mitglieder der Provisorischen Nationalversammlung an der Wahl des Staatsrates beteiligt, der seinerseits die Regierung ernannte.⁶⁵ Noch drastischer ist die fehlende Trennung zwischen Anklage und Entscheidung, waren die Mitglieder des deutschösterreichischen Staatsgerichtshofes doch als Mitglieder der Provisorischen Nationalversammlung unzweifelhaft Teil des anklagenden Organs. Damit bestand eine mehrfache Verzahnung zwischen der Provisorischen Nationalversammlung, dem Staatsgerichtshof, dem Staatsrat

⁶⁴ Eigene Berechnungen auf der Basis biographischer Angaben: vgl. Franz ADLGASSER: *Die Mitglieder der österreichischen Zentralparlamente 1848–1918* (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie, Band 33). Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2014.; weiters: <https://www.parlament.gv.at/WWER/PARL/>.

⁶⁵ StGBI 1918/1, § 4 Abs. 1: „Der Staatsrat besteht nebst den drei Präsidenten der Nationalversammlung, die ihm kraft dieses Amtes angehören, aus weiteren zwanzig Mitgliedern und ebensovielen Ersatzmännern, die verhältnismäßig aus dem Hause gewählt werden.“

und der Staatsregierung. Dies mag dazu beigetragen haben, dass das Gremium trotz seiner zeitgenössischen Etikettierung als Staatsgerichtshof von der späteren Verfassungsgeschichtsschreibung nicht als solcher bezeichnet, sondern vor allem durch seinen Ausschusscharakter gekennzeichnet wurde.

Wie geplant, existierte dieser deutschösterreichische Staatsgerichtshof jedoch nur wenige Monate. Die am 16. Februar 1919 gewählte Konstituierende Nationalversammlung hielt ihre erste Sitzung am 4. März 1919 ab – doch anders als die Provisorische Nationalversammlung, die sogleich nach dem Staatsgründungsbeschluss einen Staatsgerichtshof gewählt hatte, verzichtete die Konstituierende Nationalversammlung auf eine entsprechende Wahl: Der Staatsgerichtshof existierte wohl einfach weiter.⁶⁶ Am 3. April 1919 wurde seine Kompetenz auf den am 25. Jänner 1919 eingerichteten Verfassungsgerichtshof übertragen, der damit als eine Art Nachfolger des Reichsgerichts nicht nur über Grundrechtsverletzungen urteilte, sondern auch für Gesetzesprüfung sowie eben für Ministerverantwortlichkeit kompetent war.⁶⁷ Von den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes 1919 stammte nur eines aus dem ehemaligen deutschösterreichischen Staatsgerichtshof (Fuchs), zwei hingegen aus dem ehemaligen Staatsrat (Sylvester, Ofner).⁶⁸

Das Ende des „parlamentarischen“ deutschösterreichischen Staatsgerichtshofs resultierte nicht daraus, dass sein konstitutionelles Grundkonzept nicht mehr in eine gewaltenverbindende Demokratie passte. Es war im Gegenteil das rechtsstaatliche Defizit, das dieses Organ von Anfang an zu einem Provisorium machte. Dazu kam wohl auch eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Einrichtung eines in der Regel untätig bleibenden Organs. Karl Renner, Österreichs Staatskanzler 1918/1919, hatte in seinem Buch über „Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen“⁶⁹ schon kurz vor Ende der Monarchie eine Vereinigung der Kompetenzen von Reichsgericht und

⁶⁶ Manche seiner Mitglieder hätten spätestens nach dem Vertrag von St. Germain aus dem österreichischen Parlament auszuschneiden gehabt: Herold, Hummer, Mühlwerth, Palme und Schreiner vertraten Wahlkreise in Böhmen, d’Elvert Mähren, Keschmann die Bukowina, Barbo Krain; vgl. Tabelle 2 im Anhang.

⁶⁷ Mit Gesetz vom 3. April 1919 (StGBI. Nr. 212) erfolgte die Übertragung der Funktion des Staatsgerichtshofs (Art. I) auf den Verfassungsgerichtshof, was eine Erhöhung der Mitgliederzahl notwendig machte: *Stenographische Protokolle über die Sitzungen der konstituierenden Nationalversammlung für die Republik Österreich*. 1919. Beilage 116.

⁶⁸ HELLER aaO. 601ff; jüngst auch https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Mitglieder_des_%C3%B6sterreichischen_Verfassungsgerichtshofs (20.2.2017).

⁶⁹ KARL RENNER: *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich*. Leibnitz–Wien, Franz Deuticke, 1918. 292.; zu Renner siehe Walter GOLDINGER:

Staatsgerichtshof vorgeschlagen: „Neben [dem Verfassungsgerichtshof] einen besonderen Staatsgerichtshof einzurichten, der die Verantwortlichkeit der Exekutiv-Organen gegenüber den legislativen Körperschaften festzustellen hat, ist eine unnötige Vermehrung der Organe.“⁷⁰ In diesem Sinne blieb die rechtliche Ministerverantwortlichkeit in weiterer Folge eine Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes, ein spezieller Staatsgerichtshof wurde nie mehr errichtet.⁷¹

Renner, Karl; Ps. Synopticus, Rudolf Springer (1870–1950), Bundespräsident, Bundeskanzler und Publizist. In: ÖAW (hrsg.): *ÖBL 1815–1950. Bd. 9*. Wien, Verlag der ÖAW, 1984. 81–82.

⁷⁰ RENNER aaO. 292.; Vgl. JABLONER aaO. 221.

⁷¹ Siehe dazu den Beitrag von Christian NESCHWARA in diesem Band; weiters NESCHWARA aaO. 435–453.

Tabelle 1: Die Besetzung der Staatsgerichtshöfe von Österreich-Cisleithanien und Deutschösterreich nach Berufsgruppen

	Richter/Staatsanw.		Anwälte		Professoren		Andere	
	Aktiv	im Ruhe-stand	Aktiv	im Ruhe-stand	Aktiv	im Ruhe-stand	Aktiv	im Ruhe-stand
HH 1867	7		2		2		1	
AH 1867	2		7		1		2	
HH 1874	7		2		2		1	
AH 1874	3		5		0		2 (+2 offen)	
HH 1880	1	1	6	0	1	0	3	0
AH 1880	3	4	1	0	1	0	2	1
HH 1886	5	5	0	0	1	0	1	0
AH 1886	3	0	7	0	1	0	0	1
HH 1892	4	6	0	0	1	0	1	0
AH 1892	3	0	7	0	1	0	1	0
HH 1898	1	9	1	0	0	1	0	0
AH 1898	2	0	7	1	1	0	0	1
HH 1904	3	4	3	0	1	0	0	1
AH 1904	1	0	8	0	2	0	1	0
HH 1912	2	5	2	1	2	0	0	0
AH 1912	2	0	5	0	3	0	2	0
PNV 1918	1	0	5	0	1	0	12	1

HH = vom Herrenhaus gewählt, AH = vom Abgeordnetenhaus gewählt; PNV = von der Provisorischen Nationalversammlung gewählt; alle Angaben entsprechend den Indices zu den Stenographischen Protokollen (hier gibt es seit 1873 im Anhang jeweils eine Rubrik „Staatsgerichtshof“). Vgl. <http://alex.onb.ac.at/spa.htm> (20.2.2017).

Tabelle 2: Die Besetzung der Staatsgerichtshöfe von Österreich-Cisleithanien und Deutschösterreich nach geographischer Herkunft ihrer Mitglieder

	Böhmen	Dalmatien	Galizien und Bukowina	Kärnten	Krain	Küstenland	Mähren	Niederösterreich (ohne Wien)	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Wien	offen
HH 1867	2		1				1			1			6	
AH 1867	2		2	1		1	1	1	1		1	1		
HH 1874	1		1		1					1			8	
AH 1874	2		2	1		2	1	1	1		1	1		
HH 1880					1	1	1		1	1		1	6	
AH 1880	2	1	3				1		1		1	1	2	
HH 1886	1		1			1	2				2	1	4	
AH 1886	3	1	3				1				1	1	2	
HH 1892	1		2			1	1					1	4	2
AH 1892	1		3			1						2	4	1
HH 1898	1		2			1	1				1	2	4	
AH 1898	1		2		1	1	1				1	2	3	
HH 1904	2		1			1						2	6	
AH 1904	1		2			1	1		1		1	1	4	
HH 1910	1							1			1	1	7	
AH 1910	1		3	1					1		1	1	4	
PNV 1918	5		1		1		1	2	1	2	2	2	3	

HH = vom Herrenhaus gewählt, AH = vom Abgeordnetenhaus gewählt; PNV = von der Provisorischen Nationalversammlung gewählt; alle Angaben entsprechend den Indices zu den Stenographischen Protokollen (hier gibt es seit 1873 im Anhang jeweils eine Rubrik „Staatsgerichtshof“). Vgl. <http://alex.onb.ac.at/spa.htm> (20.02.2017).

DER ÖSTERREICHISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF ALS STAATSGERICHTSHOF DER REPUBLIK ÖSTERREICH VON 1920 BIS 1934

Christian NESCHWARA

Ao. Univ.-Prof. Dr. iur., Universität Wien,
Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte

Das Bundes-Verfassungsgesetz von 1920¹ hat mit dem Verfassungsgerichtshof [VfGH] ein Organ mit umfassender Kompetenz zur Verfassungskontrolle geschaffen; der VfGH wird dadurch zum Hüter der Verfassung berufen; bei ihm sind alle Verfahren konzentriert, welche die Verfassung gegen rechtswidrige Eingriffe von Seiten staatlicher Organe schützen², er wurde daher – wie sein Vorgänger, der provisorische Verfassungsgerichtshof von 1919³ – auch für die Handhabung der Staatsgerichtsbarkeit⁴ zuständig gemacht.

¹ Staatsgesetzblatt Nummer 450/1920; Bundesgesetzblatt [BGBl.] 1920/1.

² Christian NESCHWARA: Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Regierung und Parlament: Österreichs Verfassungsgerichtshof 1918–1934. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*, 2013/130. 435f; Kurt HELLER: *Der Verfassungsgerichtshof*. Wien, Verlag Österreich, 2010. 149f, 154ff.

³ Vergleiche dazu den Beitrag von Gerald KOHL in diesem Band.

⁴ Zum Begriff der Staatsgerichtsbarkeit in der österreichischen Staatsrechtslehre siehe den Beitrag von Martin P. SCHENNACH in diesem Band.

1. Verfassungsrechtliche Normen – verantwortliche Organe

Die Funktion des Verfassungsgerichtshofs als Staatsgerichtshof⁵ dient der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der von der Verfassung mit der „Leitung“ der Vollziehung betrauten Organe; diese rechtliche Verantwortlichkeit wurde 1920 – nach Muster der provisorischen Verfassung von 1919 – in das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) übernommen; diese Verantwortlichkeit umfasst aber mehr als bloß die Verantwortlichkeit der Minister, sie erstreckt sich auf alle obersten Vollzugsorgane, aber auch auf Organe, welche durch die Verfassung in ihrer Verantwortung den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt sind. Bedingt durch die republikanische Staatsform erstreckt sie sich auch auf den Bundespräsidenten und, bedingt durch die bundesstaatliche Konstruktion der Republik, auch auf Mitglieder von Landesregierungen sowie auf Organe, welche allenfalls durch die Landesverfassung in ihrer Verantwortung Mitgliedern der Landesregierung gleichgestellt sind, speziell auf den Landeshauptmann als mittelbarer Träger der Bundesverwaltung in den Ländern.

Die rechtliche Verantwortlichkeit dieser Organe ist im B-VG 1920 mehrfach normiert:⁶ im (1.) Hauptstück über die „Allgemeine[n] Bestimmungen“ in Zusammenhang mit den Bestimmungen über die rechtliche Stellung der in der Verwaltung tätigen Organwalter in Artikel 19 und 20; im (3.) Hauptstück über die „Vollziehung des Bundes“ in Zusammenhang mit den Bestimmungen über die rechtliche Stellung des Bundespräsidenten in Artikel 68, über die Bundesregierung in Artikel 76; im (4.) Hauptstück über die „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“ in Zusammenhang mit den Bestimmungen über die rechtliche Stellung des Landeshauptmanns und der Landesregierung in Artikel 105; im (5.) Hauptstück über die „Rechnungskontrolle des Bundes“ in Zusammenhang mit den Bestimmungen über die rechtliche Stellung des

⁵ Die einschlägige staatsrechtliche Literatur befasst sich vorrangig mit Fragen der politischen Verantwortlichkeit: Ludwig ADAMOVICH: *Grundriß des österreichischen Staatsrechtes*. Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1927. 203.; Felix ERMACORA: *Der Verfassungsgerichtshof*. Graz–Wien–Köln, Verlag Styria, 1956. 291ff; Herbert SCHAMBECK: *Die Ministerverantwortlichkeit* (= Karlsruher Juristische Studien Nummer 101). Karlsruhe, C. F. Müller, 1971. 50–54.; Karl KORINEK: *Ministerverantwortlichkeit* (= Recht-Politik-Wirtschaft. Aktuelle Beiträge zum Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Wirtschaftsrecht, Heft 1). Wien, Orac, 1986. 12f, 15f; Herbert SCHAMBECK: *Das österreichische Regierungssystem. Ein Verfassungsvergleich* (= Vorträge / Nordrhein-Westfälische Akademie der Wissenschaften: Geisteswissenschaften; G 337). Opladen, Westdeutscher Verlag, 1995. besonders 34 und 36–48.

⁶ Hans Kelsen: *Das österreichische Staatsrecht*. Tübingen, Mohr, 1923. 194f, 216ff; ERMACORA (1956) aaO. 284f; KORINEK aaO. 7, 9f, 11.

Präsidenten des Rechnungshofes in Artikel 123; im (8.) Hauptstück über die „Garantien der Verfassung und Verwaltung“ in Zusammenhang mit den Vorschriften über die Organisation und Zuständigkeit des VfGH in den Artikeln 142 und 143.

Während diese besonderen Bestimmungen über Zuständigkeit des VfGH als Staatsgerichtshof sowie über die rechtliche Verantwortlichkeit der mit der Leitung der Verwaltung in Bund und Ländern betrauten obersten Organe⁷ von den ersten Entwürfen zur Bundesverfassung an im Wesentlichen unverändert geblieben sind⁸, haben die allgemeinen Bestimmungen über die rechtliche Verantwortlichkeit der in der Verwaltung tätigen Organe (Artikel 19f.) erst in der Schlussphase der Beratungen im Verfassungsausschuss der Konstituierenden Nationalversammlung auf Anregung der Staatskanzlei Eingang in den vom Verfassungsausschuss vorgelegten Verfassungstext gefunden⁹, der dann am 1. Oktober 1920 von der Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen wurde: Artikel 20 erklärte alle Organe der Verwaltung des Bundes und der Länder als unter der „Leitung“ von „Volksbeauftragten“ stehend; gemäß Artikel 19 (1) sind diese mit der „Leitung der Vollziehung“ betrauten „Volksbeauftragten“ aufgezählt, nämlich: der Bundespräsident, die Mitglieder der Bundesregierung und die Staatssekretäre sowie die Mitglieder der Landesregierungen. Sie sind, heißt es dort weiter, „von den Volksvertretungen“ im Bund (Nationalrat) und den Ländern (den Landtagen) „zu bestellen“, nämlich politisch, das heißt zu wählen. Gemäß Artikel 19 (2) steht die Geschäftsführung der Volksbeauftragten als Leiter der Verwaltung unter „Aufsicht der Volksvertretung, von der sie bestellt sind“; und gemäß Artikel 19 (3) können sie, soweit dies die Bundesverfassung

⁷ Dazu SCHAMBECK (1971) aaO. 31f; KORINEK aaO. 5.

⁸ Felix ERMACORA (hrsg.): *Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung* (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften. Band 9/IV). Wien, Braumüller, 1990. 119, 122–127, 150f, 239ff (Entwürfe Hans Kelsens), 256–259, 263f, 273 (Ministerial-Entwurf), 344f, 348f, 366f, 368, 372, 409–411 (Privatentwurf Staatssekretär Mayr, Entwurf Mayr 2. Fassung, Evidenz-Exemplar der Staatskanzlei), 673–676, 673f, 733f, 742f, 772f, 794f, 814–819 (Entwürfe des Verfassungsausschusses, Endfassung des B-VG); Felix ERMACORA (hrsg.): *Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920). Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen* (= Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs. Ergänzungsband 8). Wien, Berger, 1967. 55f, 60, 121f, 128, 357f, 397ff, 405, 408, 411f, 512, 526ff, 535, 543f; Robert WALTER: *Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung*. Wien, Manz, 1984. 271ff; Hans KELSEN – Georg FROELICH – Adolf MERKL (hrsg.): *Die Verfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien–Leipzig, Deuticke, 1922. 272ff.

⁹ KELSEN–FROELICH–MERKL aaO. 86ff; ADAMOVICH aaO. 184f, 187ff; WALTER (1984) aaO. 74f, 75f.

oder eine Landesverfassung vorsieht, vor dem VfGH zur Verantwortung gezogen werden.¹⁰

Zwischen diesen allgemeinen Bestimmungen, welche eine rechtliche Verantwortlichkeit von obersten Vollziehungsorganen normieren (Artikel 19 und 20), und den besonderen Bestimmungen darüber in Zusammenhang mit der Zuständigkeit des VfGH als Staatsgerichtshof (Artikel 142f.) bzw. den besonderen Bestimmungen über die rechtliche Stellung der obersten Organe der Verwaltung bestehen Diskrepanzen: In Artikel 19 ist zwar in Zusammenhang mit den „Staatssekretären“ die Rede von einer rechtlichen Verantwortlichkeit vor dem VfGH. Dies ist wohl ein Redaktionsfehler. Staatssekretäre werden zwar wie Mitglieder der Bundesregierung durch den Nationalrat gewählt und scheiden wie diese durch sein Votum aus dem Amt, sie sind aber – anderes als die Bundesminister – dem VfGH nicht verantwortlich¹¹; die Bestimmungen über die Zuständigkeit des VfGH als Staatsgerichtshof schließen die Staatssekretäre auch explizit nicht ein.¹² In Artikel 19 ist dagegen zu Recht keine Rede von einer Verantwortlichkeit des Präsidenten des Rechnungshofes; auch er wird zwar wie die Mitglieder der Bundesregierung vom Nationalrat gewählt und scheidet so wie diese durch dessen Votum aus dem Amt; er ist aber kein mit der Leitung der Vollziehung betrautes Organ, sondern wird im Einzelfall im

¹⁰ Gemäß Artikel 20 führen die den Volksbeauftragten unterstellten Verwaltungsorgane in Bund und Ländern – auf Grund der Gesetze – die Verwaltung, sie sind den Volksbeauftragten weisungsgebunden, unterstehen grundsätzlich ihrer Aufsicht, und sind ihnen „für ihre amtliche Tätigkeit“ verantwortlich, und zwar disziplinar verantwortlich; außerdem sind sie für in ihrer amtlichen Tätigkeit durch vorsätzliche oder grob fahrlässige Rechtsverletzungen zugefügten Schaden haftbar.

¹¹ Dazu KELSEN–FROEHLICH–MERKL aaO. 275f; ADAMOVICH aaO. 203; WALTER (1984) aaO. 75 in Fußnote 2.

¹² Der Staatssekretär wird in Artikel 19 zwar zu den obersten Organen der Vollziehung gerechnet, ist aber nur ein Hilfsorgan, das einem Minister zur Unterstützung in der Geschäftsführung und zur parlamentarischen Vertretung beigegeben werden kann (gemäß Artikel 78 Absatz 2). Er ist dem Bundesminister, dem er beigegeben wird, unterstellt und an dessen Weisungen gebunden (Artikel 78 Absatz 3). Er kann aber einen in der Amtsführung (Vollziehung) verhinderten Bundesminister nicht vertreten, außer im Parlament (politisch). Zur Vertretung in der Vollziehung wäre ein anderer Bundesminister zu berufen oder ein höherer Beamter (Artikel 73 B-VG). Der Staatssekretär ist daher nicht Mitglied der Bundesregierung, auch wenn er wie ein Mitglied der Bundesregierung bestellt wird und aus dem Amt scheidet. Er darf zwar im Kabinett anwesend sein, darf aber an den Beschlüssen der Bundesregierung nicht mitwirken. Dazu Felix ERMACORA: *Österreichische Verfassungslehre (Grundriß eines Studienbuches)*. Wien–Stuttgart, Braumüller, 1970. 146ff.

Auftrag des Nationalrats tätig, ist aber der Bundesregierung in Hinblick auf seine Verantwortlichkeit gleichgestellt.¹³

Im Zuge von Novellen zur Bundesverfassung kam es zu Modifikationen bzw. Ergänzungen der Bestimmungen des B-VG über die Verantwortlichkeit von obersten Organen der Vollziehung: 1925 wurden die Voraussetzungen für eine Anklage gegen den Präsidenten des Rechnungshofes auch in Fällen geschaffen, in denen er in Ausübung der Kontrolle der Landesgebarung, ausgenommen Wien als Gemeinde, im Auftrag eines Landtags tätig wird (Artikel 127 Absatz 1 bzw. 127a Absatz 1); außerdem kam es zu einer Ergänzung der Voraussetzungen für eine Anklage gegen einen Landeshauptmann oder gegen ein von ihm im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung herangezogenes Mitglied der Landesregierung (Artikel 103 Absatz 2).¹⁴

1929 erfolgte eine Neufassung des Art 19, es heißt dort nun schlicht und einfach: „Die obersten Organe der Vollziehung sind der Bundespräsident, die Bundesminister und Staatssekretäre sowie die Mitglieder der Landesregierungen“; die bisherigen Bestimmungen hinsichtlich der Aufsicht der Volksvertretungen über die obersten Organe der Vollziehung wurden aufgehoben.¹⁵

2. Verantwortliche Organe – Tatbestand der rechtlichen Verantwortlichkeit

Die Verantwortlichkeit der obersten Organe der Vollziehung gemäß Bundes-Verfassungsgesetz¹⁶ entspricht grundsätzlich dem Charakter einer Ministerverantwortlichkeit¹⁷, soweit es sich um die Geltendmachung der Verantwortlichkeit von Mitgliedern der Landesregierung in Angelegenheiten

¹³ Welche Organe in den Ländern den Mitgliedern der Landesregierung in Bezug auf ihre Verantwortlichkeit allenfalls gleichgestellt sind, wäre den Landesverfassungen zu entnehmen: Hierfür kommt seit 1925 nur der Präsident des Rechnungshofes in Frage.

¹⁴ Dazu Klaus BERCHTOLD (hrsg.): *Die Verfassungsreform von 1925. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsnovelle*. Wien, Braumüller, 1992. 98, 108, 173ff.

¹⁵ Dazu Gernot HASIBA: *Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929. Ihr Werdegang und wesentliche verfassungspolitische Ereignisse seit 1918*. Wien-Köln-Graz, Böhlau, 1976. 93, 111, 129, 137, 143 (§ 7), 151f (§ 10), 169f (§ 10), 189 (§ 10).

¹⁶ SCHAMBECK (1971) aaO. 8f, 22f, 24–32.; KORINEK aaO. 12f, 13f.

¹⁷ ADAMOVICH aaO. 237; KELSEN (1923) aaO. 195.

der mittelbaren Bundesverwaltung handelt, ist sie Ersatz für die diesen Organen mangelnde diszipliniäre Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber.¹⁸

Der mit der rechtlichen Kontrolle der obersten Organe der Verwaltung verbundene Zweck ist es allgemein, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu garantieren. Die Verantwortlichkeit der obersten Vollzugsorgane beschränkt sich auf durch ihre Amtstätigkeit schuldhaft, also nicht bloß vorsätzlich oder grob fahrlässig, erfolgte Rechtsverletzungen, erstreckt sich also auch auf leichte Fahrlässigkeit, wobei der Grad des Verschuldens sogar culpa in eligendo einschließt, sodass auch Rechtsverletzungen durch Unterorgane davon erfasst werden, welche von diesen im Rahmen ihrer Amtstätigkeit begangen werden.¹⁹

Die subjektive Seite des Tatbestandes der rechtlichen Verantwortlichkeit ist somit für alle obersten Vollzugsorgane gleich, hinsichtlich der objektiven Tatbestandsmerkmale²⁰ wird zwar auch für alle gefordert, dass die Rechtsverletzung durch ihre Amtstätigkeit erfolgt sein muss, je nach Art des Organs wird aber hinsichtlich der Qualität der Rechtsverletzung unterschieden: Der Bundespräsident ist nur für Verfassungsverletzungen, die Mitglieder der Bundesregierung sind auch für Gesetzesverletzungen verantwortlich (nicht aber für Verordnungsverletzungen); dies gilt auch für die ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe (Präsident des Rechnungshofes), sowie für die Mitglieder der Landesregierungen und die ihnen allenfalls durch die Landesverfassung in ihrer Verantwortlichkeit gleichgestellten Organe²¹; der Landeshauptmann ist außerdem für Verletzungen von Verordnungen und Verfügungen des Bundes verantwortlich, allerdings nur im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung; dies gilt auch für Mitglieder der Landesregierung, soweit sie vom Landeshauptmann dazu herangezogen werden.

¹⁸ ADAMOVICH aaO. 238f; SCHAMBECK (1995) aaO. 32.

¹⁹ SCHAMBECK (1971) aaO. 41f; SCHAMBECK (1995) aaO. 36.

²⁰ SCHAMBECK (1971) aaO. 50ff; KORINEK aaO. 13f.

²¹ Vergleiche Hans MOKRE: *Verfassungsrecht der österreichischen Länder*. Wien, Manz, 1929, wo dazu nichts speziell ausgeführt ist.

3. Anklagelegitimation – Verfahren²²

Anklagelegitimiert für die Einleitung eines Verantwortlichkeitsverfahrens vor dem VfGH ist hinsichtlich des Bundespräsidenten die Bundesversammlung, die Versammlung der Abgeordneten des Nationalrats und der Mitglieder des Bundesrats, bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von Zweidrittel der abgegebenen Stimmen; hinsichtlich der Mitglieder der Bundesregierung (und des Präsidenten des Rechnungshofes) der Nationalrat bei Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen; hinsichtlich der Mitglieder der Landesregierung (und des Präsidenten des Rechnungshofes) der jeweilige Landtag unter denselben Bedingungen; hinsichtlich des Landeshauptmanns im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung die Bundesregierung (einstimmig).

Die Anklage muss beim VfGH binnen eines Jahres nach dem Tag, an dem die beschuldigte Person aus dem Amt geschieden ist, erhoben werden. Sie wird durch Ablauf der Gesetzgebungsperiode oder Ausscheiden der Bundesregierung aus ihrem Amt nicht gehindert. Der Anklage steht eine allfällige Immunität als Mitglied des Bundesrates oder des Landtages oder als Abgeordneter des Nationalrates nicht entgegen.

Im Verfahren vor dem VfGH als Staatsgerichtshof²³ finden bei Anklagen im Sinne des Artikels 142 B-VG die Bestimmungen der StPO sinngemäße Anwendung; das Verfahren gliedert sich daher in eine Voruntersuchung, die ein vom Präsidenten des VfGH bestelltes Mitglied als Untersuchungsrichter führt, und in eine mündliche Hauptverhandlung, deren Öffentlichkeit nur wegen Gefährdung der Sicherheit des Staates ausgeschlossen werden darf.

Das verurteilende Erkenntnis des VfGH hat für den Verurteilten den Amtsverlust zur Folge, unter besonders erschwerenden Umständen auch den zeitlichen Verlust der politischen Rechte. Im Falle der Verurteilung eines Landeshauptmannes kann sich der VfGH auch darauf beschränken, eine erfolgte Rechtsverletzung bloß festzustellen.²⁴

²² KELSEN (1923) aaO. 218.; ADAMOVICH aaO. 239f; ERMACORA (1956) aaO. 290ff; HELLER aaO. 192ff.

²³ Bis 1921: Gesetz vom 25.7.1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (Reichsgesetzblatt 1867/101); ab 1921: Bundesgesetz vom 13.7.1921 über die Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichtshofes (BGBl. 1921/364).

²⁴ KELSEN–FROEHLICH–MERKL aaO. 278; ADAMOVICH aaO. 339f; KORINEK aaO. 13, 15f.

Die Anklage kann gegen die verantwortlichen Organwalter (gemäß Artikel 143 B-VG) auch wegen strafgerichtlich zu verfolgender Handlungen erhoben werden; in diesem Fall ist der VfGH auch als Strafgerichtshof zuständig und hat die entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzes anzuwenden.²⁵ Das Erkenntnis des VfGH hat zwar die Wirkungen eines Strafurteils, der Bundespräsidenten kann aber gegenüber dem VfGH von seinem Begnadigungs- und Abolitionsrecht nur beschränkt Gebrauch machen, nämlich auf Antrag des anklagenden Parlaments oder bei Anklage eines Landeshauptmanns auf Antrag der Bundesregierung, in allen Fällen aber nur mit Zustimmung des Verurteilten.²⁶

4. Politische Bedeutung – praktische Relevanz

Der Wert der rechtlichen Verantwortlichkeit von obersten Organen der Vollziehung²⁷ liegt hauptsächlich in ihrem Präventivcharakter²⁸, sie bezieht sich auch nicht auf das Organ, sondern auf den jeweiligen Organwalter, also den Bundespräsidenten, ein Mitglied der Bundesregierung, den Landeshauptmann oder ein Mitglied der Landesregierung.

Die praktische Relevanz der rechtlichen Verantwortlichkeit von obersten Organen der Vollziehung ist im Allgemeinen vom jeweiligen Regierungssystem (und damit auch von einem bestimmten Wahlrecht abhängig); das Verhältniswahlrecht erschwert die Möglichkeit der Bildung einer Alleinregierung, welche sich auf die Geltendmachung rechtlicher Verantwortlichkeit hemmend, ja lähmend auswirken muss, und dies gilt noch mehr für Konzentrationsregierungen, aber auch für Koalitionen: je umfassender, desto schwächer die Kontrollfunktion.²⁹

Für den Zeitabschnitt vom Beginn der Wirksamkeit des B-VG Ende 1920 und der Ausschaltung des Parlaments Anfang 1933 gab es in Österreich mehr als ein Dutzend Koalitionsregierungen, welche stets von Christlichsozialen und

²⁵ ADAMOVIČ aaO. 236f; WALTER (1984) aaO. 273f sowie 274 in Fußnote 3.

²⁶ Gemäß Verfassungsbestimmung, § 69 des Bundesgesetzes vom 13. Juli 1921(BGBI. 364) über die Organisation und das Verfahren des VfGH.

²⁷ Hierzu skeptisch bereits Hans Kelsen: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1929/5. 52.

²⁸ ERMACORA (1956) aaO. 294.

²⁹ SCHAMBECK (1971) aaO. 46ff.

Großdeutschen gebildet wurden, sie verfügten im Nationalrat bis Mai 1932 stets über eine sichere Mehrheit gegenüber der Opposition der Sozialdemokraten.

In den Ländern bestanden in allen Bundesländern ähnliche Regierungskonstellationen, außer in Wien, wo die Sozialdemokraten über eine massive Mehrheit verfügten. Weder auf Ebene des Bundes noch der Länder spielte daher die Ministerverantwortlichkeit eine Rolle in der Parlamentspraxis.

Der Bundespräsident war in der Ausübung von Vollzugsgewalt (bis 1929) völlig an die Mitwirkung oder Zustimmung anderer oberster Organe der Vollziehung gebunden, sodass er faktisch kaum in Verlegenheit kommen konnte, sich eine Verfassungswidrigkeit zu Schulden kommen zu lassen.

Im Verlauf des Jahres 1932 spitzen sich die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat aber derart zu, dass die Bundesregierung nur mehr über eine Mehrheit von einer Stimme verfügte, sodass die Verantwortlichkeit von Mitgliedern der Bundesregierung praktische Relevanz hätte gewinnen können: Mit der Ausschaltung von Nationalrat und Bundesrat war aber – nach Lahmlegung des Verfassungsgerichtshofes im Mai 1933³⁰ – auch der Weg zur Geltendmachung rechtlicher Verantwortlichkeit versperrt.

Es gab bis 1933 auch keine Fälle von Ministerverantwortlichkeit im engeren Sinn in der Judikatur des VfGH zu verzeichnen, es kam aber zweimal, 1921 und 1923, auf Beschluss der Bundesregierung zur Anklage eines Landeshauptmanns, und zwar jeweils dem von Wien, in beiden Fällen wegen Nichtbefolgung der Weisung eines Bundesministers.

In beiden Fällen erfolgte ein Freispruch: im ersten Fall³¹, nachdem der VfGH erkannt hatte, dass formal keine Weisung an den Angeklagten vorgelegen habe; im anderen Fall³² wurde dem Angeklagten vom VfGH zugestanden, dass er sich in einem entschuldbaren Rechtsirrtum befunden habe, weil er vermeint habe, die Weisung habe sich auf eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs bezogen und nicht auf eine in den übertragenen Wirkungsbereich fallende.

An dem ersten Fall ist interessant, dass der VfGH das Verfahren, das für diesen Fall zur Anwendung kommen sollte, selbst bestimmen musste, weil das bei Erlass des B-VG in Aussicht gestellte Durchführungsgesetz über die Organisation und

³⁰ Siehe dazu den Beitrag von Ilse REITER-ZATLOUKAL in diesem Band.

³¹ Dazu Robert WALTER: *Hans Kelsen als Verfassungsrichter*. Wien, Manz, 2005. 81–84.; HELLER aaO. 220–223.; AMTLICH VERÖFFENTLICHT: *Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes [VfSlg]*. Neue Folge. Bd. I. Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1921. 8/22–25.

³² WALTER (2005) aaO. 84–87.; HELLER aaO. 223f; *VfSlg*. Neue Folge. Bd. V. 1925. 206/38ff.

das Verfahren des VfGH noch nicht zur Verfügung stand, und auch das im Übergangsgesetz zum B-VG als provisorische Regelung für anwendbar erklärte Organisations- und Verfahrensgesetz des Reichsgerichtes keine Bestimmungen über das Verfahren in Angelegenheiten der Staatsgerichtsbarkeit enthielt; für die Ministerverantwortlichkeit war ja in der Monarchie der Staatsgerichtshof zuständig; das Verfahren dazu war im Ministerverantwortlichkeitsgesetz 1867 geregelt, das der VfGH 1921 sinngemäß anwendete.

Der Rechtsirrtum des Landeshauptmanns im zweiten Fall wurde vom VfGH auf die unklare Kompetenzlage der Monarchie zurückgeführt, welche bis zum Wirksamwerden der Kompetenzbestimmungen des B-VG (im Jahr 1925), zunächst für Bund und Länder maßgeblich geblieben war.

KONSTITUTIONALISMUS IN DER TSCHECHOSLOWAKEI (1920–1941)

Das Prager Verfassungsgericht zwischen Recht, Wissenschaft und Politik

Jana OSTERKAMP

Dr. jur., Collegium Carolinum München

Mit der tschechoslowakischen Verfassung vom 29. Februar 1920 wurde in der Geschichte der Verfassungsgerichtsbarkeit ein neues Kapitel aufgeschlagen. Das tschechoslowakische Verfassungsgericht mit Sitz in Prag war neben seinem Pendant in Wien das weltweit erste Staatsgericht, das *ausschließlich* zur Entscheidung von Verfassungsfragen berufen war.

Der Blick zurück auf die Anfänge dieser konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei¹ lässt die Schwierigkeiten erahnen, mit denen eine neue Institution in einem ebenfalls frisch aus der Taufe gehobenen

¹ Bislang sind zwei quellenbasierte Monographien erschienen: Jana OSTERKAMP: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei 1920–1939. Verfassungsidee-Demokratieverständnis-Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main, Klostermann, 2009.; Tomáš LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948 [Das Verfassungsgericht der Tschechoslowakischen Republik und sein Schicksal in den Jahren 1920–1948]*. Plzeň, Čenek, 2011. Vgl. auch *Ústavní soud Československé republiky, 90 let od jeho ustavující schůze [Das Verfassungsgericht der Tschechoslowakischen Republik, 90 Jahre nach seiner konstituierenden Sitzung]*. Brno, Ústavní soud, 2012.; Vít SCHORM: *La cour constitutionnelle de la république tchécoslovaque d'entre deux guerres. Une première oubliée. Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2001. 11–28. Einen Überblick bieten ferner Georg BRUNNER – Mahulena HOFMANN – Pavel HOLLÄNDER: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik*. Baden-Baden, Nomos, 2001.; Vladimír SLÁDEČEK: *Ústavní soudnictví*. Praha, Beck, 2003.; Ivan PEREŠ: *Inštitut konstytucijnoho kontrolju v Čechoslovaččyni, Čechii i Slovaččyni, istoriko-pravove doslidžennja [Das Institut der Verfassungskontrolle in der Tschechoslowakei, Tschechien und der Slowakei, ein rechtshistorischer Überblick] (1918–2000 rr.)*. Užhorod, Hoverla, 2007.

Staatswesen zu kämpfen hatte. Insbesondere mit seinem wegweisenden Verbot von Ermächtigungsgesetzen im Jahr 1922 geriet das Gericht rasch in das Spannungsfeld von Recht, Politik und Wissenschaft.

Diese drei Perspektiven sind für die folgende Untersuchung leitend. Im ersten Teil „Recht“ geht es um die Stellung des Verfassungsgerichts in der tschechoslowakischen Rechtsordnung. Im zweiten Teil „Politik“ werden das verfassungsrichterliche Verbot der Ermächtigungsgesetze und dessen Auswirkung auf die spätere politische (Rand)Stellung des Gerichts untersucht. Der dritte Teil „Wissenschaft“ beleuchtet schließlich das innovative Potential, das sich durch die Tätigkeit des Verfassungsgerichts in der tschechoslowakischen Rechtswissenschaft entfaltete.

1. Recht

1.1. Die Rolle des Verfassungsgerichts nach der tschechoslowakischen Verfassung

Der Konstitutionalismus in der Tschechoslowakei wurde im Jahr 1920 mit großer Geste eingeführt. Mit Prägnanz und Klarheit postulierte die neue Republik den Vorrang ihrer Verfassung: Alle Gesetze im Widerspruch zur Verfassung und zu den Verfassungsgesetzen seien ungültig.² Auf rechtstheoretisch vorbildliche Weise wurde jene Normenhierarchie zwischen Verfassung und einfachem Recht eingeführt, die unter den Juristen der Habsburgermonarchie im alten Österreich noch heftig umstritten gewesen war. Die höhere Dignität des Verfassungsrechts gegenüber dem einfachen Recht unterstrich ebenso die erschwerte Abänderbarkeit bzw. „Rigidität“ der tschechoslowakischen Verfassung. Zugleich erhoben die Verfassungsmacher den Anspruch auf Vollständigkeit. Anders als die Verfassungsfragmente der untergegangenen Habsburgermonarchie oder des französischen Verfassungssystems der Dritten Republik sollte die Verfassung der Tschechoslowakei die politische Staatsorganisation umfassend regeln.³

² Artikel I des Einführungsgesetzes zur tschechoslowakischen Verfassung, Nr. 121/1920 Sammlung der Gesetze und Verordnungen (Slg.).

³ Vratislav KALOUSEK: Srovnání ústavních listin republik středoevropských [Vergleich der republikanischen Verfassungen in Mitteleuropa]. *Věstník ministerstva vnitra*, 1922/4. 201–211, 267–280, 321–329, 377–386, 433–441, 503–519.

Verbindlichkeit, Vorrang und Verschriftlichung der Verfassung bilden die drei Grundvoraussetzungen für Verfassungsgerichtsbarkeit.⁴

Zum Wächter über diesen Verfassungsvorrang wurde das Verfassungsgericht bestellt.⁵ Das allgemeine richterliche Prüfungsrecht, also die Kompetenz eines jeden einfachen Richters, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu überprüfen, war ausdrücklich ausgeschlossen. Wie in der österreichischen Verfassung der Ersten Republik wurde auch in der Tschechoslowakei stattdessen ein spezielles Gericht mit einem Prüfungs- und Verwerfungsmonopol eingerichtet. So entstand in beiden Staaten das neue *Modell einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit*.

Neu war auch die Kompetenz zur allgemeinen Überprüfung der parlamentarischen Gesetze und Verordnungen: *die abstrakte Normenkontrolle*.⁶ Losgelöst von konkreten zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlichen Fällen wurden die allgemeinen Gesetze und die Verfügungen des Ständigen Ausschusses auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht und gegebenenfalls für nichtig bzw. ungültig erklärt. Das Verfassungsgericht konnte dabei alle möglichen Aspekte für die Verfassungswidrigkeit dieser Normen in seine Prüfung einbeziehen.

Für die abstrakte Normenkontrolle stellte der tschechoslowakische Konstitutionalismus ein einzigartiges Laboratorium dar: Über andere Kompetenzen als die abstrakte Normenkontrolle verfügte das Prager Verfassungsgericht schlichtweg nicht. Zuständigkeiten, die in anderen Ländern zum Bereich der Staats- und Verfassungsgerichtsbarkeit gehörten, lagen in der Tschechoslowakei bei anderen Gerichten oder hatten sich in der Verfassungsgebung nicht durchgesetzt.

Beispielsweise gab es ein selbständiges *Wahlgericht*.⁷ Es entschied über Beschwerden gegen Parlaments- und Landtagswahlen sowie über den

⁴ Rechtsvergleichend dazu Mauro CAPPELLETTI: *Judicial review in the contemporary world*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971.; Otto LUCHTERHANDT – Christian STARCK – Albrecht WEBER (hrsg.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Mittel- und Osteuropa*. Baden-Baden, Nomos, 2007.; Norman DORSEN – Michel ROSENFELD – András SAJÓ – Susanne BAER (hrsg.): *Comparative Constitutionalism, Cases and Materials*. St. Paul, West, 2010.

⁵ Artikel II des Einführungsgesetzes zur tschechoslowakischen Verfassung, Nr. 121/1920 Slg.

⁶ Vgl. Vladimír KOVAŘÍK: *Die abstrakte Normenkontrolle in der Tschechischen Republik*. Unveröff. Diss., 2005.

⁷ Zum Wahlgericht siehe Zdeněk PEŠKA: *Československý volební soud [Das tschechoslowakische Wahlgericht]*. Praha, Parlament, 1927.; Boris MIRKIN-GETZEWITSCH: Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1929/8. 161–187. Vgl. auch Pavel MOLEK – Vojtěch ŠIMÍČEK: *Soudní přezkum voleb [Richterliche Wahlprüfung]*. Praha, Linde, 2006. 24–33.

Mandatsverlust von Parlamentsabgeordneten. Erntete die Errichtung eines unabhängigen Wahlgerichts im Ausland zunächst Lob, so erwies es sich in der Folge aufgrund seiner engen parteipolitischen Bindung kaum als neutraler Kontrolleur des Parlaments.

Einer einfachgerichtlichen Kontrolle unterlagen zudem die *Verordnungen* der Regierung, die von jedem einfachen Richter auf ihre Gültigkeit untersucht werden konnten.⁸ Auf diesem Gebiet entwickelten die obersten Gerichte eine rege Tätigkeit. Ihre Judikative wurde dabei unterstützt von einer Rechtswissenschaft, die die Pflicht der Gerichte zur juristischen Prüfung entscheidungsrelevanter Verordnungen postulierte.⁹ Die Entscheidungen der obersten Gerichte betrafen Fragen des Passwesens, der Staatsangehörigkeit und des Dienstrechts für altösterreichische Beamte sowie öffentliche Abgaben von Einzelpersonen und Unternehmen. Sie galten nur *inter partes*, hatten in der Praxis jedoch eine rechtsvereinheitlichende Wirkung. Für brisante Fragen des Sprachenrechts, etwa den vorgeschriebenen Gebrauch des „Tschechoslowakischen“ für den Verkehr zwischen Behörden, aber auch für den Geschäftsverkehr zwischen deutschsprachigen Wirten und Hotelbesitzern, konnte das einfachrichterliche Prüfungsrecht hingegen keine nachhaltige Befriedung und auch nicht immer eine unvoreingenommene Antwort erbringen.¹⁰

Andere Schutzmechanismen fehlten ganz, die anderswo in den Kompetenzbereich der Verfassungsgerichte fielen. Der gerichtliche *Individualrechtsschutz* etwa – die Möglichkeit des einzelnen Staatsbürgers gegen individuelle Rechtsakte wie Verwaltungsakte und Gerichtsurteile vorzugehen – wurde in jener Zeit zwar in Österreich und der Schweiz eingeführt, nicht aber in der Tschechoslowakei.

Der *Grundrechtsschutz* war bestenfalls in Ansätzen entwickelt. Formell trat das Oberste Verwaltungsgericht das Erbe des altösterreichischen Reichsgerichts an, sodass sich die Staatsbürger mit Beschwerden wegen

⁸ § 102 Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik (Verf.), Nr. 120/1920 Slg. Dazu Jaroslav KREJČÍ: *Nařízení contra legem*. Praha, 1927.

⁹ Franz ADLER: *Grundriß des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. Reichenberg, Stiepel, 1930. 86.

¹⁰ Vgl. Vratislav KALOUSEK: *Judikatura nejvyšších soudů o platnosti nařízení* [Rechtsprechung der obersten Gerichte zur Gültigkeit von Verordnungen]. *Věstník ministerstva vnitra*, 1926/8. 505–513.; Rudolf SCHRANIL: *Streiflichter in die sprachenrechtliche Rechtsprechung*. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1930/10. 2–9. Zum Sonderfall der Slowakei siehe Egon WEISS: *Das Verordnungsrecht des bevollmächtigten Ministers für die Slowakei*. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1926/6. 289–294.

Verletzung ihrer politischen Rechte an dieses Gericht wenden konnten.¹¹ Das Oberste Verwaltungsgericht wandte die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte zuletzt als unmittelbar verbindliches Recht an. Jedoch war das Administrativgerichtsverfahren selbst nur „lückenhaft und konzeptionell unklar“ geregelt, sodass der Grundrechtsschutz prekär blieb.¹² Eine Initiative der Verfassungsrichter in den 1920er Jahren scheiterte, nach österreichischem Vorbild die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden an sich zu ziehen und den Grundrechtsschutz auf Verletzungen durch Legislativakte auszudehnen.¹³

Auch Vorschläge deutschböhmischer und slowakischer Juristen setzten sich nicht durch, die neue Tschechoslowakei als einen *Bundesstaat* mit Nationalitätengerichtshof zu errichten bzw. zu reformieren. Obwohl föderale Streitigkeiten zu den wichtigsten historischen Wurzeln der Verfassungsgerichtsbarkeit gehörten, war das tschechoslowakische Verfassungsgericht der föderalen Komponente ganz entkleidet und konnte auch nicht über die Verletzung von Kollektivrechten der Nationalitäten befinden. Diese Forderung nach verfassungsgerichtlichen Minderheitenrechtsschutz war in der Zwischenkriegszeit ein Dauerbrenner und gehörte später zum Standardrepertoire der deutschnationalen und später nationalsozialistischen Sudetendeutschen Partei sowie der nationalistischen, slowakischen Hlinka-Partei.¹⁴ Die Föderalisierung der Tschechoslowakei im Winter 1938 mit neuen föderalen Kompetenzen auch für das Verfassungsgericht hatte nach der Okkupation keine Auswirkungen mehr.¹⁵

1.2. *Das Kleingedruckte des Verfassungsgerichtsgesetzes*

Nach dem Buchstaben der tschechoslowakischen Verfassung war die Kompetenz des Verfassungsgerichts auf die Rolle eines „negativen Gesetzgebers“

¹¹ § 2 Abs. 4, Gesetz über das Verwaltungsgericht, Nr. 3/1918 Slg.

¹² Pavel HOLLÄNDER: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik. In: BRUNNER–HOFMANN–HOLLÄNDER aaO. 13–52, hier 15.

¹³ OSTERKAMP (2009) aaO. 26.

¹⁴ Dazu Jana OSTERKAMP: Nationale Frage und Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei. In: *Ústavní soud* (2012) aaO. 55–75.

¹⁵ Verfassungsgesetz vom 22.11.1938 über die Autonomie der Slowakei, Nr. 299/1938 Slg.; Verfassungsgesetz vom 22.11.1938 über die Autonomie der Podkarpatská Rus, Nr. 328/1938 Slg.

zugeschnitten, d. h. eines Kontrolleurs der Gesetzgebung. Diese Befugnis war theoretisch nicht zu unterschätzen. *Alle* Gesetze konnten zum Gegenstand einer Verfassungsgerichtsentscheidung gemacht werden. Das „Kleingedruckte“ des Verfassungsgerichtsgesetzes (VerfGG)¹⁶ beschränkte diese Befugnis in der Praxis allerdings auf einen kleinen Spielraum.

Als wichtiger Hemmschuh für die Entfaltung einer reichen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts erwies sich der notwendige *Antrag* zur abstrakten Normenkontrolle (§ 9 VerfGG). Für die Verfassungsprüfung der Gesetze musste ein Antrag des Obersten Gerichts, des Obersten Verwaltungsgerichts, des Wahlgerichts, der parlamentarischen Kammern oder des Landtags der Karpathoukraine vorliegen. Von Amts wegen konnte das Verfassungsgericht nur über die vorläufigen Verfügungen des Ständigen Ausschusses entscheiden, der in Zeiten, da das Parlament nicht tagte, vorläufig legislative Entscheidungen traf. Zum Vergleich: In Österreich wurde die Gesetzeskontrolle gerade dadurch befähigt, dass das Verfassungsgericht von Amts wegen über die Rechtmäßigkeit eines Gesetzes entscheiden konnte, wenn dies Vorfrage für die Prüfung einer Verordnung war.¹⁷

Das tschechoslowakische Antragsverfahren zur Normenkontrolle bewährte sich in der Praxis nicht. Erst im Jahr 1936 legten die obersten Gerichte einen Antrag zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit zweier Ermächtigungsgesetze vor.¹⁸ Von Seiten der politischen Verfassungsorgane wurde dagegen kein einziger Normenkontrollantrag gestellt. Die Gründe für diese Zurückhaltung waren vielfältig und unterschieden sich von Fall zu Fall. Im Zweikammersystem der Tschechoslowakei entwickelte sich zwischen den parlamentarischen Kammern kein politischer Antagonismus und Wettbewerb. Ein Gesetzeskontrollrecht der parlamentarischen – das hieß in der Praxis der politischen und insbesondere nationalen – Minderheiten bestand nicht. Ohne den Motor von widerstreitenden politischen Interessen kam das Antragsrecht der parlamentarischen Kammern beim Verfassungsgericht nicht zum Tragen. Auch das Wahlgericht war viel zu eng mit den Parteispitzen und damit mittelbar mit der Parlamentsmehrheit verflochten, als dass es Normenkontrollanträge gestellt hätte. Die obersten Gerichte wären zwar strukturell für Normenkontrollanträge

¹⁶ Verfassungsgerichtsgesetz, Nr. 162/1920 Slg.

¹⁷ Theo ÖHLINGER: Die Entstehung und Entfaltung des österreichischen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Bernd-Christian FUNK (hrsg.): *Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen*. Wien, Verlag Österreich, 2002. 581–600, hier 591.

¹⁸ Tomáš LANGÁŠEK: Ústavní soud a zmocňovací zákony. In: *Ústavní soud* (2012) aaO. 38–54.

prädestiniert gewesen, weil alle wichtigen verfassungspolitischen Streitfragen mittelbar bei ihnen anhängig wurden. Hemmend wirkten sich allerdings Dünkel und persönliche Eitelkeiten der obersten Richter aus.¹⁹ Zudem fehlte ein Anreizsystem, umstrittene Gesetze dem Verfassungsgericht vorzulegen: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts hatte keine Rückwirkung auf den entsprechenden, konkreten Rechtsfall.

Zusätzliche Beschränkungen des Verfassungsgerichtsgesetzes verstärkten die hemmende Tendenz des Antragserfordernisses noch, insbesondere die *Präklusionsfrist*, wonach ein Gesetzeskontrollantrag nur innerhalb von drei Jahren nach Verkündung des Gesetzes gestellt werden durfte (§ 12 VerfGG), sowie Unklarheiten darüber, ob das Verfassungsgericht über materielle *und* formelle Verfassungsmäßigkeit entscheiden durfte und ob diese Entscheidungen *ex nunc* oder *ex tunc* wirkten.²⁰

Die Loslösung der Gesetzeskontrolle von einem konkreten Rechtsfall (Abstraktheit) und der Ausschluss subjektiver Interessen von der Normenkontrolle (Objektivität) charakterisieren *typologisch* das kontinentale Modell einer konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei und in Österreich. Es kam allerdings nicht von ungefähr, dass später nie mehr mit derselben Stringenz Abstraktheit und Objektivität zum Bestandteil der Normenkontrolle wurden. Gerade der tschechoslowakische Laborversuch einer abstrakten Normenkontrolle zeigte, dass mit dem Ausschluss individueller Interessen auch der Motor für die Entfaltung einer effektiven Gesetzkontrolle fehlte. In Österreich wurde die Praxis der Verfassungsrechtsprechung angepasst, eine Rückwirkung der verfassungsrichterlichen Entscheidung auf den konkreten „Anlassfall“ angenommen und das Verfassungsgerichtsgesetz 1929 novelliert.²¹ In der Tschechoslowakei wurden entsprechende Reformbemühungen nicht umgesetzt.

¹⁹ SCHORM aaO. 21.

²⁰ OSTERKAMP (2009) aaO. 32–43.

²¹ Herbert HALLER: *Die Prüfung von Gesetzen, ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Normenkontrolle*. Wien, Springer, 1979. 277.; Karl KORINEK: Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen. *VVDStI*, 1981/39. 7–52, hier 34f.

2. Politik

Trotz dieses letztendlich gescheiterten Initiationsversuchs für eine abstrakte Normenkontrolle der *Gesetze* war das tschechoslowakische Verfassungsgericht nicht bedeutungslos. Die meisten der insgesamt 47 Entscheidungen betrafen die *vorläufigen Verfügungen* des Ständigen Ausschusses, welcher als Ersatzorgan tätig war, wenn das Parlament nicht tagte. Deren Überprüfung erfolgte von Amts wegen. Gerade in diesem Bereich setzte das Verfassungsgericht wichtige Impulse für Politik und Rechtswissenschaft.

Im Jahr 1922 begründete es in einer Entscheidung ausführlich das Verbot von Ermächtigungsgesetzen. Dieses Verbot richtete sich an die Adresse des Parlaments bzw. an dessen Substitut, den Ständigen Ausschuss, eigene Kompetenzen über Ermächtigungsgesetze oder -verfügungen ohne Weiteres an die Regierung zu delegieren.²² Mit dieser Entscheidung prägte das Gericht wichtige juristische Debatten der Folgezeit über Demokratie und Konstitutionalismus. Es brachte sich damit allerdings auch in eine brisante Frontstellung gegenüber Regierung und Exekutive.

2.1. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts gegen Ermächtigungsgesetze (1922)

Im Sommer 1920 kam es zu einem auch für die junge Tschechoslowakei wichtigen völkerrechtlichen Ereignis: Zwischen Österreich und den alliierten sowie assoziierten Mächten wurde der Friedensvertrag von Saint Germain ratifiziert. Der Friedensvertrag vom 10. September 1919 hatte der Tschechoslowakei einige ursprünglich zu Niederösterreich gehörende Gebiete zugesprochen (Feldsberg und Weitra), die mit der Ratifizierung nun endgültig an die Tschechoslowakei fielen. Das Prager Parlament hatte in dieser Zeit Sommerpause. So erließ der Ständige Ausschuss am 23. Juli 1920 eine vorläufige Inkorporationsverfügung, welche die Souveränität des Staates auf jene Gebiete zwischen Südböhmen und Niederösterreich ausdehnte und die Durchführung dieses Souveränitätsübergangs per Regierungsverordnung gestattete.²³

²² Das Urteil ist kommentiert, übersetzt und abgedruckt bei Franz ADLER: Gesetz und Verordnung. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1923/3. 114–123.

²³ Vorläufige Verfügung des Ständigen Ausschusses vom 23.7.1920 über die Inkorporation von Weitra und Feldsberg, Nr. 450/1920 Slg.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens wurden bereits im Ständigen Ausschuss laut.²⁴ Dessen deutschböhmisches Mitglieder wie Rudolf Lodgman von Auen oder Ludwig Spiegel forderten ein Plebiszit und argumentierten, dass für eine Gebietsänderung laut Verfassung ein Verfassungsgesetz notwendig sei. In der nicht-öffentlichen Sitzung des Verfassungsgerichts stand zusätzlich im Zentrum der vor allem vom Richter Bedřich Bobek vorgebrachten Kritik, dass die Durchführung der Inkorporation auf Verordnungswege erfolgen sollte.

Die öffentliche Verhandlung des Verfassungsgerichts fand am 7. November 1922 im Altstädter Rathaus statt. Für die Regierung sprachen renommierte Persönlichkeiten wie der Außenminister Edvard Beneš und der Verfassungsjurist und Regierungsberater Jiří Hoetzel. Insbesondere Hoetzel sprach sich in seinem ausführlichen Gutachten dafür aus, dass der Gesetzgeber ganz frei sei, darüber zu entscheiden, welche Bereiche er an die Exekutive übertragen wolle.

Damit stand ein demokratisches Grundproblem im Zentrum der verfassungsrichterlichen Entscheidung: das Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung bzw. das Verhältnis von Parlament und Regierung. Im Verfassungsgerichtsurteil, das zunächst in etwas holzschnittartiger und polemischer Weise auf die neuere französische Verfassungsliteratur Bezug nahm und die ältere österreichisch-deutsche Staatsrechtslehre als „monarchische Betrachtungsweise“ zurückwies, wurde ein gut begründetes Verbot von Ermächtigungsgesetzen ausgesprochen. Die gesetzgebende Gewalt des Parlaments sei kein „Recht“ zur freien Verfügung und Übertragung, sondern eine von der Verfassung zugewiesene „Funktion“. Zwar könne das Parlament die Durchführung von Gesetzen dem Verordnungswege überantworten, müsse dafür jedoch die leitenden Prinzipien selbst festlegen. In einem argumentativen Erst-recht-Schluss stellte das Verfassungsgericht fest: Wenn schon eine Delegation gesetzgeberischer Kompetenzen durch Gesetz unzulässig ist, gilt dies erst recht, wenn sie lediglich durch eine vorläufige Verfügung des Ständigen Ausschusses erfolgt ist. Eine derartige Delegation sei verfassungswidrig.

Es ist interessant, dass durch dieses Urteil die Inkorporationsverfügung nicht aufgehoben wurde. Stattdessen wurde sie einschränkend dahingehend ausgelegt, dass die Regierung zur Durchführung nur dann berechtigt sei, wenn bereits die entsprechenden Gesetze erlassen worden seien. Hier findet sich,

²⁴ Dazu und zum Folgenden OSTERKAMP (2009) aaO. 94–106 und LANGÁŠEK (2012) aaO. Berichte über die öffentliche Sitzung bei Jaroslav KREJČÍ: *Moc nařizovací a její meze [Verordnungsmacht und ihre Grenzen]*. Praha, Parlament, 1923. und ADLER (1923) aaO.

wenn auch noch nicht so benannt, die Methode der „verfassungskonformen Auslegung“.

Die Gerichtsentscheidung gegen Ermächtigungsgesetze verhinderte freilich nicht, dass die Regierung auch weiterhin vom Parlament mit Blankoermächtigungen ausgestattet wurde.²⁵ Dies betraf vor allem die Zeit der Wirtschaftskrise seit Mitte der 1930er Jahre.

Immerhin kam es aber in der Verfassungslehre zu einem methodisch und rechtsvergleichend fundierten Streit um das richtige und angemessene Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung in einer Demokratie.²⁶

2.2. Die „Ausschaltung“ des Verfassungsgericht durch die Regierung zwischen 1931 und 1938

In der Hochphase der Ermächtigungsgesetzgebung in der Tschechoslowakei Mitte der 1930er Jahre wurde das Verfassungsgericht nicht neu besetzt. Die Amtsperiode der ersten Richterkohorte war im November 1931 ausgelaufen. Es dauerte nicht weniger als sieben Jahre, bis zum Mai 1938, bis die neue Richterschaft bestellt war. Diese Tragikomödie hatte mehrere Akte. Für die Nichtbesetzung waren zunächst parteipolitische Differenzen und später finanzpolitische Erwägungen ausschlaggebend.²⁷ Dies änderte sich Mitte der 1930er Jahre. In einem Vermerk für die Kanzlei des tschechoslowakischen

²⁵ Umfassend Jaroslav KREJČÍ: *Zmocňovací zákon a ústavní soud. Studie z československého práva ústavního [Ermächtigungsgesetz und Verfassungsgericht. Studie aus dem tschechoslowakischen Verfassungsrecht]*. Praha, Moderní stát, 1939.

²⁶ Zu den wichtigsten Autoren dieses Methodenstreits gehörten ADLER (1923) aaO.; KREJČÍ (1923) aaO. und DERS. (1939) aaO.; Paul HARTMANN: Die Zulässigkeit der Ministerialverordnungen nach tschechoslowakischem Rechte. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1929/9. 82–86.; Jiří HOETZEL: Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny [Verordnungsgewalt nach der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde]. *Právník*, 23–35.; DERS.: *Soudní kontroly veřejné správy [Richterliche Kontrolle der öffentlichen Verwaltung]*. Praha, Všehrd, 1924.; Zdeněk NEUBAUER: Meze moci nařizovací [Grenzen der Ordnungsgewalt]. *Časopis pro státní a právní vědu*, 1924/7. 39–48.; Rudolf PETRŽÍLA: Delegace zákonodárné moci a normativní teorie [Delegation der gesetzgebenden Gewalt und die normative Theorie]. *Časopis pro státní a právní vědu*, 1925/8. 7–18.; Heinrich RAUCHBERG: Bemerkungen über die außerordentliche Verordnungsgewalt der Regierung. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1934/14. 109–126.; Fritz SANDER: Zur Frage der Zulässigkeit von Ermächtigungsgesetzen nach der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1934/14. 1–22, 46–59, 83–100.; Franz WEYR: La question de la délégation de puissance législative. *Revue internationale de droit*, 1926. 72–88.; DERS.: Le problème de pleins pouvoirs législatifs. *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1937. 41–72.

²⁷ Vgl. OSTERKAMP (2009) aaO. 84–92.

Präsidenten hieß es nun unverblümt, dass die tschechoslowakische Regierung für die verbleibende Laufzeit der Ermächtigungsgesetze vermeiden wolle, „dass das Verfassungsgericht die Gelegenheit zu einer Entscheidung bekommt.“²⁸

Weil die Regierung eine Überprüfung der neueren Ermächtigungsgesetze verhindern wollte, verzögerte sie die Neubesetzung der vakanten Verfassungsrichterstellen. Bereits seit dem Frühjahr 1936 war die Frage der Ermächtigungsgesetze beim Verfassungsgericht formell anhängig, weil die obersten Gerichte entsprechende Normenkontrollanträge gestellt hatten. Parallel zur Verzögerungstaktik bei der Neubesetzung des Verfassungsgerichts brachte die Regierung im Parlament ein sog. Legalisierungsgesetz ein. Damit sollten die auf der Grundlage der Ermächtigungsgesetze ergangenen Notverordnungen in Gesetzesrang erhoben und ihr Verfassungsmakel dadurch zu „saniert“ werden. Dieses Legalisierungsgesetz sollte wegen der kritischen Rechtsprechung des Obersten Verwaltungsgerichts, das mehrere Notverordnungen für rechtswidrig erklärt hatte, auch die richterliche Kontrolle über Verordnungen an den obersten Gerichten einschränken.²⁹

Erst nachdem der Senat, die zweite parlamentarische Kammer, diese Pläne von Regierung und Abgeordnetenhaus durchkreuzt hatte, und nach mehreren Interventionen von Seiten der Präsidialkanzlei händigte die Regierung im November 1937 schließlich den neuen Verfassungsrichtern ihre Ernennungsurkunden aus. Der Tod des nominierten Verfassungsgerichtspräsidenten Karel Baxa verzögerte die Einsetzung des Gerichts dann nochmals bis zum Mai 1938. Die Akten aus der Kanzlei des tschechoslowakischen Staatspräsidenten und der Beratungen des Ministerrats³⁰ zeigen, dass die Regierung seit 1935 konsequent die Ausschaltung des tschechisch slowakischen Verfassungsgerichts folgte, um sich die Machtbefugnisse auf Grundlage der Ermächtigungsgesetze zu erhalten.

Es ist eine traurige Ironie der Geschichte, dass das Verfassungsgericht erst unter den totalitären Bedingungen des nationalsozialistischen „Protektorats Böhmen und Mähren“ dazu kam, zum ersten Mal eine Rechtsnorm für verfassungswidrig zu erklären und die Brücke zu seiner ersten Entscheidung vom 7. November 1922 zu schlagen. In seiner Entscheidung vom 23. Mai 1939

²⁸ Vermerk der Präsidialkanzlei vom 11.4.1935. In: Archiv der Präsidialkanzlei der Tschechoslowakischen Republik, Prag, Sign. T. 1949/21 Az. L 435/35.

²⁹ Dazu Jaroslav KREJČÍ: *O tak zvané sanaci vadných právních aktů [Über die sog. Sanierung mangelhafter Rechtsakte]*. Praha, Moderní stát, 1937. 40f.

³⁰ Vgl. OSTERKAMP (2009) aaO. 84–92.; LANGÁŠEK (2012) aaO.

sprach es sich noch einmal gegen die Ermächtigungspraxis von Parlament und Ständigem Ausschuss aus.³¹

3. Wissenschaft

Am Ende der 1930er Jahre konnte sich das Verfassungsgericht auf eine reichhaltige, rechtswissenschaftliche Literatur tschechoslowakischer Provenienz stützen. Die professionelle Selbstverortung der Juristen im neuen Staat betraf zunächst die Frage, welche Dogmen der altösterreichischen oder deutschen Staatsrechtslehre aus Zeiten der Monarchien weiterhin tragfähig und welche zu verwerfen seien. Wie ließ sich eine moderne Form der Gewaltenteilung am besten verwirklichen? War man auf dem Weg zu Verwaltungsstaat, Präsidialdiktatur oder einer Stärkung der parlamentarischen Demokratie?

Das verfassungsrichterliche Verbot von Ermächtigungsgesetzen aus dem Jahr 1922 erntete viel Aufmerksamkeit und trug wissenschaftliche Früchte. Die juristischen Debatten waren dabei sehr viel mehr als die Vermessung der Verfassung auf das Verhältnis von Verfassung, Gesetz und Verordnung.³²

Das innovative Potenzial der tschechoslowakischen Verfassungslehre der Zwischenkriegszeit kann hier nicht erschöpfend dargestellt, nicht einmal angedeutet werden. Im Folgenden werden lediglich zwei Aspekte herausgegriffen: die Herausbildung eines juristischen Demokratiebegriffs und die Verrechtlichung der Grundrechte.

3.1. Der juristische Demokratiebegriff

Diejenigen tschechoslowakischen Juristen, die dem Verbot der Ermächtigungsgesetze durch das Verfassungsgericht beipflichteten, suchten zur Begründung ihrer Ansichten den Anschluss an die Argumentationsfiguren anderer zeitgenössischer Demokratien. Die renommierte tschechoslowakische Zeitschrift „Parlament“ holte Gutachten von französischen und deutschen

³¹ Kundgemacht durch den Ministerpräsidenten am 2.6.1939, Nr. 134/1939 Slg.

³² Zu diesem grundsätzlichen Methodenstreit vgl. Fn. 26; ausführlich OSTERKAMP (2009) aaO. 111–129.

Rechtswissenschaftlern wie Hans Kelsen, Léon Duguit und Maurice Hauriou ein, die sich ebenfalls auf die Seite des Verfassungsgerichts schlugen.³³

Die treibende Kraft hinter der Entwicklung des Demokratiedenkens vom politischen *Verfassungsprogramm* hin zu einem rechtlich relevanten *Verfassungsprinzip* bildeten freilich die Juristen der Tschechoslowakei selbst. Zu ihnen zählen die tschechischen Juristen Jaroslav Krejčí und Rudolf Petržíla oder deutsche Rechtswissenschaftler wie Heinrich Rauchberg, Franz Adler und Fritz Sander. Mit Krejčí und Sander waren darunter zwei Wissenschaftler, die später politisch mit den Nationalsozialisten kollaborierten.

Langezeit taten sich viele dieser Gegner der Ermächtigungsgesetze schwer, den Demokratiedanken in ihre Argumentation einzubeziehen. Ein wichtiges Beispiel ist der Brünner Rechtstheoretiker und Kelsens Freund František Weyr, der unter Berufung auf die Trennungsthese der Reinen Rechtslehre von Recht und Politik sein Demokratieverständnis als einen „politischen Grundsatz“ aus seinen Schriften verbannte. Er änderte seine Ansicht erst im Jahr 1937 unter dem Eindruck der diktatorischen Entwicklung in Europa.³⁴

Jaroslav Krejčí hingegen, im Jahr 1922 Sekretär des Verfassungsgericht und nach 1938 dessen Präsident, brachte als einer der ersten Demokratieerwägungen in die juristische Debatte um Ermächtigungsgesetze ein.³⁵ Er begründete es als demokratischen Grundsatz der Verfassung, dass allgemeine Normen nur von einer gewählten Volksvertretung erlassen werden sollen, insbesondere wenn sie in individuelle Freiheits- und Eigentumsrechte eingreifen.

Neben Krejčí argumentierten die Rechtswissenschaftler Rauchberg und Adler mit der demokratisch notwendigen Rolle der Öffentlichkeit, öffentlichen Meinung und Kompromissfindung im Gesetzgebungsprozess.³⁶ Eine Garantie dafür liege in der parlamentarischen Verhandlung. Beide machten die parlamentarischen Minderheitenrechte als demokratischen Inhalt der Verfassung stark. Sie standen damit in der Tradition Kelsens, für den parlamentarische Kompromissfindung und Minderheitenschutz ebenfalls Wesensmerkmale von Demokratie waren.³⁷

³³ Gutachten von Maurice HAURIOU Léon DUGUIT und Hans KELSEN in *Parlament*, 1922/2. 391, 392, 392–396.

³⁴ Dies zeigt ein Vergleich seiner Artikel, vgl. WEYR (1926) aaO. und DERS. (1937) aaO.

³⁵ Jaroslav KREJČÍ: *Delegace zákonodárné moci v moderní demkracie [Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie]*. Praha, Moderní stát, 1924.

³⁶ RAUCHBERG aaO; FRANZ ADLER: Verfassung und Richteramt. Ein Beitrag zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1931/10. 103–122.

³⁷ Hans KELSEN: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen, Mohr, 1929. 54.

Diese vom Verfassungsgerichtsurteil angestoßenen Überlegungen führten bei diesen Wissenschaftlern schließlich zu einer Verrechtlichung des Demokratieprinzips – und damit zum Sprung in den Verfassungspositivismus. Das Verfassungsgericht knüpfte an diese Entwicklung mit seinem Urteil von 1939 nur noch auf dem Papier, aber nicht mehr mit praktischer Wirkung an.

3.2. Grundrechte

Im Zusammenhang mit der juristischen Auseinandersetzung um die Ermächtigungsgesetze stand auch die sich herausbildende Grundrechtsdogmatik. Was das Parlament selbst zu regeln habe und nicht an die Exekutive delegieren könne, auf diese Frage wurden fast einhellig die verfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalte und vor allem die Gesetzesvorbehalte für die Grundrechte genannt. Die tschechoslowakische Verfassung ordnete häufig an, dass von den Staatsbürgern Pflichten und Eingriffe in die Grundrechte nur „auf Grundlage“ oder „durch Gesetz“ zu dulden seien.

Ein modernes Grundrechtsverständnis entwickelte sich dennoch nur langsam. Gerade in den 1920er Jahren wirkte jene Staatsrechtslehre der Habsburgermonarchie nach, die eine unmittelbare Anwendbarkeit der Grundrechte abgelehnt hatte, diese als „Monologe des Gesetzgebers“ und damit als offenen Text ohne jede normative Relevanz gedeutet hatte.³⁸ Beispielsweise argumentierte der einflussreiche Prager Professor und Regierungsberater Jiří Hoetzel, dass in der Verwaltung subjektive Rechte und Grundrechte nur dann anerkannt werden können, wenn die Verwaltung keinen Ermessensspielraum habe.³⁹

Die Grundrechtsdogmatik entstand wie auch im Fall des juristischen Demokratieprinzips in der Auseinandersetzung mit der ausländischen Rechtswissenschaft. Zur Frage, ob die Gleichheit vor dem Gesetz ein subjektives Recht begründe, wurde im Jahr 1931 der Deutsche Juristentag in der Tschechoslowakei mit Referaten von Josef Redlich und Franz Wien-Claudi veranstaltet. Für das tschechische Publikum arbeiteten Jaroslav Krejčí und Zdeněk Peška systematisch die deutsche, österreichische, Schweizer,

³⁸ Vgl. nur František WEYR: *Soustava československého práva státního [System des tschechoslowakischen Staatsrechts]*. Praha, Borový, 1924. 337.; DERS.: Der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetze und subjektive Rechte. *Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik*, 1931/12. 79–81.

³⁹ HOETZEL (1926) aaO. 26.

französische und amerikanische Staatsrechtslehre zu Grundrechten und insbesondere den Gleichheitsrechten auf.⁴⁰

Sowohl der Juristentag von 1931 als auch die genannten tschechischen Juristen sprachen sich dafür aus, dass der Gleichheitssatz in der modernen Demokratie auch den Gesetzgeber binde und von den Gerichten als unmittelbares Recht anwendbar sei.⁴¹ Die Vertreter der deutschen Nationalität in der Tschechoslowakei hatten dabei ein besonderes Interesse daran, Gleichheit als bindendes Recht zu postulieren. Auf diese Weise konnten sie juristisch ihre Ansprüche auf kollektive Nationalitätenrechte und Nationalitätengleichberechtigung formulieren. Dieses nationalpolitische Interesse trieb die juristische Dogmatik bedeutend voran. Gleichzeitig war man allerdings nicht bereit, Fragen der *nationalen* Gleichheit auch auf andere Bereiche der Gleichberechtigung zu übertragen, z. B. auf die Gleichheit der Geschlechter.⁴²

4. Fazit

Der tschechoslowakische Verfassungskonflikt der Zwischenkriegszeit nahm viele der späteren juristischen und politischen Kämpfe um die Verfassungsgerichtsbarkeit in anderen Ländern vorweg. Auch heutige Verfassungsgerichte herrschen in einem „Zwischenreich von Recht, Wissenschaft und Politik“⁴³. Ihre juristische Auslegung der notwendig allgemein und grundsätzlich gehaltenen Verfassungsnormen und -prinzipien erhebt den Anspruch auf Rechtllichkeit und juristische Verbindlichkeit.

⁴⁰ Jaroslav KREJČÍ: *Základní práva občanská a rovnost před zákonem [Bürgerliche Grundrechte und die Gleichheit vor dem Gesetz]*. Praha, Moderní stát, 1929.; Zdeněk PEŠKA: *Československá ústava a zákony s ní související [Die tschechoslowakische Verfassung und ihre Gesetze]*. Band I. Praha, Kompas, 1935. 326.

⁴¹ Vgl. dazu die Gutachten von Josef REDLICH und Franz WIEN-CLAUDI: *Fünfter Deutscher Juristentag in der Tschechoslowakei. Gutachten*. 1931.; Franz ADLER: *Zásada rovnosti před zákonem a její význam v moderních ústavách [Der Gleichheitsgrundsatz und dessen Bedeutung in modernen Verfassungen]*. *Moderní stát*, 1931/4. 261–272.; Fritz SANDER: *Der Sinn des Satzes von der Gleichheit vor dem Gesetz*. *Prager Juristische Zeitschrift*, 1931/11. 273–290.

⁴² Jana OSTERKAMP: *Equality at Stake, Legal and National Discourses on Family Law in Czechoslovakia 1918–1931*. In: Sara KIMBLE – Marion ROEWKAMP (Hrsg.): *New Perspectives on European Women's Legal History*. Abingdon, Taylor & Francis, 2016.

⁴³ So für das deutsche Bundesverfassungsgericht Matthias JESTAEDT – Oliver LEPSIUS – Christoph Möllers – Christoph SCHÖNBERGER: *Das entgrenzte Gericht. Eine Bilanz nach 60 Jahren Bundesverfassungsgericht*. Berlin, Suhrkamp, 2011. 7.

Gleichzeitig wirken die Verfassungsgerichtsentscheidungen tief in den Bereich des Politischen hinein. Entscheidungen der Verfassungsgerichte wurden und werden daher nicht nur als juristische, sondern auch als politische Entscheidungen wahrgenommen. Der Konflikt mit anderen Verfassungsorganen ist vorprogrammiert, wie das jüngste Beispiel im heutigen Polen einmal mehr zeigt.⁴⁴ Das tschechoslowakische Beispiel führt eindrücklich vor Augen, dass solche Verfassungskonflikte um die Grundsatzfragen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Konstitutionalismus nicht nur mit politischen, sondern auch mit juristischen und rechtswissenschaftlichen Mitteln ausgefochten werden können und müssen.

⁴⁴ Vgl. Konrad SCHULLER: Wenn Macht nicht mehr Recht ist. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9.3.2016.

DIE ENTWICKLUNG DER STAATSGERICHTSBARKEIT IN POLEN

Piotr CZARNY

Dr., Jagiellonen-Universität Krakau

1. Einführung

Die Staatsgerichtsbarkeit hat in Polen eine lange Tradition, deren Wurzeln bis ins XVI. Jahrhundert zurückreichen. Ihre rechtliche Gestalt änderte sich aber wesentlich im Laufe der Zeit. Fast alle historischen polnischen Verfassungen sahen die Existenz eines Staatsgerichtshofes vor, seine Zusammensetzung und Kompetenzen waren jedoch ziemlich unterschiedlich. Außer in sehr wenigen Ausnahmesituationen spielte er in der Praxis keine politische Rolle.

Ein Staatsgerichtshof ist immer funktionell mit der sog. staatsrechtlichen (konstitutionellen) Verantwortlichkeit verbunden. In Polen versteht man unter diesem Begriff die Verantwortlichkeit der Personen (vor allem der Regierungsmitglieder), welche die höchsten Staatsämter bekleiden, für vorsätzliche Verfassungs- und Gesetzesverletzung (das sog. Verfassungsverbrechen) oder (nicht immer) für bestimmte politische Verbrechen (vor allem für Hochverrat)¹.

Die geschichtliche Entwicklung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit ist generell mit zwei "Entwicklungslinien" verbunden. Erstens stellt man oft fest, dass die Rechenschaft der höchsten Staatsbeamten vor allem dem Schutz der Verfassung (oder ferner dem Schutz der Gesetzmäßigkeit der

¹ Michał BOŻEK: Trybunał Stanu. In: Ryszard M. MAŁAJNY (hrsg.): *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Warszawa, Wyd. C. H. Beck, 2013. 631.; Przemysław KIEROŃCZYK: Odpowiedzialność konstytucyjna (Trybunał Stanu). In: Andrzej SZMYT (hrsg.): *Leksykon prawa konstytucyjnego*. Warszawa, Wyd. C. H. Beck, 2013. 319.

Gewaltausübung) dient². Nach den bekannten Worten von R. v. Mohl war die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit "Schlußstein eines constitutionellen Staatsgebäudes"³. Zweitens behauptet man, dass sie auch ein Mittel zur Verwirklichung der Parlamentskontrolle sei⁴. In diesem Sinne handelt es sich um die Kontrollbefugnisse des Parlaments gegenüber diesen Staatsorganen, die die Gesetze vollziehen sollen. Wenn das Parlament überhaupt Einfluss auf den Inhalt der Gesetze nimmt, entsteht das praktische Problem, wie man eine Ausführung der Gesetze garantieren kann, die mit dem Willen des Parlaments vereinbar ist. Aus verschiedenen Gründen war und ist es ausgeschlossen, dem Parlament eine Kompetenz zu geben, alle vollziehenden Organe abzurufen. Wenn aber das Parlament keinen Einfluss auf die Besetzung der ausführenden Ämter hat, bleibt seine Macht in der Tat wesentlich begrenzt. Da die Verwaltung in der Regel hierarchisch aufgebaut ist, konzentrieren sich die Kontrollbefugnisse des Parlaments auf die Personen, die ein Ministeramt bekleiden.

Die Idee der Staatsgerichtsbarkeit schafft auf den ersten Blick eine Möglichkeit, dieses Problem vernünftig zu lösen. Das Parlament bekommt das Recht, bestimmte Personen wegen Rechtsverletzungen anzuklagen und ihre Abberufung zu erreichen. Die Einschränkungen, die immer mit einem gerichtlichen Verfahren verbunden sind (vor allem die richterliche Unabhängigkeit), sollen eine Garantie dafür bilden, dass das Parlament seine Kontrollrechte nicht missbraucht. Außerdem bietet ein gerichtsförmiges Organ die beste Chance, Rechtsverletzungen korrekt festzustellen und entsprechende Strafen zu verhängen.

In den polnischen Lehrbüchern wird oft die Unterscheidung zwischen staatsrechtlicher (konstitutioneller) und politischer (parlamentarischer) Verantwortlichkeit betont⁵. Die Hauptdifferenzen betreffen den Personenkreis,

² Albrecht WEBER: *Europäische Verfassungsvergleichung*. München, Verlag C. H. Beck, 2010. 62.; Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I*. München, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1984. 183.

³ Rudolf HOKE: Verfassungsgerichtsbarkeit in den deutschen Ländern in der Tradition der deutschen Staatsgerichtsbarkeit. In: Christian STARCK (hrsg.): *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1983. 59.

⁴ Wiesław SKRZYDŁO – Ryszard MOJAK: Parliamentary and constitutional Accountability. In: Paweł SARNECKI – Andrzej SZMYT – Zbigniew WITKOWSKI (hrsg.): *The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland*. Warszawa, Sejm Publishing Office, 1999. 179.; Bogumił NALEZIŃSKI: Organy władzy sądowniczej. In: Paweł SARNECKI (hrsg.): *Prawo konstytucyjne RP*. Warszawa, Wyd. C. H. Beck, 2008. 433.

⁵ S. zB. Michał SZCZANIECKI: *Powszechna historia państwa i prawa*. Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1985. 584–587.

der beiden Formen der Verantwortlichkeit unterliegt, den Umfang der Handlungen, mit denen sie verbunden sind, das Verfahren und die möglichen Sanktionen⁶. Die staatsrechtliche Verantwortung wird als eine Art der rechtlichen Rechenschaft betrachtet, weil die Voraussetzungen und das Verfahren rechtlich bestimmt werden müssen. Es treten aber auch hier meistens politische Elemente auf. Das Anklagerecht steht grundsätzlich dem Parlament oder einer Parlamentskammer zu. Das Parlament ist nicht verpflichtet eine solche Anklage zu erheben; die Entscheidung wird auch von der politischen Zweckmäßigkeit beeinflusst. Außerdem entscheidet in diesen Sachen ein besonderer Gerichtshof, der in der Regel vom Parlament (ganz oder teilweise) gewählt wird und nicht nur aus rechtskundigen Mitgliedern besteht⁷.

Vom rechtsvergleichenden Standpunkt aus kann bestimmt festgestellt werden, dass es kein einheitliches Modell der Staatsgerichtsbarkeit gibt. Auch in Polen wird aber betont, dass es zwei Grundformen gibt: das britisch-amerikanische *Impeachment*-Verfahren und das französische Modell, das seine Wurzeln im Gesetz aus dem Jahre 1789 über die Verantwortung der Minister und in den ersten zwei Verfassungen (1791, 1793) hat⁸. Der Hauptunterschied liegt in der Antwort auf die Frage, wer (welches Staatsorgan) die Verfassungs- oder Gesetzesverletzung feststellt und zuständig ist, die schuldige Person zu bestrafen. Im ersten Fall ist es die zweite Kammer des Parlaments, im zweiten ein besonderer Gerichtshof, dessen Mitglieder (zumindest teilweise) vom Parlament gewählt werden.

Die Lage ist aber in der Gegenwart weit komplizierter, weil sich noch andere Formen entwickelt haben⁹. Es geht um die Ideen, die Funktion eines Staatsgerichtshofes dem Verfassungsgericht oder dem obersten Gericht zu übergeben. Einen besonderen Fall bildet Rumänien, wo eine Feststellung einer schweren Verfassungsverletzung durch den Staatspräsidenten, die vom

⁶ Michał PIETRZAK: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1992. 9.; Sabina GRABOWSKA: *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*. Toruń, Wydawnictwo Adama Marszałek, 2012. 11.

⁷ BOŹEK aaO. 632.

⁸ BOŹEK aaO. 635; nach Art. 23 (Kap. V) der Verfassung aus dem Jahre 1791 sollte ein nationales Hochgericht, das aus Mitgliedern des Kassationshofes und Hochgeschworenen bestand, geschaffen werden; es erkannte über Vergehen der Minister und der vornehmsten Beamten der vollziehenden Gewalt und Verbrechen, die die allgemeine Sicherheit des Staates berühren, wenn die gesetzgebende Körperschaft einen Anklagebeschluss fasste.

⁹ Jacek ZALEŚNY: *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*. Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2004. 58.

Parlament beschlossen wurde, zur Volksabstimmung über die Amtsenthebung führt. Man kann sagen, dass in diesem Fall die Staatsbürger die Rolle des Staatsgerichtshofes ausüben¹⁰. Es ist aber umstritten, ob dieses System als Form der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit zu betrachten ist. Denn die Bürger lassen sich in der Volksabstimmung nicht nur von rechtlichen Kriterien leiten. In anderen Staaten, wo es im Parlament ein Einkammersystem gibt, ist es möglich, dass unter bestimmten Verfahrensvoraussetzungen das Parlament sowohl über „die Anklage“ als auch über Amtsenthebung entscheidet¹¹.

2. Die Anfänge der Staatsgerichtsbarkeit in Polen

“Urgroßvater” des heutigen Staatsgerichtshofs war das Reichstagsgericht, das in der II. Hälfte des XVI. Jahrhunderts entstanden ist. Es hat sich aus dem königlichen Gericht entwickelt und war unter anderem zuständig für Anklagen gegen Staatsbeamte (auch die höchsten) wegen finanziellem Missbrauch und in Sachen Richterkorruption. Grundsätzlich war es aber als Strafgericht tätig (*crimen laese maiestatis*, Hochverrat)¹². Der König und die Mitglieder des Reichstags hatten ein Anklagerecht. Das Gericht bestand aus Mitgliedern des Senats (zweite Kammer des damaligen polnischen Parlaments) und aus am Anfang 8, später 24 Abgeordneten (Mitglieder der ersten Parlamentskammer). In der Praxis war die Tätigkeit des Gerichts wenig effektiv, weil es nur während der Tagungsperiode des Reichstags fungierte, die grundsätzlich nicht länger als 6 Wochen (alle zwei Jahre) dauerte¹³.

Die Organisation des Reichstagsgerichts änderte sich oft. Vom Standpunkt der zukünftigen Entwicklung war es aber wichtig, dass es die (damals fast einzige) Möglichkeit hatte, die höchsten Staatsbeamten zu entlassen. Charakteristisch war auch seine unmittelbare Verbindung mit der Abgeordnetenkammer.

¹⁰ S. GRABOWSKA aaO. 72.

¹¹ S. zB. Art. 74 der Verfassung Litauens.

¹² Marek BORUCKI: *Temida staropolska*. Warszawa, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, 2001. 95.

¹³ Im letzten Verfahren (1790) wurde einer der ehemaligen Reichstagsmarschälle für schuldig gesprochen und zum Verlust aller Staatsämter und zur Verbannung verurteilt, BORUCKI aaO. 109.

3. Die Periode der konstitutionellen Monarchie

Die erste schriftliche polnische Verfassung vom 3. Mai 1791 setzte die frühere Rechtslage mit einigen Ergänzungen fort¹⁴. Sie sah ausdrücklich die Verantwortung der Minister für jede Übertretung der Gesetze vor. Wenn die Minister „von der zur Prüfung ihrer Handlungen niedergesetzten Deputation (dh. Parlamentskommission) wegen Übertretung der Gesetze angeklagt wurden, sollten sie „mit ihrer Person und ihrem Vermögen“ zur Verantwortung gezogen werden¹⁵. Bei allen derartigen Klagen durften die versammelten Stände (beide Kammern des Parlaments – P. Cz.) die beschuldigten Minister „an die Reichsgerichte abschicken“. Deswegen wird das Reichstagsgericht als Organ betrachtet, das die Funktion des heutigen Staatsgerichtshofs ausübte.¹⁶ Es sollte als höchstes Gericht bei der Eröffnung jedes Reichstages ganz neu gewählt werden. Deswegen spricht die Verfassung nicht von einem Organ dieser Art. Es war auch zuständig, wenn es um Verbrechen gegen die Nation und den König ging. Obwohl am 28. Mai 1791 ein Gesetz über Reichstagsgerichte angenommen wurde, kam es niemals zu einem Verfahren gegen einen Minister, weil die Verfassung vom 3. Mai nur ein Jahr galt.

Im Warschauer Herzogtum (1807-1815) war die Verantwortung der Minister nur allgemein und ohne Einzelheiten in der Verfassung erwähnt (Art. 11)¹⁷. Es ging aber um die Verantwortung vor dem Monarchen. Nach einer Verordnung des sächsischen Königs, der als Warschauer Herzog an der Spitze dieses Staates stand, vom April 1808 waren alle Minister für die Gegenzeichnung der Herzogsakte und für eigene Handlungen, die Rechtsverletzungen darstellten oder für den Staat schädlich waren, sowie für Unterlassung der Ausübung der Gesetze verantwortlich. Der Herzog entschied über die Einleitung des Verfahrens und bestimmte das zuständige Gericht. Ein besonderer Staatsgerichtshof und ein formeller Einfluss des Parlaments waren nicht vorgesehen. In der Praxis kam es niemals zur Einleitung eines solchen Verfahrens.

¹⁴ Mehr zu dem Regierungssystem, das diese Verfassung einführte, und zu seiner Bedeutung in der Rechtsgeschichte Europas s. Christian STARCK: Über die polnische Verfassungsdinge. In: DERS.: *Verfassungen*. Tübingen, Mohr Siebeck Verlag, 2009. 401–404.

¹⁵ Die Übersetzung der Bestimmungen der polnischen geschichtlichen Verfassungen stammt aus der Internet-Seite www.verfassungen.de.

¹⁶ Waclaw URUSZCZAK: Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2013/3(6). 253.

¹⁷ Verfassung des Warschauer Herzogtums wurde von Kaiser Napoleon dem Ersten oktroyiert.

Eine andere Form der Staatsgerichtsbarkeit war in der Verfassung des polnischen Königreiches (1815-1830) vorgesehen, das nach dem Wiener Kongress aus dem Gebiet des Warschauer Herzogtums entstand. Ein "hoher Nationalhof" wurde befugt, "über die Staatsverbrechen und die von den großen Beamten des Königreichs begangenen Vergehen zu urteilen". Dieses gerichtsförmige Organ bestand aus allen Mitgliedern des Senats, die vom König auf Lebenszeit berufen wurden¹⁸.

Als Staatsgerichtshof entschied der Senat „über den Antrag zur gerichtlichen Verfolgung: der Senatoren, der Minister, die ein Departement haben, der Staatsräthe und Requetenmeister wegen Pflichtvergessenheit in Ausübung ihrer Amtspflicht". Den Antrag durften der König, der Statthalter und die Abgeordnetenversammlung stellen.

Dieses Gericht war nur einmal tätig und zwar nicht als Staatsgerichtshof sondern als Strafgericht. Die Mitglieder des sog. Patrioten-Vereins wurden im Jahre 1827 wegen Hochverrats angeklagt. Sie wurden aber freigesprochen bzw. zu milden Freiheitsstrafen verurteilt¹⁹. Damit war Nikolaus I. sehr unzufrieden und nach dem Novemberaufstand (1830-1831) wurde es abgeschafft.

4. Die Freie Stadt Krakau (1815-1846)

Kurz soll auch die Lage in der Freien Stadt Krakau (1815-1846) erwähnt werden. Die Stadt Krakau mit Umgebung war nach den Bestimmungen des Wiener Kongresses ein Kleinstaat, der unter dem Protektorat von Russland, Preußen und der Habsburgermonarchie stand. Die Freie Stadt Krakau hatte ihre eigene Verfassung.

Nach der Verfassungsurkunde von 1815 hatte die alljährliche Versammlung der Repräsentanten (die aber nur teilweise mittelbar von Bürgern gewählt wurden) das Recht, die öffentlichen Beamten, welche "der Veruntreuung der öffentlichen Gelder, der Erpressung oder des Missbrauchs der obrigkeitlichen Gewalt beschuldigt sind, anzuklagen, und vor den obersten Gerichtshof zu ziehen". Es ging also um eine besondere Form der Staatsgerichtsbarkeit, die

¹⁸ Das damalige polnische Königreich (auch Kongresspolen genannt) blieb mit Russland in einer Personalunion.

¹⁹ Dieses Verfahren wurde von der Öffentlichkeit mit sehr großer Aufregung beobachtet, Antoni CZUBIŃSKI – Jerzy TOPOLSKI: *Historia Polski*. Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1988. 302–303.

gewisse Parallelen zu dem *Impeachment*-Verfahren zeigte²⁰. Sehr interessant war die Zusammensetzung dieses Gerichtshofs. Er bestand aus fünf durch das Los gewählten Repräsentanten, drei Mitgliedern des Senats, welche er selbst dazu bestimmte, Präsidenten der beiden Gerichtshöfe, vier Friedensrichtern „nach der Reihe genommen“ und drei Bürgern, welche der angeklagte Beamte zu ernennen das Recht hatte²¹. Dieses Gericht erließ sieben Urteile. Interessant ist, dass es den Begriff „Beamtenverbrechen“ aus dem österreichischen Recht benutzte und den Verlust aller politischen Rechte für eine bestimmte Zeit als besondere Strafe verhängte.²²

5. Die zweite Hälfte des XIX. Jahrhunderts

In der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts blieb das Gebiet des früheren polnischen Staates zwischen Russland, Preußen (seit 1871 dem deutschen Kaiserreich) und der Habsburgermonarchie aufgeteilt. In Russland und Preußen gab es damals keine Formen der Staatsgerichtsbarkeit. Anders war dies seit 1867 im südöstlichen Teil Polens (im sog. Königreich Galizien und Lodomerien), da im österreichischen Teil der Habsburgermonarchie ein Staatsgerichtshof existierte. Die Politiker aus Galizien waren Mitglieder des Reichsrates und der Regierung in Wien. Deshalb kannten sie die Rechtslage im österreichischen Teil der „Donaumonarchie“, was für die Zukunft eine wesentliche Rolle spielte.

6. Staatsgerichtsbarkeit in Polen in der Zwischenkriegszeit (1918–1939)

Nach dem Ersten Weltkrieg entstand wieder ein unabhängiger polnischer Staat. In der Verfassung von 1921 (sog. März-Verfassung) wurde sowohl die konstitutionelle als auch die politische Verantwortlichkeit vorgesehen. Für die konstitutionelle war ein Staatsgerichtshof (Staatstribunal) zuständig. Er setzte sich aus dem ersten Präsidenten des Obersten Gerichtshofs als Vorsitzenden und aus 12 Mitgliedern, von denen 8 vom Sejm und 4 vom Senat außerhalb des

²⁰ Paweł CICHON: O rządach prawa w Wolnym Mieście Krakowie uwag kilka. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2012/5. 250.

²¹ Die Zusammensetzung des Gerichtshofs wurde in den Jahren 1818 und 1833 teilweise geändert.

²² CICHON aaO. 249.

Kreises dieser Körperschaften gewählt werden sollten, zusammen. Mindestens die Hälfte der Mitglieder musste die Befähigung zum Richteramt besitzen. Die Wahl nahmen Sejm und Senat sofort nach Konstituierung für die ganze Wahlperiode vor.

Der Staatspräsident konnte “wegen Landesverrats, Verfassungsbruch oder wegen strafbarer Vergehen nur durch den Sejm auf Grund eines mit einer Mehrheit von 3/5 der Stimmen [...] gefassten Beschlusses zur Verantwortung gezogen werden”. Mit dem Augenblick der Versetzung in den Anklagezustand war der Präsident vom Amte suspendiert.

Die konstitutionelle Verantwortung der Minister war nur teilweise in der Verfassung bestimmt, weil die Art ihrer Verwirklichung ein einfaches Gesetz regeln sollte. Nach dem Gesetz aus dem Jahre 1923 über den Staatsgerichtshof durften die Regierungsmitglieder für die in ihren Wirkungskreis oder für die in den allgemeinen Umfang der Regierungspolitik fallenden Handlungen und Unterlassungen, wodurch sie vorsätzlich oder fahrlässig die Verfassung oder ein anderes Gesetz verletzten, den Staat einer Gefahr aussetzten oder einen den Interessen des Staates “selbstverständlichen Schaden” zufügten, angeklagt werden. Ein Beschluss, der einen Minister in den Anklagezustand versetzte, musste vom Sejm mit einer Mehrheit von 3/5 der abgegebenen Stimmen gefasst werden²³.

Interessant sind die Parallelen zwischen dem polnischen Gesetz über den Staatsgerichtshof (1923) und dem Gesetz von 1867 über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder²⁴. Das österreichische Gesetz stütze sich unter anderem auf folgende Prinzipien: Zulässigkeit eines Strafverfahrens vor dem Staatsgerichtshof, wenn die Straftat mit der Amtsausübung verbunden war, Notwendigkeit eines Vorverfahrens, das ein vom Staatsgerichtshof bestimmten Ermittlungsrichter durchführen sollte, Mündlichkeit und Öffentlichkeit des Verfahrens vor dem Staatsgerichtshof, Unzulässigkeit der Rechtsmittel gegen ein Urteil des Staatsgerichtshofes²⁵. Analoge Grundsätze enthielt auch das polnische Gesetz. Man kann also mindestens von einem Einfluss, vielleicht auch von einer Rechtsrezeption sprechen.

²³ Mit der Versetzung in den Anklagezustand war der Minister von seinem Amt suspendiert.

²⁴ Ilse REITER: *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848–1955*. Wien: WUV-Universitätsverlag, 1997. 111–114.

²⁵ Andrzej DZIADZIO: *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914*. Kraków, Księgarnia Akademicka, 2001. 40.

Der Staatsgerichtshof war in der Zwischenkriegszeit nur einmal tätig. Der Finanzminister G. Czechowicz wurde 1929 wegen gesetzwidriger Vergrößerung des „Dispositionsfonds“ des Ministerpräsidenten angeklagt²⁶. An der Spitze der Regierung stand damals Marschall J. Piłsudski (1867-1935), der nach dem Staatsstreich (1926) praktisch die höchste Gewalt ausübte. Der Staatsgerichtshof hat das Verfahren bis zur Entscheidung des Sejms unterbrochen, da es früher bereits passiert war, dass das Parlament die im Haushaltsgesetz nicht vorgesehenen Ausgaben nachträglich akzeptierte. Vom politischen Standpunkt aus hat die Staatsgerichtsbarkeit damals einmal eine wichtige Rolle gespielt.

Eine andere Konzeption der Staatsgerichtsbarkeit nahm die nächste sog. April-Verfassung vor (1935). Der Präsident war vor Gott und Geschichte verantwortlich²⁷. Wenn es um die Regierungsmitglieder ging, sah die Verfassung vor, dass sie – unabhängig von der politischen Verantwortung vor dem Präsidenten und von der parlamentarischen Verantwortung vor dem Sejm – die konstitutionelle Verantwortung vor dem Staatsgerichtshof für vorsätzliche im Zusammenhang mit ihrer Amtstätigkeit begangene Verletzungen der Verfassung oder eines anderen Gesetzgebungsaktes trugen²⁸.

Das Recht, den Ministerpräsidenten oder einen Minister zur konstitutionellen Verantwortung zu ziehen, stand dem Präsidenten und in gleicher Weise dem Sejm und Senat in den Vereinigten Kammern zu. Der Beschluss musste von den Vereinigten Kammern mit einer Mehrheit von 3/5 der Stimmen gefasst werden.

Es war auch eine Verantwortung der Abgeordneten vor dem Staatsgerichtshof vorgesehen, was eine Neuheit war. Wenn das „Auftreten eines Parlamentsmitglieds im Widerspruch zur Treuepflicht gegenüber dem Polnischen Staat stand oder es Merkmale eines von Amtswegen zu verfolgenden Vergehens enthielt“, so konnte es durch Beschluss des Sejms oder auf Verlangen des Sejmarschalls oder des Justizministers vor den Staatsgerichtshof gestellt und „durch Urteilsspruch seines Abgeordnetenmandats für verlustig erklärt werden“.

Der Staatsgerichtshof setzte sich aus dem Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts als Vorsitzenden und aus sechs Richtern zusammen. Die Berufung

²⁶ Das Geld wurde zur Finanzierung der Wahlkampagne der regierenden Gruppierung benutzt, was vom politischen Standpunkt aus das wichtigste Element der ganzen Affäre war.

²⁷ Piotr CZARNY: Das Staatsoberhaupt in Polen nach der Verfassung von 1935. In: Wilhelm BRAUNEDER – István SZABÓ (Hrsg.): *Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit*. Budapest, Pázmány University Press, 2011. 46.

²⁸ Waclaw KOMARNICKI: *Ustrój państwowy Polski współczesnej*. Wilno, 1937. (Neuaufgabe: Kraków, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006.) 276ff.

der Richter gehörte zu den Prärogativen (den sog. Vorrechten) des Präsidenten, die keine Gegenzeichnung bedurften. Es war aber auch der Einfluss der Parlamentskammer vorgesehen. Die Richter des Staatsgerichtshofes waren für eine Dauer von drei Jahren aus der Mitte der Richter der ordentlichen Gerichte berufen worden, die in doppelter Zahl zur Hälfte durch den Sejm und zur anderen Hälfte durch den Senat vorgeschlagen wurden. Der Staatsgerichtshof nach der April-Verfassung war also – im Gegensatz zur früheren Rechtslage – ein reines „Juristengericht“, was ziemlich untypisch sowohl vom Standpunkt der polnischen Tradition aus als auch aus rechtsvergleichender Sicht war.

Der Staatsgerichtshof hatte in den dreißiger Jahren des XX. Jahrhunderts nichts zu tun.

7. Der Staatsgerichtshof in den Jahren 1982–1997

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam in Polen die kommunistische Partei an die Macht. Obwohl in der vorläufigen Verfassung aus dem Jahre 1947 noch ein Staatsgerichtshof vorgesehen war, wurde er nicht umgesetzt. Die im Jahre 1952 verabschiedete Verfassung der Volksrepublik Polen schaffte ihn ab. Die Staatsgerichtsbarkeit wurde als veraltete und im sozialistischen Staat unnötige Institution betrachtet.

Die Lage änderte sich in den achtziger Jahren. Nach der Einführung des Ausnahmezustandes (1981) wurde entschieden, einige politische Reformen durchzusetzen. Eine von ihnen war die Errichtung des Verfassungsgerichtshofes und des Staatsgerichtshofes. Dieser zweite Gerichtshof wurde mit der Absicht geschaffen, die Politiker aus der Umgebung von E. Gierek (Generalsekretär der kommunistischen Partei bis 1980) zur gerichtlichen Verantwortung für die wirtschaftliche und politische Krise zu ziehen. Außerdem sollte der Eindruck erweckt werden, dass die neue Parteiführung (im Gegensatz zum Vorgänger) die Verfassung und deren Befolgung ernst nimmt.

Nach der Verfassungsänderung vom März 1982 sollte der Staatsgerichtshof vor allem über die Verantwortlichkeit für die Verletzung der Verfassung und der Gesetze durch Personen entscheiden, die die gesetzlich festgelegten höchsten Staatsämter bekleideten. Darüber hinaus konnte er über die strafrechtliche Verantwortung dieser Personen entscheiden, wenn es um Verbrechen ging, die sie im Zusammenhang mit dem von ihnen bekleideten Amt begangen hatten.

Da damals in Polen ein Einkammerparlament existierte, wurde der Staatsgerichtshof nur vom Sejm (nicht aus seiner Mitte) für die Dauer seiner

Amtszeit gewählt. An der Spitze stand (wie in der Zwischenkriegszeit) der erste Präsident des Obersten Gerichts. Die Richter des Staatsgerichtshofes waren unabhängig und allein den Gesetzen unterworfen. Diese lapidaren Bestimmungen mussten durch ein einfaches Gesetz ergänzt werden, das die Zuständigkeit, die Struktur und die Verfahrensweise des Staatsgerichtshofes genau regeln sollte. Ein solches Gesetz wurde am selben Tag wie die Verfassungsänderung vom Sejm angenommen²⁹. Mit vielen Änderungen blieb es bis heute in Kraft.

Die Pläne der Regierenden in Bezug auf Politiker aus der Umgebung von E. Gierek wurden nicht verwirklicht.

8. Der Verfassungsgerichtshof nach der gültigen polnischen Verfassung

Die heutige polnische Verfassung, die im Jahre 1997 in Kraft getreten ist, hat nur wenige Änderungen im Bereich der Staatsgerichtsbarkeit im Vergleich zur früheren Rechtslage eingeführt. Der Staatsgerichtshof ist jetzt ein Teil der rechtsprechenden Gewalt. Ursprünglich gehörte er zu einer besonderen Gruppe der Staatsorgane, die die Kontrolle der Verfassungs- und Rechtmäßigkeit ausübten. Er ist – neben dem Verfassungsgerichtshof, dem Obersten Gericht und dem Hauptverwaltungsgericht – eines der höchsten (formell „gleichwertigen“) Organe der Judikative. Einige frühere gesetzliche Regelungen sind jetzt in der Verfassung verankert. Es geht vor allem um Personen, die vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden dürfen. Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit tragen: der Präsident, der Vorsitzende und die Mitglieder des Ministerrates (der Regierung), der Präsident der Polnischen Nationalbank, der Präsident der Obersten Kontrollkammer, Mitglieder des Landesrates für Rundfunk und Fernsehen, Personen, die der Vorsitzende des Ministerrates mit der Leitung eines Ministeriums beauftragt hat, der Oberste Befehlshaber der Streitkräfte und in sehr begrenztem Umfang auch Abgeordnete und Senatoren. Es sind alle solche Organe, die in der Verfassung erwähnt werden³⁰.

Der Umfang der Verantwortlichkeit des Staatspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof bleibt wie bisher. Er kann wegen Verletzung der Verfassung,

²⁹ Mehr zu diesem Thema s. Kazimierz DZIAŁOCHA: Der neue Staatsgerichtshof in Polen. *Osteuropa-Recht*, 1982/3/4. 202–209.

³⁰ Nach dem Gesetz über den Staatsgerichtshof tragen auch Sejmarschall und Senatmarschall, wenn sie den Präsidenten stellvertreten, Verantwortung gegenüber dem Staatsgerichtshof.

des Gesetzes oder wegen Begehung einer Straftat vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden. Diese Bestimmung bedeutet, dass die strafrechtliche Rechenschaft des amtierenden Staatsoberhauptes vor ordentlichen Gerichten ausgeschlossen ist.

Die zweite Gruppe bilden die Regierungsmitglieder. Sie tragen vor dem Staatsgerichtshof die Verantwortung für die Verletzung der Verfassung oder der Gesetze sowie für im Zusammenhang mit dem bekleideten Amt begangene Straftaten. Es war fraglich, ob es sich in diesem Fall (ähnlich wie beim Präsidenten) um das *privilegium fori* und eine exklusive Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes handelt³¹. Das Verfassungsgericht vertritt aber die Meinung, dass die strafrechtliche Verantwortung der Regierungsmitglieder für die im Amte begangenen Verbrechen vor ordentlichen Gerichten grundsätzlich zulässig ist. Nur wenn eine Person schon vom Sejm vor dem Staatsgerichtshof angeklagt worden ist, ist allein dieser Gerichtshof zuständig³².

In dem durch Artikel 107 der Verfassung bestimmten Umfang tragen auch Abgeordnete und Senatoren die verfassungsrechtliche Verantwortung vor dem Staatsgerichtshof. Nach dieser Bestimmung darf ein Mitglied des Parlaments in dem vom Gesetz bestimmten Umfang keine wirtschaftliche Betätigung ausüben, die ihm Vorteile aus dem Vermögen des Staates oder der territorialen Selbstverwaltung verschafft. Er darf solches Vermögen auch nicht erwerben. Verletzt ein Abgeordneter diese Verbote, kann er aufgrund eines vom Sejmmarschall beantragten Beschlusses des Sejm vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden. Der Staatsgerichtshof entscheidet, ob dem Abgeordneten das Mandat zu entziehen ist. Diese Regelung findet analoge Anwendung in Bezug auf Senatoren. Diese Lösung knüpft an die entsprechenden Bestimmungen der April-Verfassung an und soll eine Anti-Korruptions-Funktion spielen. In der Praxis ist ein solches Verfahren niemals eingeleitet worden.

Andere als die oben genannten Personen tragen vor dem Staatsgerichtshof nur staatsrechtliche (konstitutionelle) Verantwortlichkeit. Das Gesetz ergänzt

³¹ Agnieszka MALICKA: *Rechtsprechende Gewalt in Polen. Gerichtshöfe*. https://prawo.uni.wroc.pl/sites/default/files/studentsresources/Gerichtsh%C3%B6fe%20in%20Polen%20ERASMUS_2016.pdf. 19.

³² NALEZIŃSKI aaO. 439.

den Begriff des Verfassungsdeliktes um das Schuldprinzip. Es kommen sowohl Vorsatz als auch Fahrlässigkeit in Frage³³.

Wenn es um die Zusammensetzung und Organisation des Staatsgerichtshofs geht, bestimmt die Verfassung, dass er aus einem Vorsitzenden, zwei stellvertretenden Vorsitzenden und sechzehn Mitgliedern besteht, die weder Abgeordnete noch Senatoren sein dürfen. Der Erste Präsident des Obersten Gerichts ist von Amts wegen Vorsitzender des Staatsgerichtshofes, was der Tradition der Zwischenkriegszeit entspricht. Die stellvertretenden Vorsitzenden des Staatsgerichtshofes und mindestens die Hälfte seiner Mitglieder sollen die Befähigung zum Richteramt haben. Sie müssen die polnische Staatsbürgerschaft haben und dürfen nicht rechtskräftig verurteilt sein. Auch die bürgerlichen Rechte dürfen ihnen nicht aberkannt worden sein. Ferner dürfen sie nicht in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sein³⁴.

Die Mitglieder des Gerichtshofes (mit Ausnahme der Vorsitzenden) werden während der ersten Sitzung des Sejms nach den Parlamentswahlen berufen. Ihre Amtsperiode entspricht der Legislaturperiode. In der Praxis schlagen die Fraktionen die Kandidaten vor, dann werden die Richter durch eine Abstimmung aus dem Kreis der Kandidaten nach der Fraktionsstärke gewählt.

Die Mitglieder des Staatsgerichtshofes sind in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und nur der Verfassung und den Gesetzen unterworfen. Diese Funktion wird ehrenamtlich erfüllt.

Vom Standpunkt des Verfahrens ist die Rechtslage ziemlich kompliziert, da die Anklage gegen den Präsidenten durch Beschluss der Nationalversammlung (also gemeinsam von Sejm und Senat) erhoben wird. Diese Entscheidung erfordert eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen der gesetzlichen Mitgliederzahl der Nationalversammlung und wird auf Antrag von mindestens 140 Mitgliedern der Nationalversammlung gefasst³⁵. Den Beschluss, ein Mitglied des Ministerrates vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung zu ziehen, fasst nur der Sejm auf Antrag des Präsidenten oder

³³ Art. 9 des polnischen Strafgesetzbuches lautet: „Vorsätzlich begeht eine rechtswidrige Tat, wer weiß oder als sicher voraussieht, oder es ernstlich für möglich hält und sich damit abfindet, dass sein Verhalten zur Verwirklichung des gesetzlichen Tatbestandes führt.“; „Fahrlässigkeit ist gegeben, wenn der Täter nicht vorsätzlich handelt, die rechtswidrige Tat aber trotzdem begeht, weil er die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt außer Acht lässt, obwohl er die Möglichkeit der Begehung vorhergesehen hat oder hätte vorhersehen können“.

³⁴ Art. 15 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof.

³⁵ Mit dem Tag, an dem der Beschluss, den Präsidenten vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, gefasst worden ist, wird der Präsident von der Ausübung seines Amtes suspendiert.

von mindestens 115 Abgeordneten mit einer Mehrheit von drei Fünfteln der gesetzlichen Abgeordnetenzahl. In anderen Fällen braucht man die absolute Mehrheit der Stimmen.

Ein Beschluss des Sejms bzw. der Nationalversammlung muss aufgrund eines besonderen Vorverfahrens angenommen werden, das ein ständiger Ausschuss des Sejm für Verfassungsverantwortung durchführt. Dieser Ausschuss hat Untersuchungsbefugnisse. Deswegen ist (im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit) ein Verfahren vor dem Ermittlungsrichter des Staatsgerichtshofes nicht vorgesehen.

Die Arten von Strafen, die vom Staatsgerichtshof verhängt werden dürfen, bestimmt das Gesetz (in „Zeitgrenzen“ von zwei bis zehn Jahren). Wenn eine Handlung oder Unterlassung keine Straftat ist, kommt Folgendes in Frage:

- Verlust des passiven und aktiven Wahlrechts bei allgemeinen Wahlen;
- Verbot der Bekleidung von leitenden Stellen oder Ausübung von Funktionen, die mit besonderer Verantwortung verbunden sind;
- Verlust von Orden und Auszeichnungen und Verlust der Fähigkeit zum Erhalt der Orden oder Auszeichnungen³⁶.

In Bezug auf Abgeordnete und Senatoren kommt nach Art. 107 der Verfassung nur der Verlust des Mandats in Frage.

In Verbindung mit besonderen Umständen des Einzelfalles darf der Strafgerichtshof auf die Bestrafung verzichten und nur die Schuld des Angeklagten feststellen.

Gegen ein Urteil des Staatsgerichtshofes darf man eine Berufung erheben. In diesem Fall entscheidet der Staatsgerichtshof, aber in einer neuen „vergrößerten“ Beetzung³⁷.

Wenn es um Praxis geht, muss man feststellen, dass der polnische Staatsgerichtshof eine „schlafende“ bzw. „halb tote“ Einrichtung ist. Seit 1982 endete nur ein Verfahren mit einem Urteil des Staatsgerichtshofes. In der sog. „Alkoholaffäre“ waren fünf Personen (zwei Regierungsmitglieder) angeklagt und der Staatsgerichtshof hat im Jahre 1998 drei von ihnen freigesprochen und die zwei anderen zu Verlust des Wahlrechtes und Verbot der Bekleidung von leitenden Stellen und Ausübung von Funktionen, die mit besonderen

³⁶ Wenn eine bestimmte Handlung die Tatbestandsmerkmale einer Straftat erfüllt, werden vom Staatsgerichtshof solche Strafen verhängt, die im Strafgesetzbuch vorgesehen sind.

³⁷ In der ersten Instanz setzen sich die Spruchkörper aus 5 Personen zusammen, in der zweiten Instanz aus 7.

Verantwortung verbunden sind, verurteilt. Der Sejm hat im Jahre 2006 eine Anklage gegen den Schatzminister wegen Fehler bei der Privatisierung des staatlichen Versicherungskonzerns erhoben³⁸. Aufgrund verschiedener politischer Gründe war die neue Parlamentsmehrheit an der Fortführung des Verfahrens nicht mehr interessiert. Viele Jahre versuchte der Sejm einen Anklagevertreter zu wählen, was die Tätigkeit des Staatsgerichtshof in dieser Sache unmöglich machte. In der letzten Legislaturperiode (2011-2015) war ein Versuch, die früheren Ministerpräsidenten J. Kaczyński und Justizminister Z. Ziobro vor dem Staatsgerichtshof zu ziehen, von Bedeutung. In beiden Fällen wurde das Verfahren im Sejm endgültig eingestellt³⁹.

Man spricht aber auch von einem präventiven Einfluss der Existenz der Staatsgerichtsbarkeit. Allein die Möglichkeit, vor dem Staatsgerichtshof angeklagt zu werden, soll die Politiker auf die Verfassungsvereinbarkeit ihrer Handlungen aufmerksam machen. In der Praxis sieht die Lage etwas anders aus. Die Drohung, eine Anklage vor dem Staatsgerichtshof zu erheben, gehört in Polen zu einem Bestandteil der „politischen Folklore“ und zu den typischen Elementen der Wahlkampagne aus der Seite der Opposition⁴⁰. Die Regierenden betrachten das als einfache „politische Rache“.

9. Zusammenfassung

Aufgrund der obigen Ausführungen kann man die These bestätigen, dass die Idee der Staatsgerichtsbarkeit tief in der polnischen Verfassungsgeschichte verankert ist. Im Zusammenhang mit der Tradition unterscheidet man in Polen bis heute stark zwischen der Staatsgerichtsbarkeit und der Verfassungsgerichtsbarkeit als organisatorisch und funktionell getrennte Institutionen, obwohl beide ähnliche Rollen im Staatsgefüge ausüben. Sowohl Verfassungsgerichtshof als auch Staatsgerichtshof sind jetzt Elemente der richterlichen Gewalt und beide Organe dienen bzw. sollen als Garantien der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der obersten Staatsorgane dienen. Die Staatsgerichtsbarkeit ist durch die Natur der Sache mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden. Von diesem

³⁸ Klaus ZIEMER: *Das politische System Polens: eine Einführung*. Wiesbaden, Springer VS, 2013. 143.

³⁹ Bei der Abstimmung im Sejm fehlten nur drei Stimmen, um Z. Ziobro anzuklagen.

⁴⁰ Bogusław BANASZAK – Tomasz MILEJ: *Polnisches Staatsrecht*. Warszawa, Wydawnictwo C. H. Beck, 2009. 193.

Standpunkt her ist es logisch, dass sie durch ein Organ der richterlichen Gewalt wahrgenommen werden soll.

Aus rechtsvergleichender Sicht gehört Polen zu den untypischen europäischen Staaten, in denen bis heute ein besonderer Staatsgerichtshof besteht. In der Regel wird die Aufgabe, die Staatsverantwortlichkeit wahrzunehmen, dem Verfassungsgericht übertragen, was die österreichische Verfassung von 1920 als erste vorsah⁴¹. Es ist auch (aufgrund der Ähnlichkeiten zwischen Staats- und Strafergerichtsbarkeit) möglich, dass in solchen Sachen das oberste Gericht zuständig ist (zB. Spanien, Portugal). Warum hat also der polnische Verfassungsgeber dieses schon veraltete Modell des eigenständigen Staatsgerichtshofs ausgewählt? Man kann sagen, dass es sich um eine einfache Übernahme der Rechtslage aus der Zwischenkriegszeit handelt. Es verwundert aber, dass die kommunistische Staatsführung im Jahre 1982 an die geschichtlichen Erfahrungen anknüpfte, was zur Wiedergeburt des Staatsgerichtshofes führte.

Die Antwort ist wahrscheinlich damit verbunden, dass der Staatsgerichtshof im polnischen Modell in relativ engen Beziehungen zum Parlament (genau genommen zu seiner ersten Kammer) steht. Die Übernahme des historischen Musters bietet eine Gelegenheit, die Bedeutung des Sejms zu unterstreichen⁴². Da nicht alle Mitglieder des Staatsgerichtshofs ausgebildete Juristen sein müssen, ist der Sejm in der Lage, durch ihre Wahl auch auf die "Richtung" der Rechtsprechung Einfluss zu nehmen.

Die Staatsgerichtsbarkeit ist "aus der Natur der Sache" mit der Verantwortung dieser Personen verbunden, die die höchsten Ämter im Staate bekleiden. Mit ihr ist auch die Möglichkeit der Amtsenthebung bestimmter vom Volk oder vom Parlament gewählter bzw. akzeptierter Personen verbunden. Deswegen spielt auch das Demokratieprinzip bei der Gestaltung der Staatsgerichtsbarkeit eine Rolle. Wie so oft stehen aber Rechtsstaat und Demokratie in diesem Fall in einem Spannungsverhältnis⁴³. In einigen europäischen Staaten

⁴¹ Leszek GARLICKI: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachdniej*. Warszawa, Wyd. PWN, 1987. 189.

⁴² In Verbindung mit der Verfassungsgeschichte, aber auch aufgrund der Rechtslage wird bis heute in Polen der Staatsgerichtshof als „Sejmgericht“ bezeichnet, NALEZIŃSKI aaO. 435.; Agnieszka BIEŃ-KACAŁA: Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu. In: Zbigniew WITKOWSKI (hrsg.): *Prawo konstytucyjne*. Toruń, TNOiK, 2013. 530.

⁴³ Otto LUCHTERHANDT: Die Amtsenthebung des Staatspräsidenten im Spannungsfeld von Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. In: Egidijus SILEIKIS (hrsg.): *Verfassungsentwicklung in Litauen und Polen im Kontext der Europäisierung*. Vilnius: Leidėjas Lietuvos mokslo periodikos asociacija, 2010. 168–170.

hat man sich entschlossen (in Bezug auf Präsidenten), die Folgen der Verfassungsverletzung dem Parlament (auch bei Einkammersystemen) vorzubehalten. Von diesem Standpunkt aus kann man feststellen, dass die Lage in Polen eine Kompromisslösung ist. Sowohl die rechtsstaatlichen Prinzipien der Verantwortung als auch die entsprechende demokratische Legitimation des Staatsgerichtshofes sind vorgesehen. Obwohl es möglich ist, diese Lösung vom theoretischen Standpunkt her als gelungen zu betrachten, hat sie sich in der Praxis nicht bewährt⁴⁴.

⁴⁴ Georg BRUNNER: Entwicklung der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit in rechtsvergleichender Sicht. In: Georg BRUNNER – Leszek LECH GARLICKI: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999. 62.

DIE WAHLPRÜFUNG IN UNGARN 1848–1938

Magdolna SZIGETI

Universitätsdozent, Katholische Péter Pázmány Universität)

Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

In Europa waren zwei Systeme für die Wahlprüfung bekannt:

1. Das parlamentarische System geht davon aus, dass die gesetzliche Kontrolle über die Zusammensetzung des Parlaments nur vom Parlament selbst ausgeübt werden kann, so dass die Wahlprüfung zu den Kompetenzen des Parlaments gehört (wie dies in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts z. B. in Belgien, Dänemark, Italien oder in der Schweiz der Fall war).
2. Beim gerichtlichen System wird die Kontrolle über die Wahlen von einem vom Parlament unabhängigen Gericht ausgeübt. Die Gerichtshöfe, die in diesen Fällen zuständig sind, können aber unterschiedlich sein: Es ist entweder ein gewöhnliches Gericht (wie in Polen) oder ein Verfassungsgericht bzw. Verwaltungsgericht (wie in Österreich, Finnland, Schweden) oder ein Wahlgericht (wie in Griechenland und in Großbritannien, wo das Wahlgericht aus studierten Richtern besteht, und in dem Deutschen Reich, wo unter den gewählten Richtern neben den studierten Richtern auch Politiker vorzufinden sind)¹.

Der Gedanke über die Einführung der Wahlprüfung tauchte in Ungarn zum ersten Mal in der Reformzeit auf. Die Herren aus allen politischen Bereichen suchten nach Lösungen für die Wahlprüfung, aber „von oben“ kommende

¹ Die Angaben gelten in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts; *Schriften für das Obere Haus [Felsőházi irományok] 1938*. Band VII. Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1938. 314–325, V. [Nr. 315, 95–96].

Vorschläge wurden immer misstrauisch aufgefasst. Sehr rege Debatten wurden schon während der Nationalversammlungen in den Jahren 1843/44 über die Vergrößerung des Kreises der Wahlberechtigten mit Honorationen, über die Korruption und über die Wahlprüfung geführt.² Unter den fortschrittlich gesinnten Abgeordneten gab es auch einige, die die Korruption geschützt haben, nur deshalb, damit die Regierung die Wahlprüfung nicht beeinflussen konnte. Trotzdem wurde ein Entwurf vom Unterhaus angenommen³, laut dem derjenige, der seine Wahlstimme gegen Lohn, Geschenk oder Donation abgibt, eine Bestechung passiver Art begeht; seitens des Kandidaten oder seines Stimmenwerbers ist das eine aktive Tathandlung. Als Sanktion wurde vorgesehen, dass der passive Täter sein Stimmrecht verliert, der Abgeordnete sein Mandat.

Auch das Verfahrensorgan für die Wahlprüfung sollte bestimmt werden. Das Unterhaus wäre für diese Aufgabe geeignet gewesen, aber die Komitate und das Herrenhaus wollten einen solchen Gesetzesentwurf nicht unterstützen.

Nach dieser Vorgeschichte wurde in dem Gesetz Nr. 5 vom Jahre 1848 ohne Debatte folgendes festgelegt: Die Überprüfung der Wahlen, die aus irgendwelchen Gründen in Frage gestellt werden können, ist Aufgabe des Abgeordnetenhauses.⁴ Die Abgeordneten entschieden sich also 1848 für das parlamentarische System bei der Wahlprüfung, was zur Folge hatte, dass die Wahlprüfung im Rahmen der parlamentarischen Rechtsprechung geregelt wurde. Aber nicht das Gesetz, sondern die Hausordnung des Abgeordnetenhauses sollte die Regeln für die Wahlprüfung bestimmen. Die Vorbereitungsarbeiten gehörten zu den Kompetenzen der Legitimationsausschüsse, aber die Entscheidung wurde von dem Abgeordnetenhaus getroffen.

Dieses Gesetz zeigte eine gewisse Unvollständigkeit auf. Die Nichtigkeitsgründe wurden vom Gesetz nicht bestimmt, sie wurden im Laufe der Praxis durch die Organe ausgestaltet.

Das Gesetz Nr. 5 vom Jahre 1848 wurde im Jahre 1874 wieder modifiziert und ergänzt. Das Gesetz Nr. 33 vom Jahre 1874, als Novelle über das Wahlrecht, legte theoretisch fest, dass die durch Petition angefochtenen Wahlen von der Kurie überprüft werden.⁵ Dadurch war nicht mehr das Parlament selbst, sondern

² RUSZOLY, József: *A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948 [Wahlprüfung in Ungarn 1848–1948]*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 39.

³ RUSZOLY aaO. 40.

⁴ Gesetz Nr. 5. vom Jahre 1848, § 47.

⁵ Gesetz Nr. 33. vom Jahre 1874, § 89.

das vom parlamentarischen Organ getrennte Gericht, die königliche Kurie, zuständig, über die Gültigkeit der angefochtenen Wahlen Urteil zu sprechen. Im Gesetz wurde festgelegt: Bis ein Gesetz über die materiellen Regeln und Verfahrensregeln beschlossen wird, nach dem die Kurie ihre Kompetenz ausübt, bleibt die Wahlprüfung eine Kompetenz des Abgeordnetenhauses. Es fehlten also die konkreten Regelungen, so dass das Abgeordnetenhaus weiterhin, und zwar bis zu dem Jahre 1899, aufgrund der Hausordnung das Richteramt ausübte. In diesen 25 Jahren wurden fünfmal Gesetzesentwürfe für konkrete Regelungen eingereicht, aber in Wirklichkeit war keine Partei davon begeistert, dass die Kurie einbezogen werden sollte, was dazu führte, dass diese Gesetzesentwürfe abgelehnt wurden. Es war dennoch für alle klar, dass diese Legitimationsausschüsse unfähig waren, ihre Aufgaben zu erfüllen. Es wurde auch die Ansicht vertreten, die Legitimationsausschüsse seien Teile der parlamentarischen Souveränität, die Richter aber vom König ernannt; dadurch hätte die königliche Macht (darunter versteht man die Österreicher) Einfluss auf die Legitimationsangelegenheiten der ungarischen Abgeordneten, was die ungarische Souveränität beschränken würde.

Im Gesetz vom Jahre 1881 wurde wieder festgelegt: Die Fälle, die durch Petition angefochten wurden, gehörten vor die Kurie, die anderen – wobei die Legitimationsausschüsse selbst Einwand erhoben – blieben weiterhin bei den Legitimationsausschüssen. Dafür sollte man keine rechtlich systematischen Gründe suchen, da dies eher als ein Kompromiss zwischen den Anhängern und Gegnern der Gerichtsbarkeit durch die Kurie anzusehen ist.

Trotz der oben erwähnten Gesetze übte die Kurie in Wirklichkeit – was die Wahlprüfung betrifft – keine Gerichtsbarkeit aus. Erst 1899 entstand nach einer sehr langen Debatte ein Paktum zwischen der Regierung und der Opposition, aufgrund dessen und dem Gesetz Nr. 15 vom Jahre 1899 die Wahlprüfung für 8 Jahre⁶ an die Kurie delegiert wurde. Durch das Gesetz Nr. 37 vom Jahre 1908 wurde diese Zeit ab 10. September 1909 auf 12 Jahre erhöht.⁷ Das Abgeordnetenhaus hat aber nicht aufgegeben, das Recht für die Wahlprüfung in der Zukunft für sich selbst zu behalten.⁸ Die Kurie wurde mit vielen

⁶ Gesetz Nr. 15. vom Jahre 1899, § 1.

⁷ *Protokoll des Abgeordnetenhauses* über die Sitzungen Nr. 356, 357, vom 30. Juni und 1. Juli 1908.

⁸ Begründung des Justizministers zur Modifizierung des Gesetzes Nr. 15 vom Jahre 1899/ Datum: 5. Juni 1907. In: *Schriften für das Abgeordnetenhaus [Képviseleti irományok] 1906*. Band: XIV, Nr. 534. Budapest, Pesti Könyvnyomda-Részvénytársaság, 1907. 37.

Kompetenzen überlastet. In der Begründung des Gesetzesentwurfes „über die Modifizierung mancher Organisations-, und Verfahrensjustizregelungen“ betont der Justizminister, dass die Kurie unter anderem wegen der Aufgaben bei der Wahlprüfung und wegen der Erkrankungen der Richter durch die Vermehrung der Restanz überfordert sei - trotzdem wurde vorgeschlagen, die Anzahl der Richter in den Räten herabzusetzen.⁹ Im Jahre 1915 wurden durch das Gesetz Nr. 18 einige Regelungen des Gesetzes Nr. 15 vom Jahre 1899 modifiziert, und nach dem Gesetz Nr. 17¹⁰ vom Jahre 1918 sollte für die Frage der Wahlprüfung ein Sondergesetz erlassen werden. Es blieb jedoch bloß bei einem Vorsatz.

Nach der Räterepublik wurde in der Verordnung Nr. 5.988/1919 des Ministerpräsidenten über die Wahlen der Mitglieder der Nationalversammlung erklärt, dass das Gesetz Nr. 15 vom Jahre 1899 und dessen Modifizierungen sowie gesetzliche Ergänzungen im Falle der Nationalversammlungswahlen nicht gelten, sondern diese Wahlen von der Nationalversammlung selbst überprüft werden.¹¹ Das Gleiche wurde durch die Verordnung Nr. 2.200/1922 des Ministerpräsidenten verstärkt, mit dem Vorbehalt: bis zu weiteren Verordnungen.¹²

Im Jahre 1925 hatten die Abgeordneten andere Vorstellungen über diese Frage. Mit dem Gesetz Nr. 26 wurde die Aufgabe der Wahlprüfung zur Kompetenz des ungarischen, königlichen Verwaltungsgerichts¹³, und zwar nicht zeitgebunden, sondern endgültig.

Dieses Gesetz brachte viele Änderungen. 1919 wurde die geheime Wahl eingeführt, jedoch sollte durch ein Gesetzesentwurf vom Jahre 1922 die offene Wahl wieder eingeführt werden. Die Regierungsverordnung Nr. 2200/1922 brachte eine Lösung, aufgrund derer die geheime Wahl den städtischen Wahlkreisen vorbehalten wurde, auf dem Lande hingegen offene Wahlen abgehalten wurden. 1925 wurden aber die städtischen freien Wahlen so

⁹ Das Datum der Begründung des Gesetzesentwurfes: 23. Juni 1911. In: *Schriften für das Magnatenhaus [Főrendházi irományok] 1910*. Band VIII. Nr. 370. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1913.

¹⁰ Gesetz Nr. 17. vom Jahre 1918, § 183.

¹¹ Verordnung Nr. 5.988/1919 des Ministerpräsidenten, § 75.

¹² Verordnung Nr. 2.200/1922 des Ministerpräsidenten, § 113.

¹³ Das Gesetz Nr. 26. vom Jahre 1925, § 104.

geändert, dass die Bürger, die an der Wahl nicht teilnehmen wollten, aufgrund des Gesetzes die Nichtteilnahme an der Wahl anmelden mussten.¹⁴

Nach 13 Jahren änderten sich die Vorstellungen der Abgeordneten über die Wahlprüfung nicht. Die ungarische Gesetzgebung vertrat seit der Schaffung des Gesetzes Nr. 15 vom Jahre 1899 hauptsächlich den gleichen theoretischen Standpunkt, nämlich dass die Reinheit der Wahlen am besten garantiert werden könne, wenn die Wahlprüfung durch ein vom Parlament unabhängiges Gericht ausgeübt werde. Im Gesetz Nr. 33 vom Jahre 1874 begründete der Minister diese Theorie mit folgendem Gedanken: Die im Zusammenhang mit Wahlen aufgetauchten strittigen Fragen sollen durch ein gerichtliches Forum entschieden werden, weil die Richter unabhängig von politischen Interessen sind, die die Entscheidung beeinflussen könnten, und somit das Gericht geeignet ist, die Wahlen zu kontrollieren. Im Jahre 1938 war das auch die offizielle Meinung: Das gerichtliche System entspricht der ungarischen Entwicklung des Parlamentarismus und den ungarischen Traditionen, die die Wahlprüfung dem vom Parlament unabhängigen Gericht überlassen.¹⁵

Sogar in Großbritannien, im Land des Parlamentarismus, wurde seit 1868 dem gerichtlichen System gefolgt.¹⁶ Die Feststellung von Gesetzeswidrigkeit und Gültigkeit der Wahlen ist keine politische Frage, sondern eine Rechtsfrage, die aufgrund der die Wahlen regelnden Rechtsnormen zu entscheiden ist. Dazu ist ein Parlament am wenigsten geeignet. Die Abgeordneten sind Vertreter der Parteien, bei den Wahlen kämpfen die Parteien gegeneinander, Gesetzeswidrigkeiten kommen eben im Interesse der Parteien vor. So werden die Gründe, die dazu führten, von einer politischen Seite vergrößert oder von der anderen verkleinert werden.

Auch die parlamentarischen Ausschüsse werden von Mitgliedern der Parteien – dem Parteienverhältnis entsprechend – zusammengestellt. So ist die parlamentarische Gerichtsbarkeit voreingenommen, parteiisch, von der Politik beeinflusst, und nicht unabhängig. Bei der parlamentarischen Gerichtsbarkeit über die Wahlprüfung werden die Mitglieder der betroffenen Parteien zu Richter, obwohl niemand sein eigener Richter sein kann.

¹⁴ SZABÓ, István: *An der Grenze von Demokratie und autoritärem Regime*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2014. 163.

¹⁵ *Schriften für das Obere Haus [Felsőházi irományok] 1938*. Band VII. 314–325, V. [Nr. 315, 96].

¹⁶ RUSZOLY aaO. 29.

So soll ein vom Parlament bzw. von den Parteien unabhängiges Organ die Wahlen überprüfen, das die unparteiische und auf Gesetzen beruhende Kontrolle garantieren kann.

Die ersten Gesetze, die das gerichtliche System konkretisierten (Nr. 33 vom Jahre 1874, Nr. 15 vom Jahre 1899, Nr. 37 vom Jahre 1908), versahen die Kurie – mit bestimmten Beschränkungen – mit der Kompetenz der Wahlprüfung. Erst das Gesetz Nr. 26 vom Jahre 1925 wies diese Angelegenheiten an das ungarische, königliche Verwaltungsgericht, und zwar ohne Beschränkung. Im Jahre 1935 wurde die gleiche Argumentation vertreten: Die Wahlprüfung gehört zum Bereich des öffentlichen Rechts, in diesen Angelegenheiten ist das Verwaltungsgericht, das sich langsam zum Verfassungsgerichtshof entwickelte, zuständig, und so soll es bei der Wahlprüfung auch bleiben.¹⁷

1. Garantie für die Reinheit der Wahlen

Die nach 1848 entstandenen Hausordnungen für die Wahlprüfung wurden auch von den Nationalversammlungen der Jahre 1861 und 1865-68 übernommen.

Im Jahre 1868 wurde das Gesetz insofern modifiziert, dass die Legitimation der Mandate durch Ausschüsse mit 7 Mitgliedern überprüft wurde, die vom Abgeordnetenhaus gewählt wurden.

Debattiert wurde nun über die Methode der Wahlen dieser 7 Mitglieder. Die Regierungspartei wollte indirekte Wahlen aufgrund der jeweiligen Mehrheit des Abgeordnetenhauses, aber die Opposition war für direkte Wahlen im Rahmen einer Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses. Die Entscheidung fiel für eine direkte Wahl der Mitglieder des Legitimationsausschusses, dessen Sitzungen ab Inkrafttreten dieser Modifizierung öffentlich wurden, wobei alle Betroffenen und ihre Vertreter ein Rederecht hatten. Die Verfahrenskosten trafen den, der verlor, doch sollten sie von jenen 1.000,- Ft. bezahlt werden, die bei der Einbringung der Petition als Sicherheit erlegt werden mussten. Natürlich hat das vielen nicht gefallen, besonders den Linken nicht.¹⁸

Die Nichtigkeitsgründe wurden weiterhin nicht geregelt. Es führte zu einer gewissen Unsicherheit, weil widersprechende Entscheidungen aufgrund der

¹⁷ *Schriften für das Obere Haus [Felsőházi irományok] 1938.* Band VII. 314–325, V. [Nr. 315, 97].

¹⁸ RUSZOLY aaO. 29.

Hausordnung entstanden. Zum ersten Mal wurden die verschiedenen Formen der Wahlverbrechen durch das Strafgesetzbuch Nr. 5 vom Jahre 1878¹⁹ kodifiziert:

- wer mit Gewalt, oder durch Drohung einen Wähler dabei hindert, zu wählen oder sein Wahlrecht frei auszuüben, wird zu einer Freiheitsstrafe niedriger Stufe bis zu 6 Monaten, und zu einer Geldstrafe bis zu 200,- Ft verurteilt;²⁰
- wer seine Eintragung in die Wählerliste durch falsche Angaben erwirkt, oder wer einen anderen als Wähler einträgt, von dem er weiß, dass er keinen Anspruch auf Eintragung hat, wird zu einer Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren, im zweiten Fall auch zu einer Geldstrafe bis zu 2.000,- Ft verurteilt;²¹
- zu einer Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren wird der Beisitzer der Wahlkommission verurteilt, wenn er die Wahlergebnisse auf der im Gesetz festgelegten Weise verfälscht,²² aber derjenige, der nicht zur Wahlkommission gehört, wird zu einer Freiheitsstrafe niedriger Stufe bis zu einem Jahr für gleiches Verhalten verurteilt;²³ in diesen Fällen kann man nur bestraft werden, wenn spätestens innerhalb von 8 Tagen nach der Verkündigung der Wahlergebnisse eine Klage erhoben wird (in den anderen Fällen beträgt diese Frist 30 Tage²⁴);²⁵
- wer unbefugt, unter dem Namen eines Wahlberechtigten wählt, oder sich zur Wahl meldet, wird zu einer Freiheitsstrafe niedriger Stufe bis zu einem Monat, und zu einer Geldstrafe bis zu 100,- Ft verurteilt;²⁶
- wer einem Wähler, oder – mit seinem Wissen – seinem Angehörigen dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht, gewährt, und derjenige, der das annimmt, wird zu einer Freiheitsstrafe niedriger Stufe bis zu 6 Monaten, und zu einer Geldstrafe bis zu 1.000,- Ft verurteilt;²⁷

¹⁹ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 178–189.

²⁰ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 178.

²¹ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, §§ 179–180.

²² Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 181.

²³ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 182.

²⁴ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 189.

²⁵ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 183.

²⁶ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 184.

²⁷ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 185.

- aber eine mildere Strafe wird demjenigen verhängt, der die Wähler durch Anbieten von Essen und Trinken besticht, und die gleiche Strafe bekommt derjenige, der das annimmt, – man wird zu einer Freiheitsstrafe niedriger Stufe bis zu 3 Monaten, und zu einer Geldstrafe bis zu 500,- Ft verurteilt;²⁸
- wenn ein Staatsbeamter versucht zu erreichen, dass ein Wähler nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, wird er zu einer Freiheitsstrafe niedriger Stufe bis zu 2 Jahren verurteilt.²⁹

Als Nebenstrafen kannte das Strafgesetzbuch noch die Aberkennung der politischen Rechte – auch auf Dauer – und die Amtsenthebung für jene, die ein Wahlamt ausübten.³⁰

Die Bestechung, die Gabe von Essen und Trinken, der Missbrauch durch Behörden, und die Aufreizung wurden nicht als Nichtigkeitsgründe für Wahlen bestimmt, denn dies sei die zukünftige Aufgabe der Kodifikation über die Wahlprüfung. Schließlich hatte diese strafrechtliche Regelung große Auswirkung auf die Praxis der Legitimationsausschüsse.

Aufgrund des Gesetzes Nr. 15. vom Jahre 1899 wurden die Nichtigkeitsgründe der Wahlen geregelt.

Unter den sog. absoluten Nichtigkeitsgründen sollen folgende erwähnt werden:

- der Mangel an passivem Wahlrecht des Abgeordneten,
- die Bestechung durch Abgeordnete oder deren Beauftragten.

An und für sich führten diese Verhalten, falls sie festgestellt wurden, zur Ungültigkeit der Wahlen.

Es gab auch sog. relative Nichtigkeitsgründe, aber diese Gründe führten erst dann zur Ungültigkeit der Wahl, wenn eindeutig bewiesen wurde, dass diese Gründe auf das Ergebnis der Wahl einen entscheidenden Einfluss gehabt hätten, nämlich:

- die Bestechung durch eine dritte Person, ohne Wissen des Abgeordneten,
- der Druck durch Behörden oder deren Angestellten,
- die Verhinderung der Wahlen, unbeachtlich ob durch eine Privatperson oder einen Angestellten,

²⁸ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 186.

²⁹ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 187.

³⁰ Das Strafgesetzbuch Nr. 5. vom Jahre 1878, § 188.

- die gesetzwidrigen Tätigkeiten der Präsidenten der Wahlkommissionen.³¹

Unter diesen Umständen konnte das Gesetz die Problematik des Missbrauch bei Wahlen nicht lösen.

Die Nichtigkeitsgründe wurden durch das Gesetz Nr. 26. vom Jahre 1925 neu geregelt.³² Unter den sog. absoluten Nichtigkeitsgründen sollen folgende erwähnt werden:

- die Wahl durch nicht wahlberechtigte Personen, es geht also um das Fehlen des passiven Wahlrechts,³³
- die strafrechtlich zu sanktionierenden Fälle durch den Abgeordneten oder durch einen Dritten, wobei der Abgeordnete Kenntnis davon haben muss.³⁴

Zu den sog. relativen Nichtigkeitsgründen gehörten folgende:

- die strafrechtlich zu sanktionierenden Fälle durch eine Person, ohne Wissen des Abgeordneten,³⁵
- die gesetzwidrige Ausschließung der wahlberechtigten Personen von Wahlen,
- die Beeinflussung der Wähler durch Bedrohung, Einschüchterung oder Reizung,³⁶
- wenn die Angestellten der öffentlichen Behörden verhindert hatten, dass der Abgeordnete nach dem Gesetz mit seinen Wählern Kontakte hält oder sein Programm bekannt gibt.³⁷

Die sog. relativen Nichtigkeitsgründe führten auch diesmal nur dann zur Ungültigkeit der Wahlen, wenn diese Verhalten sich auf die Ergebnisse der Wahlen entscheidend ausgewirkt hätten.

Die Aufreizung sollte in Verbindung mit der Wahlprüfung nicht neu geregelt werden, weil sie im Strafgesetzbuch gemäß § 171ff sanktioniert wurde, egal,

³¹ RUSZOLY aaO. 45–46.

³² § 100. (1) Punkte 1–6.

³³ Punkt 1.

³⁴ Punkt 2.

³⁵ Punkt 3.

³⁶ Punkt 4.

³⁷ Punkt 6.

ob das Verbrechen aus Anlass politischer Wahlen oder aus anderen Anlässen begangen wurde.

Die Regelungen des Strafgesetzbuches erwiesen sich schon am Anfang des 20. Jahrhunderts als unbefriedigend.

Aufgrund des Gesetzes Nr. 15 vom Jahre 1899³⁸ wurden solche Verhalten anerkannt, die eigentlich zu Missbrauch führen könnten, wie z. B.:

- die Wähler hin und her zu transportieren,
- die „nötige“ Versorgung der Wähler am Ort der Wahl,
- die Beschenkung der Wähler (mit Fahnen),
- gewöhnliche Gastgeberschaft.

Aufgrund dieses Gesetzes konnten auch diejenigen wählen, die mit der Steuerzahlung in Verzug waren. Der strafrechtliche Schutz der Wahlen wurde aber verstärkt. Den Wahlkreisen konnte das Recht, sich zu vertreten, entzogen werden, falls das Gesetz grob verletzt wurde.

2. Besondere Beispiele aus der Praxis

In den Fällen, in denen die Kurie aufgrund der sog. relativen Nichtigkeitsgründe die Wahlprüfung ausübte, hatte das Gericht mit der Einführung der geheimen Wahlen echte Schwierigkeiten. Bei den unberechtigten, beeinflussten, zurückgewiesenen oder verhinderten Wahlen ist es sehr schwierig später festzustellen, wem der Wähler seine Stimme gab oder geben wollte, oder danach zu forschen, ob das Prinzip des geheimen Wahlrechtes verletzt wurde oder nicht. Außerdem müsste das Gericht allein aufgrund der Aussage der Wähler eine Entscheidung treffen.³⁹ Während des Ersten Weltkrieges wurde von den Abgeordneten und vom Ministerpräsidenten selbst, István Tisza⁴⁰, öfters auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Modifizierung hingewiesen.

In der Praxis des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts gab es einen solchen Fall, als es das Gericht nicht gesetzwidrig fand, ohne Erlaubnis

³⁸ §§ 7–9.

³⁹ Begründung vom Justizminister zum Gesetz über „den strafrechtlichen Schutz des Wahlrechts“/Datum: 19. April 1915/. In: *Schriften für Magnatenhaus [Főrendiházi irományok] 1910*. Band XXI. Nr. 1140. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1916. 534.

⁴⁰ *Protokoll des Magnatenhauses [Főrendiházi Napló] 1910*. Band IV. Sitzung Nr. LXIX, am 21. Mai 1915. Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1917. 112–113.

des Oberhauses gegen dessen Mitglied Jenő Verebely vorzugehen. Am 30. September 1935 hat das Gericht in seinem Urteil⁴¹ die Abgeordnetenwahl vom 6. un 7. April 1935 im Wahlkreis III. in Budapest für ungültig erklärt und zugleich das aktive und passive Wahlrecht von Jenő Verebely, dem Präsidenten der Wahlkommission für ein Jahr entzogen, ohne sein Immunitätsrecht vom Oberhaus abzuerkennen. Dieses Urteil wurde getroffen ohne persönlich ein Verfahren gegen Jenő Verebely einzuleiten und ohne dass dieser vom Gericht angehört wurde. *Das Oberhaus wurde durch diesen Fall geteilt*, es wurde trotzdem empfohlen, festzustellen, dass das Immunitätsrecht von Jenő Verebely durch das Gericht nicht verletzt wurde.⁴²

Die Mandatsbriefe wurden nach 1848 bei den Ausschüssen eingereicht und von diesen kontrolliert. In dem provisorischen Abgeordnetenhaus wurden 9 Klassen aus den Abgeordneten aufgestellt, die die Aufgabe hatten, die Mandatsbriefe zu kontrollieren und festzustellen, bei welchen Abgeordneten keine Klage erhoben wurde. Falls deren Zahl 226 erreichte, war das Abgeordnetenhaus befugt, einen aus 9 Mitgliedern bestehenden Ausschuss zu wählen, um die Klagen zu prüfen. Dieses konnte eine Entscheidung treffen oder weitere Untersuchungen anordnen.⁴³

Die Wahlprotokolle mussten auch kontrolliert werden, nur Form und Inhalt regelte das Gesetz nicht, mit Ausnahme der Personen, die die Protokolle unterschreiben sollten. Es wurden Protokolle aufgenommen, die z. B. auf Deutsch geschrieben wurden, die die für Gegner abgegebenen Stimmen nicht enthielten, oder jene Fälle, in denen trotz Gesetzeswidrigkeit keine Klage erhoben wurde. Die Fälle, in denen Einspruch ohne Klage erhoben wurde, wurden nicht untersucht.⁴⁴ Es gab auch Petitionen mit verfälschten Unterschriften oder es kam vor, dass die Petitionen nicht beim Parlament, sondern beim König eingereicht wurden, der dazu nichts zu sagen hatte.⁴⁵

Die Klagen sollten die Gesetzeswidrigkeiten ausführen, die bewiesen werden sollten. Dies war nicht immer einfach, besonders bei einem gesetzeswidrigen Verhalten der Wahlbehörden, denn ohne Beweise wurden die Klagen abgewiesen. Die Bestechung war auch sehr schwierig zu beweisen, denn

⁴¹ Das Urteil des ungarischen königlichen Verwaltungsgerichts Nr. 6402/K 1935.

⁴² *Schriften für das Oberhaus [Felsőházi irományok] 1935*. Band II. Nr. 70. Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, 1936. 270–277.

⁴³ RUSZOLY aaO. 55.

⁴⁴ RUSZOLY aaO. 59.

⁴⁵ RUSZOLY aaO. 65.

wenn mit Rechnungen bewiesen wurde, wer wem was bezahlt hat, aber die Originalität der Rechnungen in Frage gestellt wurde, so wurde die Untersuchung schon beendet.⁴⁶ Außerdem musste auch bewiesen werden, dass die Wähler ohne Bestechung ihre Stimme für einen anderen Kandidaten abgegeben hätten. In den Fällen, in denen die Wähler auch ohne Bestechung die gleiche Person gewählt hätten, waren die Wahlen nicht ungültig.

Der Prozess der Ausschüsse war nicht öffentlich, nicht einmal die Parteien durften erscheinen. Mit einfacher Mehrheit konnten sie Entscheidungen treffen. Falls noch weitere Untersuchungen angeordnet werden mussten, da etwa noch Beweise fehlten, zögerten die Abgeordneten weitere Untersuchungen einzuleiten. Der Grund hierfür soll anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht werden: In einem Fall unterschrieben bloß zehn Leute die Klage, sodass durch eine Untersuchung die Aufregung zunehmen würde, besonders in den unteren Volksschichten, und dies würde der Mehrheit, die das nicht verdient hat, nicht gut tun – wurde gesagt.⁴⁷

Falls die Untersuchungen doch eingeleitet wurden, gab es weitere Probleme: Der Untersuchungskommissar sollte die gleiche Sprache sprechen wie die Zeugen.⁴⁸ Es wurde versucht, die Zeugen zu beeinflussen oder zu verhindern, dass die Zeugen vor dem Kommissar erscheinen. Manchmal gaben sich Kommissare damit zufrieden, dass sie versucht haben, die Parteien zu versöhnen.⁴⁹

Im Jahre 1884 gab es einen Fall, in dem bewiesen wurde, dass die Wähler mit Geld bestochen wurden. Dies führte aber doch nicht zur Ungültigkeitserklärung der Wahl, weil eine Partei dadurch zur Bestechung gezwungen worden sei, dass die andere Partei noch größere Pression ausgeübt habe.⁵⁰

In einem anderen Fall wurde den Aussagen der Zeugen keine Beweiskraft zuerkannt. Es fehlten die moralischen Gründe, weil gegen sie ein Strafverfahren wegen Bestechung eingeleitet worden war, und sie sich im Laufe dieses Verfahrens selbst auf eine beim ungarischen Menschen ganz ungewöhnliche Weise strafbarer Handlungen beschuldigten. Aufgrund dessen kann man kein Urteil fällen, wurde gesagt.⁵¹

⁴⁶ RUSZOLY aaO. 70.

⁴⁷ RUSZOLY aaO. 71–73.

⁴⁸ RUSZOLY aaO. 70.

⁴⁹ RUSZOLY aaO. 78.

⁵⁰ RUSZOLY aaO. 161.

⁵¹ RUSZOLY aaO. 160.

Die Tätigkeit des Abgeordnetenhauses als Wahlprüfungsorgan wurde durch Hausordnungen kaum geregelt. Meistens hatte der Referent nur die Meinung der Klasse vorgetragen. Wollte jemand andere Dokumente hören, wurden sie auch vorgelesen, aber meistens waren die Abgeordneten dabei so ungeduldig und laut, dass es keinen Sinn hatte, lange Vorlesungen zu halten.⁵²

Zusammenfassend können wir feststellen, dass es besonders im 19. Jahrhundert bezüglich der Wahlprüfung in Ungarn an nötigen, durch Gesetz zu regelnden Verfahrenselementen fehlte, die Nichtigkeitsgründe wurden überhaupt nicht oder nicht genügend geregelt, die Regelungslücken wurden durch parlamentarisches Gewohnheitsrecht ausgefüllt, worauf sich auch die Gerichtsbarkeit in ihrer Praxis stützte. Infolge der Forschungen von Professor Andor Csizmadia und Professor József Ruzsoly kann behauptet werden: Trotz Gesetzwidrigkeiten begann keine politische Hetzjagd gegen die Opposition. Das zeigen die Angaben der konkret beendeten Fälle, dennoch wurden die jeweiligen Regierungsparteien durch dieses System unterstützt, weil die politische Voreingenommenheit nicht auszuschließen war. So konnte aber die Wahlprüfung in der bürgerlichen Zeitepoche Ungarns die Freiheit und Keuschheit der parlamentarischen Wahlen nicht garantieren.

⁵² RUSZOLY aaO. 80.

ZWISCHEN POLITIK UND ÖFFENTLICHEM RECHT

Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtsbarkeit in Ungarn 1848/1867–1949

István SZABÓ

Professor, Pázmány Péter Katholische Universität,
Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

1. Einführung

Obwohl es Pläne dafür gab¹, wurde in der ungarischen Staatsorganisation nie ein Staatsgerichtshof als Organ geschaffen. Als jedoch im Jahre 1848 eine verantwortliche Regierung postuliert wurde, wurde die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister festgesetzt und für ein Urteilsforum gesorgt, falls jemand von ihnen unter Anklage gestellt werden würde. Das Gremium bekam jedoch keinen eigenen Namen, das Gesetz teilte nur das Folgende mit: „*Das Richteramt wird ein von der Oberen Tafel aus ihren eigenen Mitgliedern durch geheime Abstimmung zu wählendes Gericht [...] ausüben*“.² In den Gebieten Zisleithaniens wurde dieses Gremium als Staatsgerichtshof bezeichnet; dementsprechend ist die Feststellung von Parallelen begründet. Tatsache ist dennoch, dass hinsichtlich der Details der zwei Regelungen zahlreiche Unterschiede zu finden sind, was ein Hauptgrund für die Entstehung dieser Studie darstellt.

In Ungarn beschäftigten sich nur vier Paragraphen im Gesetz, das das System und die Arbeit der Regierung regelte, mit der rechtlichen

¹ STIPTA, István: Die Staatsgerichtskonzeption von Ferenc Deák. In: STIPTA, István: *Die vertikale Gewalttrennung*. Budapest, Gondolat Verlag, 2005. 95–126.

² § 34 des Gesetzesartikels Nr. III aus dem Jahre 1848.

Ministerverantwortlichkeit, während sich in Zisleithanien ein eigenständiges Gesetz aus 31 Paragraphen auf diese Frage bezog. Letzteres zog sogar die Strafprozessordnung – als subsidiäre Norm – hinzu, während es in Ungarn keinen Hinweis darauf gab. Dieser auffallende Unterschied führt mich zur Frage, *wie die rechtsstaatlichen Garantien bei der Geltendmachung der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister geltend gemacht wurden*. Wurden sie bedingungslos in Anspruch genommen oder sollten sie im Interesse einer „effektiveren“ Überprüfung der Exekutive nicht so streng genommen werden? Beim Lesen des Gesetzes für Zisleithanien stellt sich die Frage vielleicht gar nicht, doch bei der Regelung mit den vier Paragraphen umso mehr und besonders, wenn man die zwei Gesetze gegenüberstellt.

Es ist auch allgemein bekannt, dass der ungarische Reichstag die sog. „April-Gesetze“ im Frühling 1848 innerhalb einer kurzen Zeit verabschiedete, sodass eine umfassende Kodifikation nicht möglich war. Der Grund für die kurze Regelung war offensichtlich nicht die dadurch herbeigeführte Abschaffung der rechtlichen Garantien. Dieser Zustand entstand aber trotzdem und blieb auch nach dem Ausgleich von 1867 erhalten, wahrscheinlich deshalb, weil ein entsprechendes Verfahren nie eingeleitet wurde.

Trotzdem existierte das Problem im Hintergrund, das nach der Gesetzgebung im Jahre 1918 gemeinsam mit der Veränderung der Organe in den Vordergrund trat. Die Organisation des ungarischen Parlaments änderte sich nämlich zwischen 1919 und 1949 mehrmals, mal als Einkammer-, mal als Zweikammersystem.³ Da die Aufgaben bezüglich der Durchführung des rechtlichen Verfahrens gegen die Minister in den Bestimmungen aus dem Jahre 1848 unter den zwei Kammern aufgeteilt wurden, mussten die Verfahrensregeln bei der Einstellung bzw. Neugestaltung der Zweiten Kammer⁴ an die aktuelle Lage angepasst werden.

Im Weiteren wird veranschaulicht, dass die Aufteilung der Aufgaben unter den zwei Kammern die Trennung von Anklageerhebung und Urteilsfällung bedeutete. Beim Parlament nach dem Einkammersystem war diese

³ Am 16. November 1918 hörte der im Jahr 1910 gewählte Reichstag mit der Arbeit auf. Neue Wahlen wurden erst im Januar 1920 abgehalten, als die Ausübung der Legislative von einem Einkammersystem geprägt war. Im Jahre 1926 wurde das Oberhaus neu gestaltet, sodass das Parlament wieder im Rahmen eines Zweikammersystems arbeitete. Im Jahre 1945 wurde wiederum eine Nationalversammlung mit einem Einkammersystem eingeleitet, die nach den Wahlen im Jahre 1947 wieder als Reichstag bezeichnet wurde. Damit wurde offenbar, dass das Einkammersystem für das Parlament als eine endgültige Lösung betrachtet wird.

⁴ Zu beachten ist hier, dass nach ungarischer Terminologie das Abgeordnetenhaus (Unterhaus) die Erste Kammer, das Magnatenhaus (Oberhaus) die Zweite Kammer ist.

Aufgabenverteilung jedoch nicht mehr möglich, und *die Verschmelzung der zwei Funktionen wäre ein weiterer Eingriff in die rechtsstaatlichen Prinzipien gewesen*. Dieses Problem musste ja nicht unbedingt zum Vorschein kommen, da es bereits viele Lücken in der Regelung aus dem Jahre 1848 gab, sodass es irrelevant wäre, ob es eine Spalte mehr oder weniger gab. In den untersuchten 100 Jahren kam es zweimal vor (1920, 1945), dass aus einem Zweikammersystem ein Einkammersystem wurde; im ersten Fall wurden die Probleme bezüglich der Garantie der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister thematisiert, im zweiten jedoch nicht.

Neben dem Unterschied in der Anzahl an Gesetzen von Zisleithanien und Transleithanien war das Lesen der parlamentarischen Materialien zur Modifizierung aus dem Jahre 1920 ein weiterer Grund für die Bearbeitung dieses Themas. Dieses Mal wurden nämlich die garantierten Elemente des Verfahrens detailliert auf die Tagesordnung gesetzt, und es war in der Diskussion spürbar, dass der politische Aspekt absichtlich nicht ausgeschlossen wurde. Das heißt, falls ein Minister unter Anklage gestellt worden wäre, hätte die Legislative einen Einfluss auf die Zusammensetzung des Gremiums ausüben wollen. *In dieser Frage sind wir irgendwo zwischen öffentlichem Recht und Politik*, worauf ich bereits im Titel dieser Studie hinweisen wollte.

2. Die zu untersuchenden Hauptprobleme

Bevor wir auf Details der zwei Regelungen eingehen, müssen wir die wichtigen Hauptpunkte untersuchen, aufgrund derer die oben gestellte Frage beantwortet werden kann.

Angesichts der rechtsstaatlichen Prinzipien darf die Untersuchung der *Verfahrensgarantien* nicht außer Acht gelassen werden. Wer leitet das Verfahren ein bzw. gibt es eine Untersuchungsphase, die die entsprechende Ermittlung der Sache sichert? Das Verfahren begann in fast allen europäischen Ländern damit, dass eine Anklage erhoben wurde, was zum Aufgabenbereich des Abgeordnetenhauses gehörte.⁵ Zwar ist die Unabhängigkeit der Anklagebehörde kein verfassungsrechtliches Grundprinzip, da diese Staatsanwaltschaft in vielen Ländern unter der Leitung der Regierung steht, man kann aber davon

⁵ Die österreichische Regelung aus dem Jahre 1867 galt zum Beispiel als eine Ausnahme, da hier beide Kammern jeweils selbständig das Recht hatten, eine Anklage zu erheben, was aber in Bezug auf das geschilderte Problem keinen großen Unterschied darstellt.

ausgehen, dass die Anklageerhebung an das Gesetz gebunden ist. Ohne einen begründeten Verdacht darf gegen niemanden eine Anklage erhoben werden, falls der Verdacht jedoch besteht, darf dieser nicht außer Acht gelassen werden. Infolge der Zuständigkeit des Parlaments besteht aber keine Anklagepflicht, da die Abgeordneten über freie Mandate verfügen, *sie wählen aus politischen Überzeugungen und nicht aufgrund rechtlicher Argumente*. Eine Anklageerhebung durch das Parlament muss natürlich nicht unbedingt im Sinne eines Strafverfahrens erfolgen. Falls der Anklageerhebung eine entsprechende Untersuchungsphase folgt, ist letztere nur mit der Anordnung einer Ermittlung durchführbar. Dabei ist es vielleicht die bessere Lösung, wenn die Anklage nach entsprechenden Ermittlungen erfolgt, weil in diesem Fall das Untersuchungsmaterial bei der Entscheidung bereits allgemein bekannt ist. Die Abgeordneten können zwar nicht zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten verpflichtet werden, es kann ihnen aber unangenehm sein, wenn sie gegen Fakten stimmen. Falls das Gericht ohne eine Untersuchung der Anklage die Entscheidung treffen darf, können rechtsstaatliche Prinzipien verletzt werden.

Eine andere Frage ist, ob eine Anklageerhebung aus politischen Gründen außer Acht gelassen werden darf, falls es einen begründeten Verdacht für eine Gesetzesverletzung, besonders für eine Straftat, gibt? Falls die Anklageerhebung ausschließlich zum Wirkungsbereich des Parlaments gehört, dann besteht die Gefahr, rechtsstaatliche Prinzipien zu verletzen. Falls auch andere Strafverfolgungsbehörden unabhängig von der parlamentarischen Anklageerhebung verfahren dürfen, so gibt es kein Problem. In diesem Fall ist es auch nicht ausgeschlossen, dass wegen einer Straftat zwei Verfahren eingeleitet werden. Dieses Problem kann jedoch mit der Schaffung einer Hierarchie zwischen den zwei Zuständigkeiten leicht beseitigt werden. In der Weimarer Republik wurde dies zum Beispiel schön geklärt.⁶

Nach der entsprechenden Untersuchung der Sache darf die Analyse der *Neutralität des Gerichts, das das Urteil fällt*, auch nicht außer Acht gelassen werden. Auch wenn eine Sache an sich objektiv behandelt wird, kann sie zur Seite rutschen, wenn jemand Einfluss auf die Auswahl der Richter hat. Von den zwei Garantien ist vielleicht die zweite die wichtigere, da das Fehlen eines neutralen Gerichts und eine Anklage ohne Untersuchung in der Sache ein freisprechendes Urteil zur Folge hätten.

⁶ Falls auch ein normales Verfahren parallel zur Anklageerhebung durch den Reichstag eingeleitet wurde, musste der Staatsgerichtshof entweder das eigene oder das „normale“ Strafverfahren einstellen. [§ 10 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof. Vom 9. Juli 1921. RGBI (deutsches). 905.]

Für die Schaffung bzw. Bestimmung eines Gerichts, welches über Minister urteilen soll, die angeklagt wurden, gibt es zahlreiche Lösungen. Einige Beispiele aus der Zeit vor 1848: Die französische Verfassung aus dem Jahr 1814 gab diese Aufgabe der Zweiten Kammer des Parlaments,⁷ die belgische Verfassung aus dem Jahr 1831 betraute damit jedoch den Kassationshof (den obersten Gerichtshof).⁸ Diese zwei Beispiele bezeichnen eine wesentliche Grenzlinie. Soll man die Urteilsfällung einem Forum überlassen, das zu den neutralen Gerichtsorganen gehört *oder schafft das Parlament ein Sondergericht für diesen Zweck?* Im ersten Fall kann man die Neutralität des Gerichts nicht bezweifeln. Das vom Parlament zu diesem Zweck geschaffene Sondergericht soll jedoch genauer untersucht werden. Bei dem französischen Beispiel stellt sich die Frage, aus welchen Personen die Zweite Kammer besteht und wie diese Personen zu Parteikämpfen des Abgeordnetenhauses stehen. Die Zweite Kammer mit dem Typ eines Magnatenhauses kann sich für diesen Zweck geeignet erweisen und im französischen Beispiel war es tatsächlich so.

Die Situation ändert sich, falls die Mitglieder des Gerichts – wie beim Geschworenengericht – von den „einfachen“ Staatsbürgern gewählt werden. Es stellt sich die Frage, ob die 24 (vielleicht 36) Geschworenenkandidaten, von denen in der Anklage oder durch den Angeklagten bestimmte Personen abgelehnt werden können, von dem Parlament selbst gestellt werden oder ob sie ähnlich wie im Fall eines Geschworenengerichts von einer Liste zufällig ausgewählt werden. Der erste Fall soll weiters dahin untersucht werden, ob die Geschworenenkandidaten von der Kammer gestellt werden, die die Anklage erhebt, oder von dem anderen Haus des Parlaments. Es ist auch nicht unbeachtlich, ob sie im Voraus für mehrere Jahre gewählt werden sollen oder ob die Auswahl nur für die Anklageerhebung bedeutend sein soll. Falls die Geschworenenkandidaten von der Kammer, die die Anklage erhebt, nach der Anklageerhebung für die Beurteilung der gegebenen Sache gewählt werden, kann sich der politische Einfluss verstärken. Der betroffene Minister kann zwar auch von diesen 8-12 Personen ablehnen, aber dadurch werden die übrig gebliebenen Richter auch nicht unparteiisch, falls die Kammer, die die Anklage erhebt, diese von ihren „zuverlässigen Leuten“ gewählt hat. Falls die Richter für eine im Voraus bestimmte Periode gewählt werden müssen, kann sich diese Gefahr verringern. Falls sie von der anderen Kammer gewählt werden und diese unabhängig von dem Parteiverhältniss im Parlament ist, ist es vielleicht sogar

⁷ Charte Constitutionelle vom 4. Juni 1814. Artikel 55.

⁸ Die Verfassung Belgiens vom 7. Februar 1831. Artikel 90.

ohne Bedeutung, ob sie im Voraus oder nur nach der Anklageerhebung gewählt werden. Es steht fest, dass über die Zusammensetzung des Gerichts, das das Urteil fällt, auch in der Zeit der Neuregelung im Jahre 1920 viel disputiert wurde.

Nach der Übersicht der Verfahrensgarantien und der Neutralität des Gerichts bleibt die Frage der zu verhängenden Sanktionen zu beantworten. Falls nur die Entlassung des Ministers aus seinem Amt infrage kommt, sollen die verfassungsmäßigen Garantien nicht besonders untersucht werden.⁹ Die hier untersuchten Garantien werden für den Fall wichtiger, *wenn auch strafrechtliche Sanktionen zu verhängen sind*.

3. Die ungarische Regelung aus dem Jahre 1848

Da das Gericht, dessen Aufgabe es ist, die Minister zur Verantwortung zu ziehen, in Zisleithanien und Transleithanien gleicherweise strafrechtliche Sanktionen verhängen durfte, ist eine Untersuchung der oben dargestellten Probleme begründet. Um die Diskussion im Jahre 1920 nachvollziehen zu können, muss man zuerst die Regelungen aus dem Jahre 1848 untersuchen, da es damals um deren Umgestaltung ging. Wenn man diesen das Gesetz von Zisleithanien aus dem Jahre 1867 gegenüberstellt, wird deutlich, was in der ungarischen Regelung fehlte. Die Tatsache, dass etwas fehlt, bedeutet selbstverständlich jedoch noch nicht automatisch, dass es die rechtsstaatlichen Prinzipien verletzt.

Nach der Untersuchung der vier Paragraphen des ungarischen Gesetzes¹⁰ kann man feststellen, *dass in diesen keine Vorschrift für die Untersuchung des*

⁹ Das ist als politische Verantwortlichkeit zu verstehen, die die rechtsstaatlichen Prinzipien nicht verletzt. Es wird zwischen drei Typen der Ministerverantwortlichkeit unterschieden: die verfassungsrechtliche, die politische und die disziplinäre Verantwortlichkeit. [CONCHA, Győző: *Politika. I. kötet: Alkotmánytan. (Politik: Band I. Verfassungslehre)* Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907. 588–592.; TOMCSÁNYI, Móric: *Magyarország közzjoga. (Das öffentliche Recht Ungarns)* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 477.] Die dritte Art konnte sich auf den Fall beziehen, dass die Tat die Grenze der Strafbarkeit nicht überschritt, sodass keine strafrechtliche Sanktion verhängt werden konnte.

¹⁰ Gesetzesartikel Nr. III aus dem Jahre 1848:

„§ 32: Die Minister können zur Verantwortung gezogen werden:

- a) für jede Handlung und Verordnung, welche die Unabhängigkeit des Landes, die Garantie der Verfassung, die Anordnungen der bestehenden Gesetze, die individuelle Freiheit oder die Unversehrtheit des Eigentums verletzen und die in amtlicher Stellung begangen beziehungsweise erlassen werden,
- b) für die Veruntreuung oder gesetzeswidrige Verwendung der ihnen anvertrauten Gelder und sonstigen Wertsachen,

Akts der Anklage zu finden ist, und – wie bereits in der Einleitung erwähnt – die allgemeinen Regeln eines Strafverfahrens werden ebenso wenig beschrieben. Verfahrensregeln sind nur bezüglich der Zusammensetzung des Gerichts zu finden. In Zisleithanien war der Staatsgerichtshof an die Regelungen des Verfahrensgesetzes gebunden,¹¹ was eine entsprechende Garantie ist, sodass eine besondere Analyse diesbezüglich nicht nötig ist.

Es lohnt sich aus finanziell-rechtlicher Sicht zu erwähnen, dass der Gesetzesartikel III. aus dem Jahre 1848 *die Straftaten von anderen Gesetzesverletzung nicht trennte*. Das bedeutet, dass strafrechtliche Sanktionen gegen Minister, die irgendein Gesetz verletzten, verhängt werden durften und nicht nur für den Fall, dass sie eine Straftat begingen, die im Strafgesetzbuch¹² zu finden ist. Wenn man sich die Regelungen von Zisleithanien anschaut, kann man feststellen, dass das Sanktionssystem klar unterteilt war. Der Staatsgerichtshof durfte strafrechtliche Sanktionen nur im Fall einer Straftat verhängen.¹³ Bei anderen Gesetzesverletzungen war nur die Entlassung des Ministers aus seinem Amt möglich und unter erschwerten Umständen die Entlassung aus dem gesamten Staatsdienst bzw. für eine bestimmte Zeit das Verbot der Ausübung

c) wegen Versäumnisse in Vollziehung der Gesetze oder in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Sicherheit, insofern diese durch ihnen gesetzlich zur Verfügung stehende Mittel hätte vorgebeugt werden können.

§ 33: Auf Versetzung eines Ministers in den Anklagestand erkennt die absolute Stimmenmehrheit der Unteren Tafel.

§ 34: Die Gerichtsbarkeit wird ein von der Oberen Tafel aus ihren eigenen Mitgliedern durch geheime Abstimmung zu wählendes Gericht im Wege eines öffentlichen Verfahrens ausüben, und die Strafe im Verhältnis der Schuld bestimmen.

Gewählt werden insgesamt 36 Mitglieder, von denen 12 durch die von der Unteren Tafel zur Anstrengung der Anklage bestimmten Kommissare, 12 aber die unter Anklage gestellten Minister zurückweisen können. Das so gebildete und aus 12 Personen bestehende Gericht wird über sie das Urteil sprechen.

§ 35: Zugunsten der verurteilten Minister kann das königliche Begnadigungsrecht nur im Falle einer allgemeinen Amnestie ausgeübt werden.

§ 36: Hinsichtlich der außeramtlich begangenen sonstigen strafbaren Handlungen unterstehen die Minister den allgemeinen Gesetzen.“

¹¹ § 22 des Gesetzes vom 25. Juli 1867, über die Ministerverantwortlichkeit für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder.

¹² Das erste ungarische Strafgesetzbuch wurde im Jahr 1878 veröffentlicht, ein Strafrecht gab es jedoch selbstverständlich schon vorher. Der Gesetzesartikel III. aus dem Jahre 1848 weist auf Straftaten außerhalb des Amtsbereichs der Behörde hin.

¹³ § 23 Abs (2) des Gesetzes vom 25. Juli 1867, über die Ministerverantwortlichkeit für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder.

der politischen Rechte.¹⁴ Da es die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament noch nicht gab, kann diese in die Kategorie der disziplinären Verantwortlichkeit eingeordnet werden.

Wenn man sich in die gegensätzliche Richtung bewegt, kann man aufgrund des folgenden Satzes: „*Hinsichtlich der außeramtlich begangenen sonstigen strafbaren Handlungen unterstehen die Minister den allgemeinen Gesetzen*“¹⁵ nicht darauf schließen, jemanden unbegründet zur Verantwortung ziehen zu können, sondern darauf, dass es vermeidbar war, auch wenn es nötig gewesen wäre, jemanden zur Verantwortung zu ziehen. Die allgemeinen Gesetze bezogen sich auf die sonstigen Straftaten, jedoch nicht auf jene, die mit den Amtstätigkeiten zusammenhingen. Dementsprechend *waren die Straftaten der Minister dem Wirkungsbereich der normalen Strafverfolgungsbehörden entzogen*, dorthin wurden nur jene Strafsachen verwiesen, die mit ihren Amtstätigkeiten nicht zusammenhingen. In der Fachliteratur ist als Begründung auch zu finden, dass obwohl die Taten, die im Gesetzesartikel III. aus dem Jahre 1848 aufgelistet wurden, mehrere Sachverhalte umfassen, die auch im Strafgesetzbuch zu finden sind, in diesen Fällen kein normales Strafverfahren gegen Minister eingeleitet werden durfte.¹⁶ Dies umfasste – zurückweisend auf das oben Erwähnte – auch die Möglichkeit, *ein Verfahren wegen einer Straftat aus politischen Gründen nicht einzuleiten*. Alles beginnt damit, dass das Abgeordnetenhaus keine Anklage erhebt. Ein solcher – wenngleich ferner – Verdacht tauchte bezüglich einer Verschwendung im Jahre 1903 auf.¹⁷ Es gab eine ganz klar feststellbare Gesetzesverletzung bei der Auflösung des Abgeordnetenhauses am 3. Januar

¹⁴ § 23 Abs (1) des Gesetzes vom 25. Juli 1867, über die Ministerverantwortlichkeit für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder.

¹⁵ § 36 des Gesetzesartikels Nr. III aus dem Jahre 1848.

¹⁶ HEIMAN, Jenő: *A ministerek közzogi állása és felelőssége Magyarországon. (Die öffentlich-rechtliche Stellung und Ministerverantwortlichkeit in Ungarn)* Budapest, Kilián Frigyes utóda magy. kir. egyetemi könyvkereskedő, 1906. 19.

¹⁷ HEIMAN aaO. 20. Am 29. Juli 1903 legte Zoltán Papp, ein Abgeordneter der Opposition, 10.000 Kronen auf den Tisch des Präsidenten des Abgeordnetenhauses. Laut diesem bekam er sie, damit er aufhört, die Regierung zu kritisieren, und die Obstruktion zu unterstützen. Er bekam sie zwar nicht von einem Minister, die Fäden führten laut ihm jedoch zu Regierungskreisen. Es stellte sich die Frage, ob im Interesse der Regierungsmehrheit stand, die Sache gründlich zu untersuchen. Das Abgeordnetenhaus stellte damals eine Untersuchungskommission auf, was zeigt, dass zumindest etwas geschah. Die Aufstellung des Gremiums war in jener Hinsicht eine interessante Handlung, da das Gesetz keine Pflicht für eine vorherige Untersuchung vorschrieb; das Abgeordnetenhaus durfte aber selbstverständlich von Amts wegen jede Tätigkeit der Regierung untersuchen.

1905,¹⁸ wobei es jedoch fraglich war, ob diese die Grenze der Strafbarkeit überschritten hatte. Wahrscheinlich fällt es nur in den Anwendungsbereich der disziplinarischen Verantwortlichkeit.¹⁹ Die Weglassung der Anklageerhebung und das Freilassen des Verbrechers war damals trotzdem möglich, auch wenn zweifelloso Beispiele dafür nicht erwähnt werden können. In Zisleithanien klärte das Gesetz auch diese Frage genauer. Die Strafverfolgungsbehörden waren nur dann gehindert, falls das Parlament die Anklage erhob. In diesem Fall war der Staatsgerichtshof ausschließlich zuständig,²⁰ ohne eine Anklageerhebung durften sie jedoch das Verfahren fortsetzen.

Nachdem die Einleitung des Verfahrens und Aspekte bezüglich der Untersuchung erwähnt wurden, müssen wir uns auf die Frage der Neutralität des Gerichts, das das Urteil fällt, konzentrieren. Dieses wurde aufgrund der gewohnten Regelungen des Geschworenengerichts aus eigenen Mitgliedern der Zweiten Kammer des Parlaments gewählt.²¹ Infolge der hochrangigen Zusammensetzung der Zweiten Kammer²² erreichte diese meines Erachtens keinen mit dem der Parteien, die miteinander im Abgeordnetenhaus kämpften, zu vergleichenden Einfluss. *Über eine eventuelle Anklage konnte somit ein neutrales Gericht entscheiden*, was besonders hervorzuheben ist. Nachdem

¹⁸ Der König hat während der Verfassungskrise 1905 das Parlament ohne die Annahme des jährlichen Budgets aufgelöst. Das Gesetz schreibt für das Parlament in solchen Fällen ein ganz eindeutiges Auflösungsverbot vor [Gesetzesartikel Nr. X aus dem Jahre 1867.], außerdem war auf der Auflösungsverordnung die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten zu finden. Das Abgeordnetenhaus war ziemlich stark gegen den Amtsantritt der von Franz Joseph ernannten Regierung, weswegen der König die Sitzung monatelang verlegte. Der Kompromiss für die Auflösung des mehr als ein Jahr andauernden politischen Kampfes hat sogar diese Regierung vor einer Anklage gerettet.

¹⁹ Im Strafgesetzbuch stehen jene Straftaten von Staatsbeamten, bei denen ein normales Strafverfahren gegen einen Minister durchgeführt werden kann. [HEIMAN aaO. 19.] Diese wurden jedoch nur begangen, falls sie mit einem Profit, einem finanziellen Vorteil, in Verbindung standen oder falls jemand einem anderen absichtlich Unrecht zufügte. [§§ 461–484 des Gesetzesartikels V. aus dem Jahre 1878]. Bezüglich der Auflösung des Abgeordnetenhauses wurde dieser schwere Grad nicht erreicht, sodass diese Gesetzesverletzung zum Wirkungskreis der disziplinarischen Verantwortlichkeit gehörte. Das Parlament hätte ja trotzdem strafrechtliche Sanktionen verhängen können, jedoch wäre das eine übertriebene Sanktion gewesen. Dass das Verfahren außer Acht gelassen wurde, bedeutete nicht, dass der Täter freigesprochen wurde.

²⁰ § 8 Abs (2) des Gesetzes vom 25. Juli 1867, über die Verantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder.

²¹ § 34 Abs (2) des Gesetzesartikels Nr. III aus dem Jahre 1848.

²² z. B. gab es im Jahre 1884 insgesamt 818 Mitglieder im Magnatenhaus, von denen 647 Mitglieder (also 82%) aufgrund ihres Geburtsvorrechts und nur 144 aufgrund des Amtsrechts erschienen. [Verhandlungen des Magnatenhauses des ungarischen Reichstages; *Anlagen zu den Stenographischen Berichten 1884*. Band I. 5–17.]

die Zweite Kammer (auch Oberhaus genannt) im Jahre 1926 wiederhergestellt wurde, wurden dieselben Regelungen in Kraft gesetzt,²³ das Oberhaus wählte also das Gericht aus den eigenen Mitgliedern. Zwar unterschied sich die Zusammensetzung des Oberhauses von der des Magnatenhauses vor 1918 markant, doch wurde noch immer vehement abgewiesen, dass das Oberhaus als eine Volksvertretung gewählt wurde.²⁴ So konnten die politischen Kämpfe des Unterhauses, das die Anklage erhob, das hier aufgestellte Gremium nicht erreichen, was also neutral blieb. In den Gebieten Zisleithaniens orientierte sich die Zusammensetzung des Gerichts an dem Modell des Geschworenengerichtes. Die Richter wurden aus gesetzeskundigen Bürgern je zur Hälfte von den zwei Kammern des Parlaments gewählt. Die Richter mussten im Voraus – für sechs Jahre – gewählt werden. Für verurteilende Entscheidungen brauchten sie eine Zweidrittelmehrheit, sodass auch viele andere Personen außer den Richtern, die von der Anklage erhebenden Kammer gewählt wurden, diese Entscheidung unterstützen mussten.

Es kann ruhig festgestellt werden, dass die Regelung des königlichen Begnadigungsrechts im Gesetzesartikel III. aus dem Jahre 1848 eigenartig ist; sie lautet wie folgt: *„Gegenüber verurteilten Ministern kann das königliche Begnadigungsrecht nur im Falle einer allgemeinen Amnestie ausgeübt werden.“*²⁵ Das Wort „nur“ im Satz könnte auf eine Art beschränkende Bestimmung hindeuten, eröffnete jedoch den Weg für eine Möglichkeit, die in Europa fast nirgendwo zu finden ist. Im Rahmen einer allgemeinen Begnadigung konnte der König Minister, die vom Parlament verurteilt wurden, von Sanktionen befreien. In anderen Staaten durfte er nur mit Zustimmung des Parlaments begnadigen – hier finden wir jedoch keinen Hinweis dazu. Damit bewegen wir uns wiederum in eine Gegenrichtung, denn damit wird ein Weg für die Befreiung des Verbrechers eröffnet. Hier muss man unbedingt an die strafrechtliche Verantwortlichkeit denken, da die Begnadigung eigentlich die Aufhebung der Sanktion einer Straftat bedeutet. In Zisleithanien durfte der Kaiser – ähnlich wie in den meisten Modellen in Europa – jemanden nur mit der Zustimmung der Kammer, die die Anklage erhoben hatte, begnadigen.

²³ § 49 Abs (2) des Gesetzesartikels Nr. XXII aus dem Jahre 1926.

²⁴ Die Zusammensetzung des Oberhauses nach 1926:
 - *Mitglieder durch Amt und Würde:* weltliche 19, kirchliche 33
 - *Mitglieder durch Wahl:* Munizipalitäten 76, Aristokratenfamilien 38, Organisationen und öffentliche Einrichtungen 39
 - *Mitglieder durch Ernennung des Reichsverwesers:* 40

²⁵ § 35 des Gesetzesartikels Nr. III aus dem Jahre 1848.

4. Die ungarische Reform aus dem Jahre 1920

Die Nationalversammlung entschied sich im Februar 1920 für die Kontinuität, es galten also weiterhin die Regelungen bezüglich der Ministerverantwortlichkeit aus dem Jahre 1848. Es tauchte jedoch das Problem auf, dass das Gericht – da es keine Zweite Kammer mehr gab – nicht mehr zusammengesetzt werden konnte. Die Regierung legte bereits im April 1920 einen Gesetzesentwurf vor, der nicht nur die technische Abschaffung der Rechtslücke zum Ziel hatte. Man versuchte mit diesem Entwurf – wenn auch nicht buchstäblich – die heikle Grenze zwischen Politik und Recht neu und genauer zu ziehen.

Die erste Frage bezog sich auf die Zusammenstellung des Gerichtes. Da laut der ursprünglichen Konzeption das Recht zur Anklage bei der Nationalversammlung blieb, sollte das Gericht nunmehr außerhalb des Parlaments angerufen werden. Falls der Abgeordnete bereits bei der Anklageerhebung wählte, durfte er kein Mitglied des Gerichtes mehr werden, da zwischen dem Ankläger und dem Richter Inkompatibilität geherrscht hätte. In einem Entwurf wurde festgehalten, dass die Nationalversammlung – ähnlich wie im Ausgleichsgesetz über das Gericht, das über die gemeinsamen Minister urteilt – die Mitglieder des Gerichts aus einfachen (unabhängigen) Bürgern wählt. Eine andere Version war der Miteinbezug der höheren Richterforen, d. h. dass die Mitglieder des Gremiums, das über die Minister urteilt, aus beruflichen Richtern gewählt werden²⁶. Die von der Nationalversammlung gewählten Laienrichter verstärkten meiner Meinung nach den politischen Einfluss. Falls ein Minister unter Anklage gestellt wurde, konnte die Nationalversammlung solche Richter auswählen, die diesen mit hoher Wahrscheinlichkeit verurteilten. Hier spielt die Politik eine noch größere Rolle als im Fall des Gerichts im Magnatenhaus. Die Auswahl aus (haupt)beruflichen Richtern lenkt diesen Prozess jedoch in eine andere Richtung, in die Richtung der Unparteilichkeit. Es stellt sich dabei selbstverständlich die weitere Frage, ob sie von der Nationalversammlung oder von betroffenen Gerichten delegiert werden. Letztere Variante ermöglicht eine stabilere Garantie.

Wie schwierig diese Frage ist, zeigt sich darin, dass die Zusammensetzung des Gerichts sogar während der Diskussion über den Entwurf in der Nationalversammlung geändert wurde. Nach dem Regierungsentwurf hätte die Nationalversammlung alle Mitglieder des Ausschusses für Verfassungsschutz

²⁶ Verhandlungen der Nationalversammlung; *Anlagen zu den Stenographischen Berichten 1920–1922*. Band 1. 174–175.

für die Urteilsfällung ausgewählt, und zwar zwei Drittel aus Richtern der Kurie (Oberstes Gericht), dem Verwaltungsgericht, und ein Drittel aus unabhängigen ungarischen Bürgern²⁷. Im verabschiedeten Gesetz wurde das Mehrheitsverhältnis übernommen, die beruflichen Richter wurden jedoch nicht von der Nationalversammlung, sondern von der Kurie selbst und dem Verwaltungsgericht delegiert.²⁸ Die Größe des politischen Einflusses ist also gestiegen, die Unparteilichkeit der beruflichen Richter im Ausschuss wurde jedoch gesichert. Den modifizierenden Entwurf legte der Ausschuss für Öffentliches Recht der Nationalversammlung vor, der ein Gleichgewicht zwischen den zwei Aspekten aus folgendem Grund nötig hielt: „*Im Falle einer Urteilsfällung soll jeden der Gedanke beruhigen, dass dadurch das Urteil sowohl von ungarischen Richtern als auch von unabhängigen, hochwürdigen Bürgern und Politikern gleichermaßen realisiert wird.*“²⁹ Um ein „beruhigendes“ Urteil fällen zu können, ist auch das Urteil der Politiker nötig.

Neben der Zusammensetzung des Gerichts spielte die genauere Bestimmung der Verfahrensregelungen eine wichtige Rolle. Die detaillierten Verfahrensregelungen reduzieren den Spielraum der Behörden, in bestimmten Fällen die Möglichkeit der Umsetzung politischer Vorhaben. Der folgende Satz in der Begründung des Ministers ist besonders interessant: „*Der Entwurf nimmt an, dass die Nationalversammlung die Minister nur nach einer ernsthaften und genauen Überprüfung der Sache unter Anklage stellen darf.*“³⁰ Nach meiner Interpretation nimmt man immer dann etwas an, wenn man sich in einer Sache nicht sicher ist; es gab also keine gesetzliche Garantie dafür. Deswegen werden auch Verfahrensregelungen bezüglich der Anklage festgelegt. Falls ein Antrag vorgelegt wird, bevor er auf die Tagesordnung gesetzt wird, soll die Nationalversammlung diesen an den zuständigen Ausschuss senden³¹. Das offensichtliche Ziel dieser Regelung war die Vorbeugung von unbegründeten Anklagen, der Ausschuss sollte nämlich den Antrag zuerst überprüfen. Ein Parlamentsausschuss ist selbstverständlich kein neutrales Organ.

²⁷ Verhandlungen der Nationalversammlung; *Anlagen zu den Stenographischen Berichten 1920-1922*. Band 1. 168-169.

²⁸ § 2 des Gesetzesartikels Nr. X aus dem Jahre 1920.

²⁹ Verhandlungen der Nationalversammlung; *Anlagen zu den Stenographischen Berichten 1920-1922*. Band 1. 273.

³⁰ Verhandlungen der Nationalversammlung; *Anlagen zu den Stenographischen Berichten 1920-1922*. Band 1. 273.

³¹ § 3 des Gesetzesartikels Nr. X aus dem Jahre 1920.

Für die Periode nach einer Anklage wurde jedoch eine ernsthafte Garantie eingeführt, die meistens für Strafverfahren typisch ist. Das Gericht mit zwölf Personen sollte aus den eigenen Mitgliedern einen Ausschuss von drei Personen bestimmen, deren Aufgabe die genaue Überprüfung der Anklage war. In diesem Rahmen durften der Ankläger, der von der Nationalversammlung ausgewählt wurde, und der Angeklagte bzw. sein Verteidiger Beweisanträge stellen. Später wurden auch bezüglich des Prozesses wichtige Regelungen für die Garantie festgelegt.³² Diese Vorschriften haben den politischen Spielraum wesentlich reduziert, da die Überprüfung der Anklage unter Heranziehung des Rechtes erfolgt. Vorher war die Überprüfung der Anklage nicht unbedingt nötig.

Wie ich oben bereits erwähnt habe, wurde im Jahr 1926 das Zweikammersystem eingeführt, infolge dessen die Nationalversammlung zum Abgeordnetenhaus wurde und daneben das Oberhaus zu arbeiten begann. Zu dieser Zeit wurde der Ausschuss für Verfassungsschutz abgeschafft, und die Regelungen aus der Zeit vor 1918 wiederhergestellt. Das Gericht selbst wurde aus Mitgliedern des Oberhauses zusammengesetzt. Die Regelungen bezüglich der Überprüfung der Anklage wurden auch für dieses Gericht beibehalten, auch die wichtigsten Garantien blieben aufrecht.

5. Die ungarische Reform aus dem Jahre 1945

Im Jahr 1945 kam es abermals zu einer eigenartigen Situation: Die Legislative wurde wiederum von der Nationalversammlung aufgrund des Einkammersystems ausgeführt. Für die Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit wurde hier eine ziemlich sonderbare Lösung gefunden. Die Anklage blieb im Zuständigkeitsbereich der Nationalversammlung, aber aufgrund der Verfahrensordnung aus dem Jahr 1848 sollte das Gericht von der Nationalversammlung aus deren Mitgliedern ausgewählt worden sein.³³ Diese Regelung führte zu zwei grundlegenden Problemen: Einerseits kann von Abgeordneten der Nationalversammlung kein neutrales Gericht ausgewählt werden. Dies ist vorerst vielleicht nur ein Gefühl, aber die Vermischung des Anklägers und des Richters verletzt sogar rechtliche Grundprinzipien. Derjenige, der für die Anklage stimmte, dürfte nicht ins Urteilsgericht gewählt werden – ein solches Verbot wurde aber nicht hinzugefügt. Falls man sich für ein solches

³² §§ 13–15 des Gesetzesartikels Nr. X aus dem Jahre 1920.

³³ § 14 Abs (2) des Gesetzesartikels Nr. XI aus dem Jahre 1945.

entschieden hätte, hätten die Mitglieder des Gerichtes vor der Wahl über die Anklage gewählt und von der darauf folgenden Wahl ausgeschlossen werden müssen. Das wäre auch keine gute Lösung gewesen, doch die Inkompatibilität im Verhältnis Ankläger-Richter hätte somit aufgehoben werden können. Auch die im Jahr 1920 verabschiedeten Verfahrensgarantien wurden nicht bestätigt, man wusste nicht, ob diese überhaupt noch galten oder nicht.

Wenn man sich die Vorbereitung des Gesetzesentwurfes anschaut, kann man sehen, wie schnell die Nationalversammlung diese Reform verabschieden wollte. Der Entwurf enthielt nur den Text des Gesetzes³⁴ ohne eine ergänzende Begründung. Damit lassen sich die entstandenen Lücken erklären. In dieser Rechtssituation gab es praktisch nur die Möglichkeit, aus rein politischen Gründen eine Anklage gegen einen Minister zu erheben.

6. Schlusswort

Ich hoffe, dass es mir mit dieser Studie gelungen ist, die in der Einleitung erwähnte Feststellung zu beweisen, dass es hier nicht um eine übertriebene Erklärung eines Problems geht, sondern um das tatsächliche Problem einer Ära nach der bürgerlichen Revolution. Angesichts der Unverletzbarkeit des Herrschers konnte die Überprüfung der Exekutive nur durch die verantwortlichen Minister gelöst werden. Die Minister waren jedoch die Vertrauten des Herrschers, die Beseitigung gesetzesverletzender Tätigkeiten schien also nur unter Androhung von Sanktionen möglich.

In der Staatsform einer Republik ist die systematische Trennung des Staatsoberhauptes von der Regierung nicht unbedingt nötig, da das Staatsoberhaupt auch zur Verantwortung gezogen werden kann. In Republiken, die aus der Monarchie entstanden sind, blieb dieses Modell jedoch aufrecht; in den Vereinigten Staaten aber, wo es vorher keine Monarchie gab, hielt man diese Trennung nicht für nötig. Das ist ein Beweis dafür, dass die systematische Trennung des Staatsoberhauptes von der Regierung eher eine Tradition als eine verfassungsmäßige Notwendigkeit ist. Es steht insofern mit dem Thema im Zusammenhang, als diese Verantwortlichkeitsform der Minister nach einer bestimmten Zeit aus der Verfassung gestrichen wurde. In den republikanischen Verfassungen nach dem Ersten Weltkrieg ist diese eher noch zu finden, später

³⁴ Verhandlungen der Nationalversammlung; *Anlagen zu den Stenographischen Berichten 1945–1947*. Band 1. 1–3.

jedoch weniger. Wenn man die Verfassungen in Österreich und Ungarn vergleicht, ist diese in der österreichischen Verfassung nach 1920 noch enthalten, in der ungarischen aber nicht mehr. Die Notwendigkeit dieser Art der Ministerverantwortlichkeit wird über die Staatsform hinaus auch durch die parlamentarische Regierung beseitigt. Falls die Regierung nur vom Parlament abhängt, ist die Existenz dieser Art der rechtlichen Bedrohung vielleicht unnötig.

STAATSGERICHTSBARKEIT IN ÖSTERREICH 1934–1938

Ilse REITER-ZATLOUKAL

Ao. Univ.-Prof. Dr. iur., Universität Wien,
Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte

1. Die Etablierung der Diktatur 1933/34

Am 4. März 1933 legten die drei Präsidenten des österreichischen Nationalrats in Folge von Formfehlern bei einer Abstimmung ihre Funktionen zurück, wodurch ein Zustand der – allerdings rein formalen – Handlungsunfähigkeit des Nationalrats eintrat. Die Regierung sprach nun von der „Selbstausschaltung“ des Nationalrates und nützte diese Geschäftsordnungspanne, um das Parlament auszuschalten. Gründe dafür waren die schwierige innenpolitische Lage an sich und die knappen Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat, in dem die von Christlichsozialen, Landbund und der faschistischen Heimwehr getragene Regierung unter Engelbert Dollfuß nur über eine Stimme Mehrheit verfügte.

Darüber hinaus lehnte die Regierungskoalition die moderne parlamentarische Republik an sich ab.¹ Die Christlichsozialen verwarfen die „Parteiendemokratie“ der Verfassung von 1920 und traten schon wenige Jahre nach der Republikgründung für einen berufsständisch und autoritär organisierten Staat ein. So erklärte ihr Parteichef Ignaz Seipel 1924, dass „an die Stelle der Demokratie des Dreinredens möglichst vieler, die Demokratie des

¹ Siehe zum Folgenden ausführlich Ilse REITER-ZATLOUKAL: *Parlamentarismus im Fadenkreuz. Demokratiekonzepte und (Anti-)parlamentarismus in Österreich 1918–1933/34*. In: PARLAMENTS-DIREKTION (hrsg.): *Staats- und Verfassungskrise 1933*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau, 2014. 19–50.

Schaltenlassens Weniger“ treten müsse, aber „unter voller Verantwortung vor dem Ganzen“. An die Stelle der „Demokratie der bloßen Abstimmung“ sollte die „Demokratie der wahren Verantwortlichkeit“ treten.² Seit Beginn der 1930er Jahre intensivierten die Christlichsozialen ihre Propaganda für diese aus ihrer Sicht „wahre“ Demokratie, während die Heimwehren das Heil überhaupt im Führertum erblickten. Nach Rüdiger von Starhemberg, dem Bundesführer der Heimwehr, war „der faschistische Ständestaat, der Autoritätsstaat, im wahrsten Sinne des Wortes die allerdemokratischste Form, die man sich denken kann, weil ja das Volk darauf ein Recht hat, eine Regierung zu haben, die es davor schützt, falsch geführt zu werden.“³

Die Sozialdemokraten hingegen hielten an Otto Bauers Programm der sozialistischen Demokratie fest, das von der Beibehaltung der demokratischen Staatsform und dem Parlamentarismus sowie dem Aufbau einer sozialistischen Gesellschaftsordnung bestimmt war und den revolutionären Bolschewismus klar ablehnte. Die austromarxistische Lösung bedeutete daher „Selbstbeschränkung des Proletariats“⁴ auf die bürgerliche Demokratie. Gewalt sollte das Proletariat ausschließlich dann anwenden dürfen, wenn die Bourgeoisie die Demokratie beseitigen wolle. Nur zur Verteidigung der Demokratie gegen einen Staatsstreich der Bourgeoisie zum Zweck der Verhinderung einer sozialdemokratischen Regierung dürfe eine Diktatur des Proletariats eintreten, wie dies auch im Linzer Parteiprogramm 1926 verankert wurde. Dies war nach Bauer aber „keine Diktatur gegen die Demokratie“, sondern „die Diktatur der Demokratie“ zur Selbstrettung vor der „antidemokratischen Konterrevolution“.⁵ Auch Anfang der 1930er Jahre rief Bauer explizit dazu auf, „die Demokratie vom Jahre

² Neue Freie Presse 11. 1. 1924. 6; vgl. auch ROBERT STÖGER: Der christliche Führer und die „Wahre Demokratie“. Zu den Demokratiekonzeptionen von Ignaz Seipel. *Archiv 1986. Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Arbeiterbewegung*, 1986. 54–67 (59–60).

³ HS 5. 5. 1934. 2, zit. n. Guenther STEINER: *Wahre Demokratie? Transformation und Demokratieverständnis in der Ersten Republik Österreich und im Ständestaat Österreich 1918-1933*. (= Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft 477) Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien: Peter Lang, 2004. 177.

⁴ Otto BAUER: *Die österreichische Revolution*. Wien, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, 1923. 196.

⁵ Otto BAUER: Bolschewismus oder Sozialdemokratie (1920). In: ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE GESCHICHTE DER ÖSTERREICHISCHEN ARBEITERBEWEGUNG (hrsg.): *Werkausgabe*. Band 2. Wien, Europaverlag, 1976. 223–357. (350–351).

1918 zu verteidigen, zu erhalten und der kommenden Generation gesichert zu übergeben.“⁶

Die Etablierung einer „bürgerlichen Diktatur“⁷ konnte jedoch nicht verhindert werden. Bereits am 7. März verhängte die Regierung ein Versammlungsverbot und schränkte die Pressefreiheit ein.⁸ Am 15. März 1933 verhinderte sie das erneute Zusammentreten des Nationalrats mittels Polizeieinsatzes und begann, ein „straffes Autoritätsregime“ unter Ausschaltung der Oppositionsparteien, vorrangig der Sozialdemokratie, zu errichten.⁹ Zur Gesetzgebung stützte sie sich fortan auf das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KwEG) von 1917,¹⁰ mit dem die Regierung ermächtigt worden war, während der Dauer des 1. Weltkriegs notwendige Verfügungen für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und für die Versorgung der Bevölkerung zu treffen.

Das KwEG war 1918 bei Gründung des Staates Deutschösterreich übergeleitet¹¹ und 1920 mit Inkraftsetzung der Bundesverfassung explizit in den Rechtsbestand der Republik übernommen worden,¹² und zwar trotz massiver Bedenken und Forderungen nach einer Befristung seiner Geltung.¹³ Nachdem es bis 1923 eine rege Ordnungspraxis auf wirtschaftlichem Gebiet gegeben hatte, wurde in weiterer Folge immer wieder, v. a. nach den Juli-Ereignissen 1927 (Justizpalastbrand), die Aufhebung des KwEG diskutiert, wofür sich

⁶ Otto BAUER: Ein Mahnwort zum 12. November 1918 (1931). In: ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE GESCHICHTE DER ÖSTERREICHISCHEN ARBEITERBEWEGUNG (hrsg.): *Werkausgabe*. Band 2. Wien, Europaverlag, 1976. 713–714. (714).

⁷ Otto BAUER: Außerordentlicher Parteitag 1933. In: ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE GESCHICHTE DER ÖSTERREICHISCHEN ARBEITERBEWEGUNG (hrsg.): *Werkausgabe*. Band 5. Wien, Europaverlag, 1976. 693–728. (709., 723.); vgl. auch Robert KRIECHBAUMER: *Die großen Erzählungen der Politik. Politische Kultur und Parteien in Österreich von der Jahrhundertwende bis 1945* (= Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg 12). Wien–Köln–Weimar, Böhlau, 2001. 371.

⁸ Wolfgang DUCHKOWITSCH: Das unfreie „Haus der Presse“ – Zensur im „Ständestaat“. In: Erika WEINZIERL – Oliver RATHKOLB – Rudolf G. ARDELT – Siegfried MATTI (hrsg.): *Justiz und Zeitgeschichte. Symposionsbeiträge 1976–1993*. Band 2. Wien, Verlag Jugend und Volk 1995, 1995. 565–573.

⁹ Wolfgang MADERTHANER – Michaela MAIER (hrsg.): „*Der Führer bin ich selbst*“. Engelbert Dollfuß – Benito Mussolini, Briefwechsel. Wien, Löcker, 2004. 226–227.

¹⁰ RGBl. 307/1917.

¹¹ § 16 StGBL. 1/1918.

¹² § 7 Abs. 2 StGBL. 451/1920, BGBl. 2/1920.

¹³ Peter HUEMER: *Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie*. Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1975. 140.

insbesondere die Sozialdemokratie stark machte. So vertrat etwa Friederich Austerlitz in seiner Eigenschaft als Richter am Verfassungsgerichtshof (VfGH) bereits 1924 die Ansicht, dass das Ermächtigungsgesetz seinen Sinn verloren habe und eine „Quelle für Verfassungswidrigkeiten“ darstelle, weshalb dessen Aufhebung „gerechtfertigt“ erscheine.¹⁴ Gleichwohl kam es weder 1927 noch im Zuge der Verfassungsreform von 1929 zur Außerkraftsetzung des KwEG, das zu dieser Zeit jedoch nicht mehr als reale Bedrohung oder willkürlich anwendbares Instrument gesehen wurde. Dies sollte sich erst mit der KwEG-Verordnung vom 1. Oktober 1932 ändern, die im Zusammenhang mit dem über ein Jahr zuvor erfolgten Zusammenbruch der „Creditanstalt“ stand und Schadenersatzansprüche gegen frühere Funktionäre derselben betraf. Zwar erfüllte die Regierung mit dieser Verordnung aus politisch-taktischen Überlegungen inhaltliche Forderungen der Sozialdemokratie, sie lotete aber gleichzeitig damit einen neuen Normsetzungsmechanismus aus. In der „Tatsache, daß es der Regierung möglich ist, selbst ohne vorherige endlose parlamentarische Kämpfe sofort gewisse dringliche Maßnahmen in die Tat umzusetzen“, erblickte sie explizit einen wesentlichen Faktor „zur Gesundung unserer Demokratie“.¹⁵ Bereits kurz nach der Ernennung Emil Feys zum Sicherheitsstaatssekretär am 17. Oktober 1932 sowie der Verhängung eines Versammlungs- und Aufmarschverbotes für die Oppositionsparteien¹⁶ stellte dann ein Artikel in der „Reichspost“ die „klare Rechtslage“ betreffend das KwEG aus Sicht der Regierung dar.¹⁷ Die Zeitung berichtete außerdem über die Erwartungen der Heimwehr, dass „die Regierung auch vor außerordentlichen Maßnahmen, wie zum Beispiel der Anwendung des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes nicht zurückschrecken“ werde.¹⁸ Die sozialdemokratische Opposition hingegen protestierte trotz der darin verfügten, inhaltlich von ihr befürworteten Maßnahmen gegen die Erlassung der Verordnung. Nach Ansicht Otto Bauers¹⁹ habe die Regierung

¹⁴ Protokoll über die Beratung und Abstimmung des Verfassungsgerichtshofes am 23. 6. 1924, anlässlich der Verhandlung über die Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung aus 1923, ÖStA/AdR, VfGH, Slg. V, Kt. 89, V3/24.

¹⁵ *Wiener Zeitung*, 5. 10. 1932. 1.

¹⁶ *Reichspost*, 20. 10. 1932. 2.

¹⁷ Robert HECHT: Klare Rechtslage. Geltung und Beseitigung des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes. *Reichspost*, 19. 10. 1932. 1.

¹⁸ *Reichspost*, 19. 10. 1932. 4.

¹⁹ *Wiener Zeitung*, 8. 12. 1932. 3–4.

nur „einen Vorwand gesucht“, um das KwEG zu einem „populären Anlaß“ nun „auszugraben und der Bevölkerung seine Wiederanwendung plausibel zu machen zu Zwecken, die mit der Credit-Anstalt nichts zu tun haben“. Für Bauer war diese Vorgangsweise „der schamloseste und frechste Angriff auf die Verfassung der Republik, [...] die schwerste Bedrohung der parlamentarischen Demokratie in Österreich“. Es werde „keine Ruhe in Österreich geben, so lange, bis dieser Verfassungsbruch gutgemacht“ und die Demokratie wieder gegen die „absolutistischen Pläne“ der Regierung gesichert sei. Diesem Vorwurf einer „Gefährdung der Demokratie“ trat Justizminister Kurt Schuschnigg allerdings lapidar mit der Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament entgegen.²⁰ Die Sozialdemokratie insistierte freilich weiterhin auf die Aufhebung des KwEG, weil sie die Gefahr als gegeben ansah, dass die Regierung nicht nur „Maßnahmen ohne das Parlament“, sondern auch „Maßnahmen gegen das Parlament“ treffen würde: Da der Bestand des KwEG „zur Gefahr für das ausschließliche Gesetzgebungsrecht der Volksvertretung, zur Bedrohung der parlamentarischen Demokratie, zum Werkzeug geworden“ sei, „mit dem jede bedenkenlose Regierung einen schrankenlosen Absolutismus aufrichten könnte“, müsse die parlamentarische Demokratie „von dieser ständigen Bedrohung durch einen erlisteten und erschlichenen Diktaturparagrafen befreit“ werden.²¹

Die Ereignisse seit dem 4. März 1933 zeigten in weiterer Folge, dass die Regierung vor dem Hintergrund ihrer eigenen Schwäche und zur Vermeidung von Wahlen, durch welche die Regierungskoalition ihre Einstimmen-Mehrheit verloren hätte und die Christlichsozialen zur drittstärksten Partei herabgesunken wären, tatsächlich nicht vor dem „Makel tatsächlicher Illegalität“²² ihrer Maßnahmen durch Zugrundelegung des KwEG zurückschreckte. Maßgeblich von Robert Hecht, dem Leiter des Rechtsbüros des Heeresministeriums, angeregt,²³ war hinfort die gesamte Rechtspolitik der Regierung „auf dem Grundsatz aufgebaut: jeden offen revolutionären Schritt zu vermeiden, Wahrung der Rechtskontinuität unter allen Umständen“, was in der Praxis

²⁰ *Reichspost*, 8. 12. 1932. 2.

²¹ *Arbeiter-Zeitung*, 21. 12. 1933. 1.

²² Norbert GÜRKE: Die österreichische „Verfassung 1934“. *Archiv des öffentlichen Rechts* N.F., 1934/25. 2: Aus der Praxis des Staatsrechts. 178–255. (183).

²³ Robert HECHT: Das Recht der Regierung auf Notverordnungen. *Wiener Zeitung*, 7. 4. 1933. 1–2.

eben „fallweise [bedeutete]: vorgebliche Wahrung der Rechtskontinuität“.²⁴ Begründet wurde diese Vorgehensweise zwar mit der Unentbehrlichkeit der Regierungsmaßnahmen im Kampf gegen die politische Opposition, sie ermöglichte der Regierung allerdings auch ganz grundsätzlich, „in Österreich zu regieren, ohne auf Kompromisse mit der Sozialdemokratischen Partei angewiesen zu sein“.²⁵ Diese befürchtete freilich zu Recht, dass von der Verfassung der Republik „nichts übrigbleiben [werde] als dieses Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz“.²⁶

Die Regierung nutzte das KwEG in der Tat nicht nur für wirtschaftliche Maßnahmen, sondern in verfassungswidriger Weise auch dafür, die oppositionellen Parteien zu verbieten und generell den Rechtsstaat abzubauen. Nachdem bereits am 31. März 1933 der (sozialdemokratische) Republikanische Schutzbund vereinsrechtlich aufgelöst worden war,²⁷ wurde am 26. Mai mittels KwEG-Verordnung jegliche Betätigung für die Kommunistische Partei (KPÖ) verboten,²⁸ am 19. Juni 1933 sodann im Zuge der ersten großen NS-Terrorismuswelle auch für die NSDAP,²⁹ während die Untersagung der Betätigung für die SDAPÖ erst am 12. Februar 1934 im Zuge des Schutzbundaufstandes erfolgte. Von zahlreichen zeitgenössischen Juristen wurde diese Regierungspraxis klar als Rechts- bzw. Verfassungsbruch gewertet, wobei der Hauptkritikpunkt darin bestand, dass die Regierung mit ihren Maßnahmen den sachlichen Rahmen der Ermächtigung des KwEG überschritt. Hinsichtlich der dem Nationalsozialismus nahestehenden oder direkt zuzurechnenden Kritiker bestand allerdings die Pikanterie ihrer Kritik darin, dass sie als Vertreter einer totalitären Ideologie mit rechtsstaatlicher Argumentation gegen die Praxis des Dollfuß-Regimes auftraten. Gleichwohl wurde dieser juristische Diskurs über die Auslegung des KwEG und seines Ermächtigungsrahmens bald bar jeder Praxisrelevanz geführt, denn der

²⁴ HUEMER aaO. 301.

²⁵ So der Heimatblockabgeordnete und spätere Bundesminister Odo Neustädter-Stürmer in einer Diskussion im Industriellenklub am 12. 1. 1933, zit. nach Karl HAAS: Industrielle Interessenpolitik in Österreich zur Zeit der Weltwirtschaftskrise. *Jahrbuch für Zeitgeschichte*, 1978. 97–126 (110).

²⁶ *Arbeiter-Zeitung*, 11. 3. 1933. 2.

²⁷ Vgl. Christiane ROTHLÄNDER: Vermögensbeschlagnahme und Liquidation des Republikanischen Schutzbundes 1933-1937. *DÖW-Jahrbuch*, 2010. 212–233.

²⁸ BGBl. 200/1933.

²⁹ BGBl. 240/1933.

VfGH, der allein die Frage der Rechtskonformität der Verwaltungspraxis hätte beurteilen können, wurde bereits Ende Mai 1933 von der Regierung ausgeschaltet,³⁰ wie im Folgenden zu zeigen ist.

2. Lahmlegung des VfGH

Für die Gesetzgebungspraxis der Regierung Dollfuß auf der Grundlage des KwEG stellte der VfGH eine massive Bedrohung dar. So warnte Justizminister Kurt Schuschnigg am 7. März 1933 im Ministerrat davor, verfassungsändernde Bestimmungen in die Verordnung zur Einschränkung der Pressefreiheit aufzunehmen, weil im Fall einer Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Verordnung durch den VfGH „die Regierung in diesem Streit Unrecht bekäme“.³¹ Auch Adolf Merkl, Staatsrechtsprofessor an der Universität Wien,³² ging im Fall der Anfechtung der Verordnung vor dem VfGH von einer Aufhebung aus und meinte am 9. März in der „Neuen Freien Presse“, dass er folglich „den unvermutete Eingriff der Regierung in die Pressefreiheit nur unter der Voraussetzung [rationell] finden [könne], daß er als Auftakt für viel radikalere Maßnahmen gedacht ist, die letzten Endes selbst vor dem Bestand des VfGH nicht haltmachen dürften“. Er betonte allerdings, dass es ihm „selbstverständlich fern [liege]“, der Regierung „derartige Maßnahmen zu imputieren“.³³ Ende März 1933 erhob in weiterer Folge die sozialdemokratische Wiener Regierung eine erste Verfassungsbeschwerde gegen mehrere KwEG-Verordnungen,³⁴

³⁰ BGBl. 1933/191, vgl. ausführlicher HUEMER aaO. 178–191.; Thomas ZAVADI: *Die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshof 1933*. jur. Diss. Univ. Wien, 1997.

³¹ Gertrude ENDERLE-BURCEL – Rudolf NECK (hrsg.): *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik: 1918–1938. Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß: 20. Mai 1932 bis 25. Juli 1934* (= Veröffentlichung der Österreichischen Gesellschaft für Historische Quellenstudien, Abt. 8/ Band 2: 26. 10. 1932 bis 20. 3. 1933) Nr. 851. 7. 3. 1933. 395.; siehe für die weiteren Ausführungen grundlegend Ilse REITER-ZATLOUKAL: *Der Bundesgerichtshof 1934–1938. Wendeexperte oder Verteidiger des Rechtsstaats? In: Clemens JABLONER – Dieter KOLONOVITS – Gabriele KUCSKO-STADLMAYER – René LAURER – Heinz MAYER – Rudolf THIENEL (hrsg.): Gedächtnisschrift für Robert Walter*. Wien, Manz, 2013. 657–678.

³² Siehe zu Merkl etwa Wolf-Dietrich GRUSSMANN: *Adolf Julius Merkl. Leben und Werk* (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 13) Wien, Manz, 1989.; Herbert SCHAMBECK: *Leben und Wirken von Adolf Julius Merkl* (= Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft 55) Wien, Orac, 1990.; Robert WALTER (hrsg.), *Adolf Julius Merkl. Werk und Wirksamkeit* (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 14) Wien, Orac, 1990.

³³ Adolf MERKL: Die Suspension der Pressefreiheit. *Neue Freie Presse. Abendblatt*, 9. 3. 1933. 2.

³⁴ BGBl. 41, 55, 62, 67, 68. 69, 72/1933.

darunter auch diejenige betreffend die Einschränkung der Pressefreiheit, weil der Ermächtigungsbereich des KwEG inhaltlich überschritten worden sei,³⁵ weitere Beschwerden folgten im Mai.

Eine Aufhebung der angefochtenen KwEG-Verordnungen durch den VfGH hätte freilich, so der christlichsoziale Politiker Ernst Karl Winter, die Bundesregierung „unter so starken moralischen Druck“ gesetzt, dass sie „ihren Staatsstreichstandpunkt nicht mehr würde aufrechterhalten können“.³⁶ Durchaus regierungskritisch sprach Winter sogar von einem „legitimen Widerstandsrecht“ der „verfassungstreuen Faktoren gegen Staatsstreich und Verfassungsbruch, dessen Handhabung [...] vor allem dem Wiener Landeshauptmann [...] zukommt“, und verlangte vom Bundespräsidenten, „diesem ganzen Spuk ein Ende zu bereiten“, ehe der VfGH selbst Gegenstand einer Notverordnung werde.³⁷ Die Regierung wollte allerdings ein derartiges Ende nicht abwarten, und schon Ende April forderte Heeresminister Carl Vaugoin Dollfuß auf, „alle Mittel anzuwenden, um die Junitagung [des VfGH] zu verhindern.“³⁸ So entstand die Idee, die von den Regierungsparteien entsendeten Mitglieder des VfGH zu einem Funktionsverzicht zu motivieren, um eine Beschlussunfähigkeit des Gerichtshofes zu erzielen.³⁹

Am 18. Mai erfolgte der erste Funktionsverzicht, und zwar von Adolf Wanschura, einem Wiener Magistratsbeamten, der sich bis zum Eintritt in den VfGH als christlichsozialer „Parteimann“ allerdings „weniger durch juristische Befähigung ausgezeichnet hatte“ als „vielmehr durch politische Aktivitäten als christlichsozialer Funktionär der Beamten-gewerkschaft“.⁴⁰ Er

³⁵ HUEMER aaO. 178.

³⁶ Zit. nach HUEMER aaO. 181.

³⁷ *Arbeiter-Zeitung*, 2. 4. 1933. 4.

³⁸ Gertrude ENDERLE-BURCEL (hrsg.): *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik: 1918–1938. Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß: 20. Mai 1932 bis 25. Juli 1934* (= Veröffentlichung der Österreichischen Gesellschaft für Historische Quellenstudien, Abt. 8, Band 3: 22. 3. 1933-14. 7. 1933) Nr. 870. 28. 4. 1933. 257 (FN VIII).

³⁹ Die anzuwendenden Methoden sollten nach Dollfuß sein: 1. „Gütliches Einvernehmen, das ich versuchen werde“. 2. „Wenn aus einer besonderen Ungeschicklichkeit der Gemeinde Wien ein Kommissär eingesetzt würde, könnte er die Einsprüche zurückziehen“. 3. „Daß wir die Mitglieder, die seitens der Regierung entsendet sind, als ihre Auftraggeber veranlassen, ihre Stelle zurückzulegen, womit der Verfassungsgerichtshof nicht mehr beschlußfähig wäre. Ich hoffe, daß ich mit der ersten Lösung zu einem guten Ende komme“; ENDERLE-BURCEL aaO. 257 (FN VII).

⁴⁰ Christian NESCHWARA: *Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Regierung und Parlament: Österreichs Verfassungsgerichtshof 1918-1934. ZRG/GA*, 2013/130. 435–453.

begründete seinen Schritt damit,⁴¹ dass die Hälfte der Mitglieder des VfGH „unter Mitwirkung der politischen Parteien ernannt“ worden sei, was „nicht mehr in die heutige Zeit“ passe. Solange nicht jeder parteipolitische Einfluss auf seine Zusammensetzung entfalle, solle sich der VfGH „jeder Rechtsprechung enthalten“. Die Beschwerden Wiens seien nur „aus rein parteipolitischen Gründen“ anhängig gemacht worden und daher ein reines „Politikum“, weshalb er „nicht an einer solchen unzeitgemäßen Rechtsprechung teilnehmen“ wolle. Weitere Mitglieder und Ersatzmitglieder traten zurück,⁴² nachdem ihnen in Aussicht gestellt worden war, dass sie „dem neuen Verfassungsgerichtshof wieder angehören“ würden.⁴³ Dadurch, dass dem VfGH nun keine Personen mehr angehörten, die auf Vorschlag der Christlichsozialen ernannt worden waren, hatte die Regierung eine Situation geschaffen, die der Öffentlichkeit den Eindruck vermittelte, man könne „nun nicht zugeben“, dass die verbliebenen Richter „zu Verhandlungen herangezogen werden, dies um so weniger, als eine Reihe von Verhandlungen politischer Natur beim Verfassungsgerichtshof anhängig ist“, so die „Wiener Zeitung“.⁴⁴ Die verbliebenen Richter verwahrten sich freilich gegen die „grundlose Beleidigung“, „ihnen anzusinnen, daß sie bei der Ueberprüfung von Verordnungen der Regierung sich deshalb nicht als Richter fühlen, weil sie über Vorschlag einer Regierung zum höchsten Amt berufen wurden“.⁴⁵

Ende Mai brachte die Regierung dieses Manöver zur Lahmlegung des Verfassungsgerichtshofs zum Abschluss, indem sie mittels KwEG-Verordnung eine „Neuordnung“ des VfGH⁴⁶ vornahm, nach der die „auf Vorschlag des Nationalrates oder auf Vorschlag des Bundesrates ernannten Mitglieder und Ersatzmitglieder [...] nur dann an Sitzungen und Verhandlungen teilnehmen und hiezu eingeladen werden“ durften, „wenn und solange dem

(440); siehe zu seiner Bestellung Thomas ZAVADIL: Die Parteienvereinbarung über den Verfassungsgerichtshof und die Bundesverfassungsnovelle 1929. In: Thomas ANGERER – Birgitta BADER-ZAAR – Margarete GRANDNER (hrsg.): *Geschichte und Recht. Festschrift für Gerald Stourzh zum 70. Geburtstag*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau, 1999. 339–364. (349).

⁴¹ Adolf WANSCHURA: Ist die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofes noch zeitgemäß? *Reichspost*, 23. 5. 1933. 1.

⁴² Ludwig Praxmarer, Mitglied Friedrich Mathias, Matthias Bernegger, Ernst Ganzwohl, Adolf Pilz und Robert Hecht, vgl. HELLER aaO. 261.

⁴³ So Robert Hecht in einem Schreiben an Otto Ender vom 29. 1. 1934, zit. n. ZAVADIL aaO. 318.

⁴⁴ *Wiener Zeitung*, 25. 5. 1933. 3.

⁴⁵ *Neue Freie Presse*, 25. 5. 1933. 3.

⁴⁶ BGBl. 191/1933.

Verfassungsgerichtshof sämtliche Mitglieder und Ersatzmitglieder angehören, die auf Grund solcher Vorschläge ernannt worden sind.“ Die Sozialdemokratie protestierte gegen diese Regierungsverordnung, weil durch sie der „Rechtsboden, auf dem das ganze staatliche Leben [...] beruht, [...] zerstört“ sowie „tatsächlich die österreichische Bundesverfassung unwirksam gemacht und jedem Staatsstreich Tür und Tor geöffnet“ worden sei.⁴⁷

Die verbleibenden Verfassungsrichter setzten zwar ihre Sitzungstätigkeit zunächst fort, kamen aber zum Ergebnis, nicht mehr ordnungsmäßig zusammengesetzt zu sein, weshalb sie den Bundespräsidenten aufforderten, „darauf hinzuwirken, daß der Verfassungsgerichtshof ehestens in die Lage versetzt wird, die ihm nach der Verfassung obliegenden Pflichten in vollem Umfang zu erfüllen“.⁴⁸ Der Bundespräsident forderte daraufhin die Regierung auf, Vorschläge für die Ernennung neuer Mitglieder für die frei gewordenen Positionen am VfGH vom Parlament einzuholen, diese wurde jedoch nicht tätig. Der Bundespräsident fügte sich in weiterer Folge den Regierungswünschen,⁴⁹ und auch der VfGH selbst resignierte schließlich.⁵⁰

Der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) wurde im Unterschied zum VfGH 1933 nicht lahmgelegt, aber dem damaligen (Landbund-)Vizekanzler Franz Winkler zu Folge war seitens der Regierung die Anweisung ergangen, Entscheidungen desselben einfach nicht zu beachten⁵¹ – wurde der VwGH doch nach späteren Angaben der 1934 nicht in den Bundesgerichtshof übernommenen VwGH-Räte generell als „brauner“ bzw. „Nazi-Gerichtshof“ erachtet,⁵² ungeachtet dessen, dass alle seine Richter im Laufe der Zeit bis zum „Anschluss“ 1938 Mitglieder der „Vaterländischen Front“ wurden.⁵³

⁴⁷ *Arbeiter-Zeitung*, 25. 5. 1933. 1.

⁴⁸ *Arbeiter-Zeitung*, 24. 6. 1933. 3–4.

⁴⁹ Vgl. HUEMER aaO. 187–188.

⁵⁰ Robert WALTER: Die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1933. In: VERFASSUNGSGERICHTSHOF (hrsg.): *Verfassungstag 1997 anlässlich der Wiederkehr des Tages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz und der Einrichtung der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wien, Verlag Österreich, 1998. 17–34.

⁵¹ Franz WINKLER: *Die Diktatur in Österreich* (= Weltmachtprobleme 6). Zürich–Leipzig, Orell Füssli Verlag, 1935. 59–60., 89.

⁵² ÖStA/AdR, BKA/Präs. 4 BGH, Kt. 49, Mappe 1938.

⁵³ Thomas OLECHOWSKI: Der österreichische Bundesgerichtshof und seine Judikatur zum Religionsrecht 1934–1938. *öarr. österreichisches Archiv für recht & religion*, 2005/51 (1). 88–106 (94); Klaus AXMANN: *Der österreichische Bundesgerichtshof*. Dipl. Univ. Wien, 2012. 49.

3. Baugesetze der Verfassung 1934

Am 1. Mai 1934 wurde die neue Verfassung feierlich proklamiert. Neben ihrem christlichen Charakter, der gleichzeitig eine Abkehr vom Prinzip der Volkssouveränität darstellte, war die Verfassung des so genannten „Bundesstaates Österreich“ vor allem vom autoritären Prinzip geprägt. Daher trat an die Stelle der demokratischen Legitimität durch Wahlen die Ernennung von Organen bzw. die Entsendung in Organe i.d.R. durch andere Organe in hierarchischen Strukturen oder die Auswahl aus von anderen Organen erstellten Vorschlägen. Damit war die politische Partizipation des Volkes bei der Kreierung der Regierenden weitgehend ausgeschaltet. Das autoritäre Prinzip kam in der Gesetzgebung und Verwaltung zum Ausdruck, wobei sich dieses besonders in der Vorrangstellung des Kanzlers vor den übrigen Regierungsmitgliedern zeigte. Ein ebenfalls zentrales Baugesetz der Verfassung stellte das berufsständische Prinzip dar,⁵⁴ das im Sinne der „wahren Demokratie“ christlichsozialer Prägung eine mittelbare Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung ermöglichen sollte, in der Verfassungsrealität aber nicht zum Durchbruch kam, da der Aufbau der Berufsstände bis 1938 nicht abgeschlossen werden konnte.

Diesen Prinzipien entsprechend erfolgte die Gesetzgebung nicht mehr durch eine demokratisch gewählte allgemeine Volksvertretung. Vielmehr erstatteten die (indirekt beschickten und ernannten) vier Vorberatenden Organe Gutachten über die von der Regierung vorgelegten Gesetzentwürfe, bevor diese dem aus den Vorberatenden Organen bestehenden Bundestag zur Beschlussfassung übermittelt wurden. Die Verwaltung trug dem autoritären Prinzip insbesondere durch eine weitreichende Ernennungskultur Rechnung. So ernannte der (von den Bürgermeisterern gewählte) Bundespräsident die Bundesregierung und die Landeshauptmänner und diese ernannten wiederum die Bezirkshauptleute. Dieser „autoritäre Grundton der Verfassung“ wurde – so Adolf Merkel 1935 – „nur unwesentlich durch demokratische, merklich aber durch liberale Einschläge abgeschwächt“. „[V]erstärkt und besiegelt“ erscheine dieser Eindruck durch die Einrichtung der Kontrollinstanzen des Rechnungshofes und des BGH, die laut Merkl „zusammen, trotz teilweiser Rückbildung der Kompetenzen, eine

⁵⁴ Ausführlich Ilse REITER-ZATLOUKAL: Berufsständische „Selbstverwaltung“ in der österreichischen Diktatur 1933–1938. (Regulierte) Selbstregulierung als Potemkinsches Dorf. In: Peter COLLIN – Gerd BENDER – Stefan RUPPERT – Magrit SECKELMANN – Michael STOLLEIS (Hrsg.): *Regulierte Selbstregulierung in der westlichen Welt im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert* (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte. Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte 290) Frankfurt am Main, Klostermann, 2014. 213–234.

verhältnismäßig sehr weitgehende Überwachung der Träger der Staatsautorität ermöglichen“. Die praktische Rolle dieser Kontrolleinrichtung sei allerdings „im System einer so radikal gewaltenverbindenden Staatsform, wie sie die der Verf[assung] 1934 ist, beträchtlich [...] herabgemindert“, wenn man sie „mit der Rolle der analogen Rechtseinrichtungen [...] der demokratischen Republik“ vergleicht.⁵⁵

Im Widerspruch zum autoritär-zentralistischen Staatsaufbau der Verfassung 1934 wäre auch ein ausgeprägter Föderalismus gestanden, weshalb das bundesstaatliche Prinzip trotz des neuen Staatsnamens „Bundesstaat“ in der neuen Verfassung nicht so stark ausgebildet war wie zuvor im B-VG.⁵⁶ Dem Gesamtstaat kam daher ein erheblicher Einfluss nicht nur auf die Gesetzgebung, sondern auch auf die Verwaltung bzw. konkrete Bestellung der Landesorgane zu, was auch für die Ausgestaltung der Staatsgerichtsbarkeit von besonderer Bedeutung war. Einerseits wurde die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nun durch eine Vereinfachung und Verminderung der Zahl der Kompetenztypen deutlich modifiziert,⁵⁷ hatte doch das „irrationale Flickwerk der bisherigen Kompetenzbestimmungen“ nach Merkl ohnedies nur ein „größtenteils typisches Parteienkompromiß“ dargestellt. Ein „autoritäres Regime“ könne nun darüber „einfach hinweggehen“ und „manche Bizzarrieren“⁵⁸ der bisherigen Kompetenzordnung beseitigen. Es wurde dementsprechend die Möglichkeit der geteilten Kompetenzen zwischen Bund und Ländern in der Form Bundessache–Gesetzgebung und Landessache–Vollziehung beseitigt, beibehalten jedoch die Verteilung Bundessache–Grundsatzgesetzgebung und Landessache–Ausführungsgesetze und Vollziehung. Es galt also im Wesentlichen der Grundsatz, „dass die Gesetze vollzieht, wer sie macht“.⁵⁹ Diese Regelung sollte Ender zufolge den Bundesgesetzgeber dazu „veranlassen, zur alten Kunst

⁵⁵ Adolf MERKL: *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriß*. Wien, Springer, 1935. 112.

⁵⁶ Zum folgenden siehe ausführlicher Ilse REITER-ZATLOUKAL: Die Rechtsstellung der Länder 1933 bis 1938. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Rechtsrealität. In: Martin SCHENNACH (hrsg.): *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013*. Wien, Verlag Österreich, 2015. 147–182.

⁵⁷ Ausf. Otto ENDER: *Die Übergangsbestimmungen zur neuen österreichischen Verfassung* (= Der neue Staat 4) Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1934. 7–10.; siehe auch MERKL aaO. 153–154.

⁵⁸ Merkl aaO. 57., 268.

⁵⁹ Ewald WIEDERIN: Christliche Bundesstaatlichkeit auf ständischer Grundlage: Eine Strukturanalyse der Verfassung 1934. In: Ilse REITER-ZATLOUKAL – Christiane ROTHLÄNDER

einer wirklichen Grundsatzgesetzgebung zurückzukehren“, was nun insofern vereinfacht sei, als ihm, „nicht zuletzt aus diesem Grunde“ ein „Sanktionsrecht“ gegenüber Landesgesetzen eingeräumt wurde.⁶⁰ Landesgesetze bedurften nämlich der Zustimmung des Bundeskanzlers, und ein Gesetzesbeschluss des Landtages durfte nur kundgemacht werden, wenn eine derartige Zustimmung vorlag, allenfalls auch nur durch Verschweigung (binnen sechs Wochen ab Einlangung des Gesetzesbeschlusses beim Bundeskanzleramt). So war der Bundeskanzler zu einem „Faktor der Landesgesetzgebung geworden“, und die Landesgesetzgebung hatte aufgehört eine ausschließliche Angelegenheit der Länder zu sein.⁶¹

Die Verwaltung in den Ländern (Art. 114) oblag in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung grundsätzlich dem Landeshauptmann, in den Angelegenheiten der Landesvollziehung der Landesregierung und in beiden Fällen den dem Landeshauptmann unterstellten Landesbehörden.⁶² Die Bestellung des Landeshauptmannes kam nun allerdings nicht mehr dem Landtag zu, sondern dem Bundespräsidenten, der diesen auf Grund eines Dreivorschlages des Landtages ernannte, wobei eine Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler zu erfolgen hatte. Der Landeshauptmann konnte nach der Verfassung 1934 auch wieder vom Bundespräsidenten aufgrund eines Vorschlages des Bundeskanzlers und mit dessen Gegenzeichnung abberufen werden. Der Bundespräsident musste den Landeshauptmann aber auch abberufen, wenn der Landtag dies mit Zweidrittelmehrheit verlangte. Es genügte also zur Amtsführung des Landeshauptmannes „äußerstenfalls das Vertrauen eines Drittels der Mitglieder des Landtages“, er konnte folglich, wie Merkl konstatierte, „wenn er nur das Vertrauen der obersten Vollzugsorgane des Bundes genießt, unter allen Umständen gegen den konstanten Willen der Mehrheit der Landesrepräsentanten und umso mehr der Landesbevölkerung im Amte bleiben“.⁶³ In der autonomen Landesverwaltung kam das autoritäre Prinzip durch weitgehende Bestätigungs- und Abberufungsrechte zum Ausdruck, durch welche sie der mittelbaren Bundesverwaltung „tatsächlich

– Pia SCHÖLNBERGER (hrsg.): Österreich 1933–1938. *Interdisziplinäre Annäherungen an das Dollfuß-/Schuschnigg-Regime*. Wien–Köln–Graz, Böhlau, 2012. 31–41. (34).

⁶⁰ ENDER aaO. 8.

⁶¹ MERKL aaO. 96.

⁶² Das Amt der Landesregierung führte hinfort die Bezeichnung Landeshauptmannschaft, ENDER aaO. 18–19.

⁶³ MERKL aaO. 99.

gleichgeschaltet“ wurde. Der Einfluss auf den „Organapparat des Landes“ gab nämlich auch „indirekt die Möglichkeit, die landeseigene Verwaltung [...] in die Richtung der Bundespolitik zu zwingen“.⁶⁴ Das Verfassungsübergangsgesetz vom Juni 1934, aufgrund dessen die Bestimmungen der neuen Verfassung großteils am 1. Juli 1934 in Wirksamkeit traten, verstärkte in weiterer Folge das autoritäre Element, konnte doch z. B. der Bundeskanzler in der Übergangszeit sämtliche Landesverwaltungsorgane abberufen, neue bestellen bzw. bestellen lassen.

4. Der BGH

4.1. Mitglieder

Für den in der Verfassung 1934 anstelle des VfGH und VwGH vorgesehenen BGH⁶⁵ erging am 12. Juli 1934 das Bundesgerichtshofgesetz,⁶⁶ und am 15. Juli nahm er seine Tätigkeit auf. Er bestand aus dem Präsidenten (dem bisherigen Präsidenten des VfGH Ernst Durig), einem Vizepräsidenten und der erforderlichen Zahl von sonstigen Mitgliedern (Senatspräsidenten und Räten). Diese „ordentlichen“ Mitglieder des BGH waren Berufsrichter, also besoldete, ernannte Bundesangestellte. Sie wurden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt. Für die Bestellung der Berufsrichter galten also ähnliche Bestimmungen wie seinerzeit den VfGH und VwGH. „Bemerkenswert“ war allerdings die Abweichung, dass der BGH selbst kein

⁶⁴ MERKL aaO. 97.

⁶⁵ Siehe zu diesem REITER-ZATLOUKAL aaO.; AXMANN aaO.; Ines KROKER: *Der Bundesgerichtshof und seine Grundrechtsjudikatur*. Diss. Univ. Innsbruck, 2002.; Kurt HELLER: *Der Verfassungsgerichtshof. Die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Wien, Verlag Österreich, 2010. 271–296. Thomas OLECHOWSKI: *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – das Palais der ehemaligen Böhmischo-Österreichischen Hofkanzlei*, hrg. Verwaltungsgerichtshof. Wien, Verlag Österreich, 2001. 49–52.; DERS.: *Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich*. Wien, Manz, 1999. 247–249.; Ernst C. HELBLING: Die Einrichtung und das Verfahren des Bundesgerichtshofes. *ÖVerwBl*, 1934/5. 270–271., 300–302.; Hans SPANNER: Der österreichische Bundesgerichtshof. *ZöR*, 1935/15. 195–240.; Reginald PARKER: Die Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs in Verwaltungsstrafsachen. *ÖVerwBl*, 1935/6. 51–52.; Ludwig ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts*. 3. Aufl. Wien, 1935. 231–258.

⁶⁶ BGBl. II 123/1934.

Vorschlagsrecht mehr hatte, wie es dem VwGH zugestanden war. Der BGH war „somit von jener Mitbestimmung ausgeschlossen, die auch die Verfassung 1934 im Allgemeinen den Gerichten eingeräumt hatte“.⁶⁷ Wenigstens ein Drittel der „ordentlichen“ Mitglieder musste die Befähigung zum Richteramt haben, wenigstens ein Viertel sollte aus „Berufsstellungen“ in den Ländern, womöglich aus deren Verwaltungsdienst, entnommen werden.

Dem Verfassungssenat und der Vollversammlung gehörten auch vier ehrenamtliche „außerordentliche“ Mitglieder an, die nach Merkl „einerseits das Element qualifizierter (verfassungsrechtlicher) Fachkenntnis, andererseits das Element qualifizierter (durch die besonderen verfassungsgerichtlichen Funktionen bedingten) Unabhängigkeit gegenüber der Regierung darstellen“ sollten.⁶⁸ Nach der Verfassung sollte der Bundespräsident auf Grund von Dreivorschlägen, die der Staatsrat und der Länderrat zu erstatten hatten, diese außerordentlichen Mitglieder ernennen, ein Vorschlag der Bundesregierung oder eine Gegenzeichnung war nicht vorgesehen. Nach dem Verfassungs-Übergangsgesetz vom Juni 1934⁶⁹ wurden sie vor dem 1. November 1934 vom Bundespräsidenten, aber ohne Dreivorschläge des Staatsrates und des Länderrates, ernannt, sondern vielmehr auf Vorschlag der Bundesregierung und unter Gegenzeichnung des Bundeskanzlers.

Für alle Mitglieder des BGH war hinsichtlich der fachlichen Qualifikation vorgeschrieben, dass sie die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien vollendet und bereits durch mindestens zehn Jahre eine Berufsstellung bekleidet hatten, für welche die Vollendung dieser Studien vorgeschrieben war.⁷⁰ Im Übrigen galten auch für die Richter des BGH – neben Unvereinbarkeitsvorschriften – die Bestimmungen der Verfassung über die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter, und damit auch die des Verfassungs-Übergangsgesetzes, das die in der Verfassung 1934 garantierte Unabhängigkeit und Unversetzbarkeit auf ein Jahr und in weiterer Folge bis zum „Anschluss“ 1938 suspendierte. Aufgrund dieser Bestimmung konnten Richter durch den Justizminister, ohne dass es eines gerichtlichen

⁶⁷ MERKL aaO. 120; vgl. Artikel 102. (1) der Verfassung 1934: „Die das Amt als Beruf ausübenden Richter werden gemäß dem Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten oder auf Grund seiner Ermächtigung vom zuständigen Bundesminister ernannt; die Bundesregierung oder der Bundesminister hat Besetzungsvorschläge nach den Bestimmungen der Gerichtsverfassung einzuholen.“

⁶⁸ MERKL aaO. 120.

⁶⁹ BGBl. II 75/1934.

⁷⁰ Vgl. ADAMOVICH (1935) aaO. 233.

Erkenntnisses bedurfte, von Amts wegen an eine andere Stelle oder in den zeitlichen oder dauernden Ruhestand versetzt werden, „wenn ihr Verbleiben auf ihrem Dienstposten oder im richterlichen Dienste überhaupt dem Ansehen der Rechtspflege offenbar zum Abbruch gereichen, insbesondere die Unparteilichkeit der Rechtsprechung nicht mehr gewährleisten würde“.⁷¹ Wenngleich davon in der Praxis keine BGH-Richter betroffen waren, so kam es auf Ebene der Bezirksgerichte insbesondere zu zahlreichen Strafversetzungen und in Einzelfällen zu einer Befassung des BGH damit.⁷²

Was die konkrete Besetzung des BGH anbelangt, so wurden neben Präsident Ernst Durig der ehemalige VwGH-Rat, Emerich Coreth,⁷³ der niederösterreichische Landesregierungsrat Heinrich Rischaneck, ein Freund Dollfuß' und bekannt durch seine „Rechtskurse Rischaneck“,⁷⁴ und der Sektionsrat im Bundeskanzleramt Alois Körner⁷⁵ zu ordentlichen Mitgliedern ernannt; zu außerordentlichen Mitgliedern die Universitätsprofessoren Ludwig Adamovich sen. (Wien)⁷⁶ und Max Kulisch (Innsbruck),⁷⁷ der Leiter des legistischen Dienstes des Bundeskanzleramtes Georg Fröhlich,⁷⁸ Senatsrat i.R. Adolf Wanschura, alle vormals VfGH-Richter. Ersatzmänner waren der Rechtsanwalt Hermann

⁷¹ Ilse REITER-ZATLOUKAL: Richterliche Unabhängigkeit im autoritären Ständestaat. In: Barbara HELIGE–Thomas OLECHOWSKI (hrsg.): *100 Jahre Richtervereinigung. Beiträge zur Juristischen Zeitgeschichte*. Wien, Linde, 2007. 89–111.

⁷² Siehe für derartige Beispiele Ilse REITER-ZATLOUKAL: Die (Un)Abhängigkeit der Richter in Österreich 1933–1945. *BRGÖ*, 2016/2. 419–469.

⁷³ Siehe zu ihm http://www.biographien.ac.at/oebl/oebl_C/Coreth_Emerich_1881_1947.xml.

⁷⁴ Siehe zu ihm Manfred WELAN: *Student in rot-weiss-rot. Wien 1955–1960*. Wien–Köln–Weimar, Böhlau, 2014. 55–58.

⁷⁵ Robert WALTER – Clemens JABLONER – Klaus ZELENY (hrsg.): *Der Kreis um Hans Kelsen. Die Anfangsjahre der Reinen Rechtslehre*. (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 30) Wien, Manz, 2008. 185–216.

⁷⁶ Thomas KÖNIG – Tamara EHS: Ludwig Adamovich. Ein dienstbarer Hochschulprofessor in vier politischen Regimen. In: Mitchell G. ASH - Joseph EHMER (hrsg.): *Universität – Politik – Gesellschaft*. (= 650 Jahre Universität Wien – Aufbruch ins neue Jahrtausend 2) Göttingen, Vienna University Press, 2015. 311–318.; Thomas OLECHOWSKI – Tamara EHS – Kamila STAUDIGL-CIECHOWICZ: *Die Wiener Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät 1918–1938*. (= Schriften des Archivs der Universität Wien 20) Wien, V&R unipress, 2014. 512–516.

⁷⁷ Susanne LICHTMANEGGER: *Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck 1945–1955. Zur Geschichte der Rechtswissenschaft in Österreich im 20. Jahrhundert*. (= Rechts- und Sozialwissenschaftliche Reihe 23) 89ff.

⁷⁸ Clemens JABLONER: Im Dienste der Bundesverfassung: Georg Froehlich. In: *Beruf(ung): Archivar. Festschrift für Lorenz Mikoletzky*. (= Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs 55) Innsbruck, Studienverlag, 2011. 1105–1127.

Eckel, von 1924 bis 1932 Präsident der Wiener Rechtsanwaltskammer⁷⁹ und der Präsident des Kreisgerichts in Steyr Ernst Ganzwohl.⁸⁰ Eckel war bereits zuvor VfGH-Mitglied, Ganzwohl VfGH-Ersatzmitglied gewesen.⁸¹

Die Regierung hatte also das „ihren willigen und billigen Richtern aus dem Verfassungsgerichtshof“⁸² einst aus Anlass von deren Funktionsverzicht gegebene Versprechen, sie zu Richtern am BGH zu ernennen,⁸³ mehrheitlich nicht eingehalten, denn von den sieben Zurückgetretenen wurden nur einer zum Mitglied und zwei zu Ersatzmitgliedern des BGH bestellt.⁸⁴ Hingegen wurden der Präsident und vier weitere VfGH-Richter, „die ihren Eid nicht gebrochen hatten“,⁸⁵ zu Mitgliedern des Verfassungsausschusses. Die Regierung griff damit nun, als es „wieder um den Schutz einer Verfassung ging und nicht um deren Zerstörung“ auch auf Verfassungsrichter zurück, denen, so Huemers Einschätzung, „die Verfassung mehr galt als der Machthunger einer bedrängten Regierung“.⁸⁶ Freilich galt es nun aber nicht mehr, eine demokratisch-parlamentarische, sondern vielmehr eine ständisch-autoritäre Verfassung zu schützen. Von den Richtern des VfGH wurden fünf nicht in den BGH übernommen.⁸⁷

⁷⁹ Peter WRABETZ: *Österreichs Rechtsanwälte in Vergangenheit und Gegenwart*. Wien, Verlag Österreich, 2002. 117f; <http://www.rakwien.at/?seite=kammer&bereich=geschichte>.

⁸⁰ Unter seinem Vorsitz wurde im Februar 1934 der Sozialdemokrat Josef Ahrer „in einem recht willkürlich geführten Standrechtsverfahren“ (http://www.ooegeschichte.at/index.php?id=1663&print=1&no_cache=1) zur (auch vollstreckten) Todesstrafe verurteilt; vgl. auch Brigitte KEPPLINGER: Linz und Steyr – Zentren der Kämpfe. In: Brigitte KEPPLINGER – Josef WEIDENHOLZER (hrsg.): *Februar 1934 in Oberösterreich. „Es wird nicht mehr verhandelt ...“*. Weitra, Verl. Publication PN°1 Bibliothek der Provinz, 2009. 153–197. (196).

⁸¹ ZAVADIL aaO. 42.

⁸² HUEMER aaO. 191.

⁸³ ZAVADIL aaO. 61ff.

⁸⁴ Mitglied Wanschura, Ersatzmitglieder Eckel und Ganzwohl.

⁸⁵ HELLER aaO. 279.

⁸⁶ HUEMER aaO. 192.

⁸⁷ Vgl. Clemens JABLONER: Abschied eines Senatspräsidenten. In: Metin AKYÜREK – Gerhard BAUMGARTNER – Dietmar JAHNEL – Georg LIENBACHER – Harald STOLZLECHNER (hrsg.): *Staat und Recht in europäischer Perspektive. Festschrift Heinz Schäffer*. Wien, C. H. Beck, 2006. 301.

4.2. Senate

Der BGH erkannte grundsätzlich in Senaten,⁸⁸ wobei die Zahl der Senate und die konkrete Geschäftseinteilung von der Vollversammlung festgelegt wurden. In der Regel entschieden Fünfersenate, es gab aber für Beschwerden in Verwaltungsstrafsachen und in Rechtssachen, in denen die Rechtsfrage besonders einfach oder durch die bisherige Rechtsprechung bereits genügend klargestellt war, Dreiersenate. Weiters waren verstärkte Senate mit sieben Mitgliedern vorgesehen, nämlich bei schwierigen oder grundsätzlichen Rechtsfragen oder wenn von der bisherigen Rechtsprechung abgewichen werden sollte. Die Rolle eines Verfassungsgerichts hatte der Verfassungssenat inne, dessen Berufsrichter durch vier ehrenamtliche, „außerordentliche“ Richter zu ergänzen waren. Bei einer Entscheidung über Rechtssachen der allgemeinen (politischen) Verwaltung und im Fall der Belangung einer Bundesfinanzbehörde musste im Dreiersenat wenigstens ein, im Fünfersenat noch ein zweites und im verstärkten Senat ein drittes Mitglied die Befähigung für den politischen Dienst bzw. höheren Finanzdienst haben.

In seltenen Fällen waren Beschlüsse der Vollversammlung einzuholen, und zwar einerseits, wenn ein Senat über eine grundsätzliche Frage von allgemeiner Bedeutung zu entscheiden hatte und der Präsident die Frage an die Vollversammlung überwies oder wenn der Präsident selbst einen Beschluss der Vollversammlung über grundsätzliche Rechtsauslegungsfragen einholte. Die Beschlüsse der Vollversammlung waren dann in die Form von Rechtssätzen zu kleiden, die für alle Senate des BGH bindend waren. Andererseits fiel die Erstattung von Rechtsgutachten, die von der Bundesregierung oder einer Landesregierung dem BGH über Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung abverlangt wurden, in die Zuständigkeit der Vollversammlung.⁸⁹

Die Beschlüsse in den Senaten wurden in der Regel mit Stimmenmehrheit gefasst, im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung jedoch bei einem Abgehen von Vorentscheidungen qualifizierte Mehrheiten vorgesehen. So war ein Abgehen von der in einem Beschluss oder Erkenntnis vertretenen Rechtsansicht eines Senates nur durch Beschluss eines verstärkten Senates mit qualifizierter Mehrheit möglich, von einer in einem Beschluss oder Erkenntnis vertretenen Rechtsansicht des Verfassungssenates nur mit qualifizierter Mehrheit im

⁸⁸ Siehe ausführlich ADAMOVICH (1935) aaO. 234.

⁸⁹ Disziplinargericht; Beschlussfassung über Geschäftsordnung, Geschäftseinteilung, Rechtssätze (Einheitlichkeit der Rechtsprechung), Rechtsgutachten und Tätigkeitsbericht.

Verfassungssenat selbst und von einem in der Vollversammlung beschlossenen Rechtssatz nur durch Zweidrittelmehrheit in der Vollversammlung.⁹⁰

4.3. Kompetenzen

Der BGH vereinigte als Nachfolger des VfGH und VwGH „im Wesen die Zuständigkeiten dieser beiden Gerichtshöfe“,⁹¹ weshalb auch die Art. 168 bis 176 der Verfassung den entsprechenden Bestimmungen des B-VG „weitgehend [...] nachgebildet“ waren.⁹² Nach Merkels Bewertung aus dem Jahr 1935⁹³ war eine „solche Vereinigung zweier Gerichtshöfe mit Kontrollfunktion gegenüber verschiedenen Staatsakten und somit Staatsorganen [...] eine theoretisch und praktisch gleichermaßen mögliche Neuerung“ und stellte „in Anbetracht der schwierigen Grenzabscheidung zwischen den beiden Gerichten eine dankenswerte Vereinfachung des Staatsapparates“ dar. Ludwig Adamovich sen., der dem BGH selbst als Richter des Verfassungssenates angehörte, sollte hingegen 1950 retrospektiv die Zusammenlegung der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit als „völlig unzweckmäßig“ bezeichnen.⁹⁴ Jedenfalls bedingte die Zusammenfassung „zweier bisher durch eine kasuistische Abgrenzung geschiedener Wirkungsbereiche [...] selbstverständlich eine Neuredaktion der Kompetenzordnung des Bundesgerichtshofes“.⁹⁵ Diese Neuredaktion erschöpfte sich aber nicht nur in rechtstechnischen Änderungen, sondern es wurde auch der Wirkungskreis des BGH im Vergleich mit dem des VfGH und VwGH zum Teil erweitert, zum größten Teil aber verengt.

Generell waren Aufgabe des BGH nun die „Sicherung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ (Art. 163), also die Verwaltungsgerichtsbarkeit im weiteren Sinn

⁹⁰ ADAMOVICH (1935) aaO. 235.

⁹¹ Wenzel KAMITZ – Georg FRÖHLICH (hrsg.): *Der Bundesgerichtshof. Gesetze und Verordnungen über seine Zuständigkeit und Einrichtung und das Verfahren. Mit einer übersichtlichen Zusammenstellung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes nebst erläuternden Bemerkungen.* Wien, Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1935. V.

⁹² Vgl. BGBl. II 123/ 1934; siehe dazu ausführlicher HELLER aaO. 275–276.; auch SPANNER aaO. 195–240.; ADAMOVICH (1935) aaO. 235–244.

⁹³ MERKL aaO. 112.

⁹⁴ Ludwig ADAMOVICH: Präsident Dr. Ernst Durig zum 80. Geburtstag. *ÖJZ*, 1950. 245.

⁹⁵ MERKL aaO. 112.

und die Verfassungsgerichtsbarkeit.⁹⁶ Hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Zuständigkeit hatte die Verfassung 1934 an den Kompetenzzustand von 1929⁹⁷ angeknüpft. Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit war allerdings „angesichts des in der Verfassung festgelegten autoritären Prinzips zur völligen Bedeutungslosigkeit herabgedrückt“.⁹⁸ Als VfGH bestand die Zuständigkeit des BGH für Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, zwischen Gerichten, zwischen den Ländern untereinander sowie zwischen einem Land und dem Bund (Art. 168); weiters entschied er auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung über die Grenzen der Zuständigkeit des Rechnungshofes und darüber, ob ein Akt der Gesetzgebung oder Vollziehung in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder fiel (Art. 171, authentische Interpretation). Darüber hinaus war er zuständig für die Verordnungsprüfung, also die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen (Art. 169), und die Gesetzesprüfung, also die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Bundes- oder Landesgesetzen (Art. 170). Weiters kamen ihm die Mandatsgerichtsbarkeit und die Überprüfung von Volksabstimmungsergebnissen zu (Art. 172), eine Spezialstraferichtsbarkeit wegen Verletzungen des Völkerrechts (Art. 175) und schließlich die Staatsgerichtsbarkeit, also die gerichtliche Kontrolle über oberste Vollzugsorgane (Art 173).

Primär war der BGH freilich daher als Verwaltungsgerichtshof tätig, weshalb Präsident Ernst Durig auch 1936 betonte, dass – auch wenn es eine Institution des Namens „Verwaltungsgerichtshof“ nicht mehr gäbe – doch „mit Fug und Recht, wenn man nicht gerade am Wort haften will, von einem sechzigjährigen Bestand des im Jahre 1876 ins Leben getretenen Gerichtshofes gesprochen werden“ könne.⁹⁹ Im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit im engeren Sinn oblag dem BGH die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Bescheiden aller Verwaltungsbehörden (Art. 164), zu welchem Zweck der BGH von jedem, der „durch den Bescheid in seinen verfassungsgesetzlich gewährleisteten oder sonstigen Rechten verletzt zu sein behauptet“ sowie in bestimmten Fällen auch von Ministern angerufen werden konnte. Damit hatte die neue Verfassung im Wesentlichen die Elemente der traditionellen Verwaltungsgerichtsbarkeit übernommen, insbesondere auch das „System

⁹⁶ Dazu ausführlich ADAMOVICH (1935) aaO. 235–258.

⁹⁷ Siehe dazu den Beitrag von Christian NESCHWARA in diesem Band.

⁹⁸ ADAMOVICH (1950) aaO. 245.

⁹⁹ Ernst DURING: Sechzig Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: *60 Jahre Österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien, Österreichische Staatsdruckerei, 1936. 3–5 (3).

der Generalklausel – eine Zierde der österreichischen Rechtsordnung“.¹⁰⁰ Abgeschafft wurde hingegen die Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit in Grundrechtsangelegenheiten, wurden diese doch nun von dem für die betreffende Materie zuständigen Senat behandelt (nicht etwa vom Verfassungssenat). Im Rahmen seiner Tätigkeit als Verwaltungsgerichtshof war der BGH weiters zuständig für die Kausalgerichtsbarkeit, also für Entscheidungen über Klagen, womit vermögensrechtliche Ansprüche des Bundes, der Länder, der Ortsgemeinden und Ortsgemeindeverbände gegeneinander geltend gemacht wurden, sofern darüber weder die ordentlichen Gerichte noch die Verwaltungsbehörden zu entscheiden hatten (Art. 165). Schließlich war der BGH im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig für die Auslegung von Verwaltungsvorschriften und das Verfassen von Rechtsgutachten über Verwaltungsvorschriften von grundsätzlicher Bedeutung (Art. 166). Erweitert wurde die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit des BGH 1934 um die, in der Praxis dieser Zeit freilich wenig bedeutsame, Säumnisbeschwerde.¹⁰¹

Es gab allerdings namhafte Einschränkungen sowohl im Bereich der verwaltungs- als auch der verfassungsgerichtlichen Kompetenzen des BGH. So wurde in zahlreichen Fällen im Unterschied zur Rechtslage in der Ersten Republik nun eine Bescheidbeschwerde beim BGH explizit ausgeschlossen, etwa 1934 im Juliputschistengesetz,¹⁰² im Entwaffnungsgesetz¹⁰³ und schließlich im Bundesverfassungsgesetz, „womit Vorschriften zur Sicherung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ergänzt werden“.¹⁰⁴ Dieses BVG schloss Beschwerden an den BGH gegen all diejenigen Bescheide, auch rückwirkend, explizit aus, die auf der Grundlage von 17 als „außerordentliche Maßnahmen

¹⁰⁰ Alois KÖRNER: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der neuen Verfassung. *ÖVerwBl*, 1934/5. 108–112.

¹⁰¹ 1934-1938 kam es nach Winkler nur zu sechs derartigen Beschwerden, die alle zurückgewiesen wurden; Günther WINKLER: *Orientierungen im öffentlichen Recht. Ausgewählte Abhandlungen*. Wien, Springer, 1979. 124.; nach OLECHOWSKI (2001) aaO. 51 zu acht.

¹⁰² Es wurde die Beschwerde beim BGH gegen Bescheide ausgeschlossen, die aufgrund des Bundesverfassungsgesetzes „über besondere Maßnahmen gegen die am Umsturzversuch vom 25. Juli 1934 beteiligten Personen“ erlassen worden waren, wobei derartige Bescheide nicht nur die Anhaltung von Juliputschisten und deren Verhaltung zu schwerer Zwangsarbeit anordnen konnten, sondern auch die Beschlagnahme von deren Vermögen, BGBl. II 163/1934.

¹⁰³ Dieses Gesetz verbot am Februaraufstand 1934 bzw. am Juliputsch 1934 beteiligten Personen sowie Angehörigen verbotener Parteien (also KPÖ, NSDAP und SDAP) und deren Brachialformationen den Besitz und das Tragen von Waffen ausnahmslos und stellte Zuwiderhandeln unter Strafe, BGBl. II. 224/1934.

¹⁰⁴ BGBl. II 254/1934.

zur Abwehr staatsfeindlicher Bestrebungen“ erlassenen Gesetzen und Verordnungen ergangen waren,¹⁰⁵ sich also gegen AnhängerInnen der verbotenen oppositionellen Parteien richteten. Dem „Charakter dieser ausserordentlichen Massnahme“, also des Ausschlusses der Bescheidbeschwerde in den genannten Fällen, sollte ursprünglich durch eine Befristung der Bestimmung mit 31. Dezember 1935 Rechnung getragen werden, die Frist wurde allerdings bis zum Inkrafttreten des Ordnungsschutzgesetzes 1937 verlängert.¹⁰⁶

Außerdem galten nach dem Verfassungs-Übergangsgesetz vom Juni 1934 die Bestimmungen der Verfassung 1934 über die Prüfung von Verordnungen auf ihre Gesetzmäßigkeit (Art. 169) nicht für diejenigen Verordnungen, die „vor dem 1. Juli 1934 unmittelbar oder unmittelbar aufgrund von Gesetzen (Verfassungsgesetzen) ergangen“ waren, welche „Organe der Vollziehung zur Erlassung gesetzändernder Verordnungen ermächtigt“ hatten.¹⁰⁷ Durch diese Bestimmung war dem BGH das Prüfungsrecht für KwEG-Verordnungen entzogen und eine rechtsstaatliche Kontrolle dieser Regierungspraxis durch den BGH unmöglich gemacht, obwohl durch diese Verordnungen massiv in die Grundrechte eingegriffen worden war und die Zulässigkeit derartiger Eingriffe durch KwEG-Verordnungen selbst nach Inkrafttreten der Verfassung mit ihren Gesetzesvorbehalten wissenschaftlich umstritten war.¹⁰⁸ Eine Klärung der Frage durch den BGH wurde diesem jedoch nun entzogen. Damit waren, so Merkel,

¹⁰⁵ Es handelte sich dabei um die Verordnung vom 7. 3. 1933 betreffend besondere Maßnahmen zur Hintanhaltung der mit einer Störung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit verbundenen Schädigungen des wirtschaftlichen Lebens, welche insbes. die Vorzensus einführt; die Plakatierungsverordnung vom 26. 4. 1933; die Demonstrationsverordnung vom 19. 5. 1933; Parteienverbotsverordnungen betreffend die KPÖ und NSDAP; die Verordnung betreffend besondere Maßnahmen gegen den Missbrauch fremden Eigentums zu politischer Propaganda vom 16. 6. 1933, die das Anbringen oder Ausstreuen von Propagandamaterial unter Strafe stellte; die Verordnung zur Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen durch Terrorakte vom 7. 7. 1933; die Verordnung zur Hereinbringung von Kostenersätzen für außerordentliche Sicherheitsmaßnahmen vom 1. 9. 1933; die Anhaltverordnung vom 23. 9. 1933, welche die präventive Internierung ermöglichte; die Verordnung über die Ersatzleistung von Schäden aus Terrorakten vom 12. 1. 1934; die Verordnung über Maßnahmen betreffend die öffentlichen Angestellten vom 26. 1. 1934; die Verordnung über die Dienstenthebung öffentlicher Bediensteter vom 23. 2. 1934, jeweils in der aktuellen Fassung; das Bundesgesetz vom 12. 7. 1934 gegen den unbefugten Besitz von „Terroristenmaterial“; das Anhaltegesetz vom 24. 9. 1934; das Bundesverfassungsgesetz über den Wirkungsbereich des Generalkommissärs für außerordentliche Maßnahmen zur Bekämpfung staats- und regierungsfeindlicher Bestrebungen in der Privatwirtschaft; das Bundesgesetz betreffend die Aufrechterhaltung der Disziplin unter den Studierenden an den Hochschulen.

¹⁰⁶ Es wurde erst durch § 27 Z. 15 des Ordnungsschutzgesetzes, BGBl. 282/1937 aufgehoben.

¹⁰⁷ § 51 BGBl. II 75/1934.

¹⁰⁸ Ausführlicher KROKER aaO. 278–279.

„alle etwa verfassungswidrigen Verordnungen, die vor dem Stichtag unter Berufung auf eine Vollmacht zu gesetzändernden Verordnungen, namentlich auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes, erlassen worden sind, ratihabiert und aus provisorisch gültigen zu definitiv gültigen Staatsakten gemacht“ worden. Die beim VfGH bereits anhängig gemachten Anfechtungen dieser Verordnungen hatten „ex lege als aboliert zu gelten“, und für künftige Anfechtungen solcher Verordnungen beim BGH entfiel die Zuständigkeit.¹⁰⁹ Wie Otto Ender, der von Juli 1933 bis Juli 1934 als Bundesminister mit der Verfassungs- und Verwaltungsreform betraut gewesen war, betonte, sei eine derartige Verjährung „im Interesse der Rechtssicherheit“ gelegen, weshalb auch „kein Gericht alte, längst in Übung stehende Gesetze auf einmal in Zweifel ziehen“ könne. Daher habe das V-ÜG bestimmt, dass all jene Verordnungen, „die ihrem Inhalt und ihrer Wirkung nach Gesetze sind, und die vor dem 1. Juli 1934 erlassen wurden, nicht der Prüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit unterliegen“, womit „eine klare und zweckmäßige Sachlage geschaffen“ worden sei.¹¹⁰ Justizminister Kurt Schuschnigg betonte, dass auf diese Weise nun „[j]ede Möglichkeit, Rechtsunsicherheit zu schaffen, [...] ausgeschlossen“ werde, „um eine ruhige und klare Entwicklung zu sichern.“¹¹¹

4.4. Staatsgerichtsbarkeit

Die Verfassung 1934 übertrug dem BGH – wie bereits erwähnt – auch die Rechtsprechung über Anklagen gegen bestimmte oberste Regierungsorgane des Bundes und der Länder, wobei derartige Ministeranklagen in die Zuständigkeit des Verfassungssenats fielen. Dieser erkannte über eine Anklage gegen Mitglieder der Bundesregierung und ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit gleichgestellte Organe (also deren Vertreter sowie den Präsident des Rechnungshofes und seinen Stellvertreter) wegen Gesetzesverletzung, und zwar aufgrund eines Beschlusses des Bundestages. Die Rechtsverletzung musste schuldhaft durch deren Amtstätigkeit erfolgt sein. Weiters konnte aufgrund eines Beschlusses des Landtages die Anklage

¹⁰⁹ MERKL aaO. 138.

¹¹⁰ ENDER aaO. 16.

¹¹¹ Kurt SCHUSCHNIGG (hrsg.): *Die neue Bundesverfassung für Österreich samt Übergangsbestimmungen* (= Tagblatt-Bibliothek 838/840). Leipzig–Wien–Berlin, Steyermühl-Verlag, 1936. 86.

wegen Gesetzesverletzung gegen Mitglieder einer Landesregierung bzw. den Bürgermeister und Vizebürgermeister der Stadt Wien und die ihnen hinsichtlich der Verantwortlichkeit durch diese Verfassung oder durch die Landesverfassung gleichgestellten Organe, also den Präsidenten des Rechnungshofes und seinen Stellvertreter bei Ausübung der Gebarung des Landes und der Ortsgemeinde, erhoben werden. Zu einem solchen Beschluss des Bundestages bzw. Landtages bedurfte es der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Als Voraussetzung für die Geltendmachung der Verantwortlichkeit genügte folglich der Nachweis der Verletzung eines einfachen Gesetzes, es musste allerdings ein schuldhaftes Verhalten vorliegen, sei es, dass das betreffende Organ selbst mit Vorsatz (*dolus*) oder aus Fahrlässigkeit (*culpa lata* oder *levis*) gehandelt hatte, oder dass es „bei der Führung der Geschäfte durch die ihm untergeordneten Verwaltungsorgane, insbesondere bei der Auswahl der beauftragten Unterorgane, die notwendige Vorsicht mangeln ließ“.¹¹²

Die Staatsgerichtbarkeit hatte also im Vergleich zur Ersten Republik¹¹³ nun „beträchtliche Einschränkungen“ erfahren, denn der Umfang der Kompetenz für Ministeranklagen war gegenüber den früheren analogen Regelungen deutlich verringert worden. Die Verfassung 1934 kannte nämlich eine Anklage gegen den Bundespräsidenten nicht mehr, er konnte also nicht mehr wegen Verletzung der Verfassung angeklagt werden. Vielmehr sollte er „seine Funktionen“, wie dies Ludwig Adamovich sen. hervorhob, „unbeeinflusst und unabhängig von allen anderen Organen“ führen.¹¹⁴ Diese „Verantwortungslosigkeit des Bundespräsidenten“ sollte Merkl zufolge „das autoritäre Prinzip durch Hebung der Rechtsstellung der Exekutive symbolisieren“.¹¹⁵ Weiters wurde die bisherige staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Landeshauptmanns und anderer Landesorgane in deren Eigenschaft als Organe der mittelbaren Bundesverwaltung gegenüber der Bundesregierung aufgehoben. Diese war jedoch ohnedies „überflüssig“ geworden, da der Bundesregierung „viel radikalere Interventionsmöglichkeiten als der Umweg einer Klage beim Verfassungsgericht“ zur Verfügung standen, um Verwaltungsvorschriften

¹¹² ADAMOVICH (1935) aaO. 257.

¹¹³ Siehe dazu den Beitrag von Christian NESCHWARA in diesem Band.

¹¹⁴ ADAMOVICH (1935) aaO. 124.

¹¹⁵ MERKL aaO. 119.

und Weisungen den Ländern gegenüber wirksam zu machen.¹¹⁶ Für Fröhlich war die Ministerverantwortlichkeit der Landesorgane „ohnedies nicht eine ‚staatsrechtliche‘ Verantwortlichkeit im fachtechnischen Sinn“, sondern stellte bloß ein „Disziplinarverfahren gegen ein nachgeordnetes Organ vor einem besonderen Forum und in besonderer Form dar“. Auch ihm schien eine solche Regelung als „entbehrlich“, weil die Ernennung und Abberufung der Landeshauptmänner zu den Befugnissen der Bundespräsidenten gehöre, und zwar zu jenen, für die ein Vorschlag und die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers erforderlich war. Dadurch aber sei der Bundesregierung ohnedies die Handhabe gegeben, gegen einen Landeshauptmann vorzugehen, „der in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung den ihm als nachgeordneten Organ obliegenden Pflichten nicht entspricht“.¹¹⁷ Darüber hinaus hatte der Bundeskanzler – wie erwähnt – nach dem Verfassungs-Überleitungsgesetz ja sogar das Recht, in der Übergangszeit sämtliche Landesverwaltungsorgane abuberufen, neue zu bestellen bzw. bestellen zu lassen.

5. Verfahren

Die vom Bundestag oder von einem Landtag bzw. der Wiener Bürgerschaft beschlossenen Anklagen waren – wie schon nach der Rechtslage davor¹¹⁸ – in allen Fällen „binnen einem Jahr von dem Tag an zu erheben, an dem der Beschuldigte aus der Amtstätigkeit ausgeschieden ist, auf die sich die Anklage bezieht“. In diese Frist war die Zeit von dem Tag, an dem der Antrag auf Erhebung der Anklage an den zuständigen Vertretungskörper gestellt wurde, bis zur endgültigen Beschlussfassung über diesen Antrag – höchstens jedoch in der Dauer von sechs Monaten – nicht einzurechnen. Das Verfahren über eine beschlossene Anklage wurde auch durch den Ablauf der Tätigkeitsdauer des betreffenden Vertretungskörpers nicht gehindert (§ 83 BGG) – was freilich nur für die Landtage galt, weil der Bundestag ohnehin keine zeitlich begrenzte Tätigkeitsdauer hatte. Die Anklage wurde beim BGH durch Übermittlung einer beglaubigten Abschrift der Niederschrift über die Sitzung erhoben, in welcher

¹¹⁶ MERKL aaO. 119.

¹¹⁷ Georg FROELICH: *Die „Verfassung 1934“ des Bundesstaates Österreich, systematisch als Leitfaden dargestellt*. Leipzig–Brünn–Prag, Rohrer, 1936. 242.

¹¹⁸ Siehe dazu den Beitrag von Christian NESCHWARA in diesem Band.

der Anklagebeschluss gefasst wurde. Gleichzeitig hatte der entsprechende Vertretungskörper die zwei Mitglieder zu benennen, die mit der Vertretung der Anklage vor dem BGH beauftragt wurden (§ 84 BBG).

Wurden Ministeranklagen wegen strafgerichtlich zu verfolgender Handlungen erhoben, die mit der Amtstätigkeit des Anzuklagenden in Verbindung standen, so wurde der BGH alleine zuständig. Eine bei den ordentlichen Strafgerichten etwa bereits anhängige Untersuchung ging auf den BGH über. Der BGH konnte in solchen Fällen auch die strafgesetzlichen Bestimmungen anwenden (Art. 174 Verf.).

Für das Verfahren galten die Bestimmungen der Strafprozessordnung sinngemäß:¹¹⁹ Es gliederte sich daher einerseits in eine Voruntersuchung, die ein vom Präsidenten aus den Mitgliedern des BGH bestellter Untersuchungsrichter zu führen hatte, und die einzustellen war, wenn der anklagende Vertretungskörper die Zurückziehung der Anklage beschloss, andererseits in eine mündliche Hauptverhandlung, von der die Öffentlichkeit nur wegen „Gefährdung der Sicherheit des Staates“ ausgeschlossen werden konnte (§ 86 BGG).

Wurde der Angeklagte verurteilt, so hatte das Erkenntnis des BGH auf Verlust des Amtes und unter besonders erschwerenden Umständen auch auf zeitlichen Verlust der politischen Rechte zu lauten. Bei geringfügigen Rechtsverletzungen konnte sich der BGH auf die Feststellung beschränken, dass eine Rechtsverletzung vorliege. Wurde die Anklage wegen einer sonst vom ordentlichen Strafgericht zu verfolgenden Handlung erhoben und war der BGH allein zuständig geworden, so konnte er die strafgesetzlichen Bestimmungen anwenden und auch andere Strafen verhängen.

Das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten war – ähnlich der Rechtslage davor¹²⁰ – im Fall verurteilender Erkenntnisse des BGH auch nach der Verfassung 1934 „bedeutend eingeschränkt“, denn der Bundespräsident durfte von diesem Recht nur auf Antrag des Vertretungskörpers, der die Anklage erhoben hatte, und mit Zustimmung des Angeklagten Gebrauch machen.¹²¹

¹¹⁹ ADAMOVICH (1935) aaO. 257–258.

¹²⁰ Siehe dazu den Beitrag von Christian NESCHWARA in diesem Band.

¹²¹ ADAMOVICH (1935) aaO. 258.

6. Schlussbetrachtung

In der Zeit des „Austrofaschismus“ gab es im Unterschied zur Ersten Republik¹²² keine Ministeranklage – was auch der Verfassungsrealität einer Diktatur durchaus widersprochen hätte. Soll darüber hinaus eine Einschätzung von Funktion und politischer Wirkungsmacht des BGH versucht werden, so kann einerseits auf zeitgenössische Wertungen zurückgegriffen werden, andererseits sind andere Bereiche des Wirkens des BGH zu Grunde zu legen.¹²³

Die zeitgenössische Opposition beider Lager hatte naheliegender Weise kein Vertrauen in den BGH. Wie der österreichische NS-Staatsrechtler Norbert Gürke, damals noch Assistent in München und später Nachfolger Ludwig Adamovichs an der Universität Wien,¹²⁴ 1934 formulierte, stellte die Ausformung des BGH in der Verfassung ein „Produkt des Strebens“ dar, „im Staat eine möglichst umfassende justizförmige Kontrolle der politischen Entscheidungen einzurichten“. Allerdings erscheine die „Bedeutung dieser Überwachung nach der ‚Verfassung 1934‘ durch die weit größere Bewegungsfreiheit der Regierung gegenüber der Gesetzgebung sehr zurückgedrängt“. Insgesamt sei der BGH, „wenn man die Praxis des heutigen Verwaltungsstrafverfahrens und seinen Widerspruch zu den Verfassungsbestimmungen ansieht“, für jeden, „der Österreich kennt, offenkundig nur ein Aushängeschild, um den ‚Rechtsstaat‘ demonstrativ nach außen zu tragen“.¹²⁵ Ähnlich vernichtend konnte in Reaktion auf einzelne BGH-Judikate auch das Urteil der linken Opposition ausfallen:

¹²² In der Ersten Republik gab es zwei Ministeranklagen, und zwar gegen Jakob Reumann als Landeshauptmann von Wien, und zwar Erk VfSlg 8/1921 und VfSlg 206/1923.; Armin FRÖSTL: *Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit oberster Bundes- und Landesorgane*. Dipl. Arb. Univ. Graz, 1995. 78–86.; siehe dazu auch den Beitrag von Christian NESCHWARA in diesem Band.

¹²³ Vgl. zum Folgenden REITER-ZATLOUKAL aaO. 667–676.

¹²⁴ Er war SS-Obersturmbannführer und aus unzweifelhaft politischen Gründen berufen worden; 1940 wurde Gürke an der Front schwer verwundet und starb 1941 in Wien; vgl. Oliver RATHKOLB: Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien zwischen Antisemitismus, Deutschnationalismus und Nationalismus 1938, davor und danach. In: Gernot HEISS – Siegfried MATTL – Sebastian MEISSL – Edith SAURER – Karl STUHLPFARRER (hrsg.): *Willfähige Wissenschaft. Die Universität Wien 1938 bis 1945*. (= Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 43) Wien, Verlag für Gesellschaftskritik, 1989. 197–232. (208).; Bernd-Christian FUNK: Die „österreichische“ Staats(rechts)lehre in der nationalsozialistischen Ära. In: Ulrike DAVY – Helmut FUCHS – Herbert HOFMEISTER – Judith MARTE – Ilse REITER (hrsg.): *Nationalsozialismus und Recht. Rechtssetzung und Rechtswissenschaft in Österreich unter der Herrschaft des Nationalsozialismus*. Wien, Orac, 1988. 388–411. (395).

¹²⁵ GÜRKE aaO. 247.

So bezeichnete die „Arbeiter-Zeitung“ im Mai 1936¹²⁶ die Richter des BGH als „Regierungslakaien“, als diese nämlich die Beschwerde eines Richters, der wegen einer „despektierlichen“ Äußerung gegen die „Vaterländische Front“ nach gerichtlicher Verurteilung zu einer Gehaltskürzung und zur Versetzung an ein anderes Gericht durch den Justizminister darüber hinaus noch in den Ruhestand versetzt worden war, als „unbegründet“ ablehnten.

Anders urteilte etwa Ludwig Adamovich retrospektiv, als er 1950 die Ansicht vertrat, dass sich der BGH dank des Wirkens von Präsident Durig „in den vier Jahren seines Bestandes der Rechtsprechung seines Vorgängers, des altbewährten österreichischen Verwaltungsgerichtshofes, als würdig erwiesen“ habe und „den geänderten staatsrechtlichen Verhältnissen im vollen Maß gerecht geworden“ sei.¹²⁷ In der Zweiten Republik wurde dem BGH jedenfalls, so auch Oswald Gschließer 1968 zugestanden, dass er in seiner Judikatur „Verständnis für die Zwangslage“ gezeigt habe, „in welcher sich die österreichische Regierung durch ihren schweren Zweifrontenkampf gegen Nationalsozialisten und Sozialdemokraten“¹²⁸ befunden habe – wobei Gschließer hier freilich ausblendet, dass der Kampf gegen die SDAPÖ ihr nicht gleichsam schicksalhaft aufgezwungen war. Jedenfalls hatte der BGH tatsächlich, wie dies Kroker 2002¹²⁹ feststellte, infolge der Zuständigkeitsregelungen, „kaum die Möglichkeit [...], im Bereich der politisch brisanten Grundrechte Recht zu sprechen“. Der BGH habe nach ihrer Einschätzung zwar nicht die „Ketten [...] lösen“ können, die ihm von der Bundesregierung angelegt worden seien, aber „seine Aufgabe den Gesetzen entsprechend“ erfüllt – „nicht mehr und nicht weniger“. Im „Großen und Ganzen“ könne „keine Benachteiligung von Beschwerdeführern“ erkannt werden, die „offenkundige GegnerInnen des autoritären Systems“ waren. Eine weitere, die publizierte Grundrechtsjudikatur untersuchende Hochschulschrift 2012, spricht zwar von einer „tendenziösen Tendenz mancher Erkenntnisse“, betont aber, dass der BGH „zumindest eine gewisse Rechtsstaatlichkeit aufrechterhalten konnte“.¹³⁰

¹²⁶ *Arbeiter-Zeitung*, 3. 5. 1936. 8.

¹²⁷ ADAMOVICH (1950) aaO. 246.

¹²⁸ Oswald GSCHLIESSER: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Ersten Republik. Die Präsidenten Dr. Paul Vittorelli und Dr. Ernst Durig. In: Felix ERMACORA (hrsg.): *Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit. Fünfzig Jahre VfGH in Österreich*. Salzburg-München, Europa Verlag, 1968. 21–46. (40).

¹²⁹ KROKER aaO. 131.

¹³⁰ AXMANN aaO. 79.

Kurt Heller billigte 2010¹³¹ das „Bemühen, rechtsstaatliche Strukturen beizubehalten“, vor allem der vom BGH ausgeübten Verwaltungsgerichtsbarkeit zu, aber auch dem Verfassungssenat könne „der Wille zu einer rechtsstaatlich korrekten Rechtsprechung nicht ganz abgesprochen werden“. Es seien nur „in politisch sensiblen Fällen [...] Abstriche gemacht“ worden, die aber „durch die Gesetzeslage vorgegeben“ gewesen seien. „In Summe“ sei es „vor allem der Einrichtung des BGH und seiner Judikatur zu verdanken, dass die österreichische Form des Faschismus sich doch wesentlich von der Praxis des Nationalsozialismus unterschied“ – was freilich in vielerlei Hinsichten erheblich zu kurz gegriffen erscheint.

All diese Bewertungen nach 1945 beruhen samt und sonders auf der veröffentlichten Judikatur des BGH, und erst eine Analyse des reichhaltigen Archivguts wird zeigen, wie die Tätigkeit des BGH angesichts der real existierenden Diktatur tatsächlich zu bewerten ist bzw., um die eine Behauptung der BGH-Richter nach dem „Anschluss“ 1938 zu verwenden, ob der BGH „das Erbe“ von VfGH und VwGH wirklich „nicht mit Unehre verwaltete“.¹³²

¹³¹ HELLER aaO. 151.

¹³² Denkschrift der Richter des Bundesgerichtshofes, 20. 5. 1938. ÖStA/AdR, „Büreckel“/Materie, Zl 1801, Kt. 38.

DER ÖSTERREICHISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF ALS STAATSGERICHTSHOF NACH 1945

Markus VAŠEK

Dr., Universitätsassistent, Institut für Europarecht und Internationales Recht,
Wirtschaftsuniversität Wien,
Lehrstuhl Univ.-Prof. DDr. Christoph Grabenwarter

1. Einleitung

Im Jahr 1984 hat sich zwischen dem konservativen Salzburger Landeshauptmann *Wilfried Haslauer* und dem sozialdemokratischen Bundesminister für soziale Verwaltung *Alfred Dallinger* ein bemerkenswerter Briefwechsel entsponnen, der in seinen Folgewirkungen österreichische Rechtsgeschichte geschrieben hat. Der Briefwechsel hatte eine Verordnung¹ des Landeshauptmannes von Salzburg zum Anlass, die im Wesentlichen bestimmte, dass – entgegen den Bestimmungen des Arbeitsruhegesetzes² – an einem staatlichen wie kirchlichen Feiertag, dem 8. Dezember 1984, die Gewerbeausübung gestattet ist und in Bezug auf die Arbeitnehmer eine Ausnahme von der Wochenend- und Feiertagsruhe zugelassen wird.³ Unbeschadet dieser Kompetenz zur Verordnungserlassung durch die Landeshauptmänner war der Bundesminister

¹ LGBl. 87/1984; der Text der Verordnung ist auch abgedruckt in INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG (hrsg.): *9. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1984)*. Wien, Braumüller, 1985. 91f.

² § 7 Abs. 2 ARG, BGBl. 144/1983.

³ Zum Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen im Allgemeinen sowie zum 8. Dezember im Speziellen vgl. Christoph GRABENWARTER: *Ladenschlußrecht*. Wien, Springer-Verlag, 1992. 129ff. bzw. 145ff.

für soziale Verwaltung zum Vollzug des Arbeitsruhegesetzes zuständig,⁴ es handelt sich hierbei um eine Angelegenheit des Bundes. Es war damit gesichert, dass der zuständige Bundesminister die Ausübung dieser Kompetenz durch die Landeshauptmänner kontrollieren und qua Weisung⁵ seiner Auffassung zum Durchbruch verhelfen konnte.⁶

Infolge der Erlassung der genannten Ausnahmereordnung durch den Salzburger Landeshauptmann am 6. November 1984 machte der Bundesminister für soziale Verwaltung seine Position in brieflicher Form deutlich⁷:

„Sehr geehrter Herr Landeshauptmann [...]

Nach meiner Rechtsauffassung [...] ist keine der [...] Voraussetzungen, welche die Erlassung einer Ausnahmereordnung für den 8. Dezember 1984 durch den Landeshauptmann rechtfertigen würden, gegeben [...]

Ich weise darauf hin, daß die Erlassung einer Ausnahmereordnung aufgrund des Arbeitsruhegesetzes ein Akt der mittelbaren Bundesverwaltung ist, sodaß eine Weisung des Bundesministers für soziale Verwaltung an den Landeshauptmann gem. Art. 103 Abs. 1 B-VG zulässig ist [...]

Ich setze Sie von dieser Rechtsmeinung [...] unter Hinweis auf ihre verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit gem. Artikel 142 B-VG in Kenntnis und erteile Ihnen die ausdrückliche Weisung, die Verordnung [...] abzuändern bzw. aufzuheben [...]

Mit vorzüglicher Hochachtung

(Dr. Alfred Dallinger)“

Der Salzburger Landeshauptmann replizierte auf dieses Schreiben in höflicher, aber bestimmter Form⁸ und führte in rechtlicher Hinsicht im Wesentlichen aus, dass er die Weisung als von einem unzuständigen Organ kommend betrachtet. Die Ausführungen kulminieren in einen Schlusssatz, der an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lässt:

⁴ § 34 Z. 6 ARG.

⁵ Art. 103 Abs. 1 B-VG.

⁶ IdS auch VfSlg. 10.510/1985.

⁷ INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG aaO. 98f.

⁸ INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG aaO. 100f.

„Aus allen diesen Gründen muß ich mich außerstande sehen, Ihrer Weisung, sehr geehrter Herr Bundesminister, zu entsprechen. Ich bitte Sie dafür um Verständnis und verbleibe mit vorzüglicher Hochachtung
Ihr
(Dr. Wilfried Haslauer)“

Aufgrund einer staatsrechtlichen Anklage durch die Bundesregierung gemäß Art. 142 Abs. 1, 2 lit. d B-VG stellte der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 28. Juni 1985 fest, dass der Landeshauptmann von Salzburg eine Rechtsverletzung begangen hat.⁹ Der Gerichtshof machte jedoch von der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung¹⁰ Gebrauch, sich lediglich auf diese Feststellung zu beschränken und nicht auf den an sich in solchen Fällen vorgesehenen Verlust des Amtes zu erkennen.

2. Die Bedeutung der Staatsgerichtsbarkeit in Staatspraxis, Rechtsprechung und Wissenschaft nach 1945

Diese staatsgerichtliche Verurteilung ist in der Zweiten Republik einmalig geblieben. Es wurden in dieser Zeit auch keine weiteren zulässigen¹¹ Anklagen beim Verfassungsgerichtshof erhoben. Die äußerst seltene Anwendung der Bestimmungen über die Staatsgerichtsbarkeit legt den Schluss nahe, dass die Institution selbst bedeutungslos ist oder zumindest bedeutungslos geworden ist. Ein zweiter Blick lohnt jedoch und bei näherer Betrachtung zeigt sich ein durchaus differenziertes Bild, je nachdem, ob man die Staatsgerichtsbarkeit in der Staatspraxis, in der Rechtsprechung oder in der Wissenschaft betrachtet.

⁹ VfSlg. 10.510/1985.

¹⁰ Art. 142 Abs. 4 B-VG.

¹¹ Im Jahr 1990 wurde ein Beschluss des Kärntner Landtages aus formellen Gründen zurückgewiesen, mit welchem gegen einen Landesrat „Anklage gemäß der Art. 142 und 143 B-VG (Ministeranklage)“ erhoben werden sollte (VfSlg. 12.511/1990).

2.1. Pflege durch die Verfassungsgesetzgebung

Den Anfang machte die sogenannte „Gemeinderechtsnovelle“¹² des Jahres 1962, welche die Stellung der Gemeinden im Staat nach einer 40-jährigen Periode des Provisoriums auf feste Beine stellte.¹³ Die Ergänzung der staatsgerichtlichen Kompetenz in diesem Bereich berührt ein Spezialproblem: Die Stadt Wien ist als Bundeshauptstadt¹⁴ nicht bloß Gemeinde, sondern gleichzeitig auch Land,¹⁵ weswegen die Gemeindeaufsicht hier nicht greift.¹⁶ Weil aber die Gemeinden und damit auch die Stadt Wien Aufgaben der Vollziehung des Bundes im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen haben, muss es irgendeine Art von Aufsicht des Bundes geben.¹⁷ Die Verfassungsgesetzgebung hat sich hier gegen eine – durchaus mögliche – vom Bund über die Stadt Wien ausgeübte Gemeindeaufsicht nach allgemeinem Muster und stattdessen für eine Durchsetzung dieser Kontrolle im Wege der Staatsgerichtsbarkeit entschieden.¹⁸ Die Gründe dafür bleiben unklar, aber es steht zu vermuten, dass die Sonderstellung der Stadt Wien auch eine gegenüber den sonstigen Gemeinden abgehobene Regelung im Bereich der Aufsicht angezeigt erscheinen ließ. De lege lata kann daher durch Beschluss der Bundesregierung Anklage gegen Organe der Bundeshauptstadt Wien wegen Gesetzesverletzung erhoben werden; dies wie erwähnt soweit diese Organe Aufgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung im eigenen Wirkungsbereich besorgen.

Ebenfalls im Jahr 1962 wurde ein zweites verfassungsrechtliches Provisorium beseitigt: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

¹² BGBl. 205/1962.

¹³ Eine verhältnismäßig ausführliche historische Aufbereitung findet sich in den Gesetzesmaterialien (RV 639 BlgNR 9. GP, S. 6ff.).

¹⁴ Art. 5 Abs. 1 B-VG.

¹⁵ Art. 108 B-VG.

¹⁶ Art. 112 B-VG schließt die Anwendung des die Gemeindeaufsicht durch Bund bzw. Länder regelnden Art. 119a B-VG für die Bundeshauptstadt Wien aus. Es würde ansonsten zu einer Identität von kontrollierendem und kontrolliertem Organ kommen (Heinz MAYER – Gabriele KUCSKO-STADLMAYER – Karl STÖGER: *Bundesverfassungsrecht*. Wien, Manz, 2015. Rz. 917).

¹⁷ Ausdrücklich festgehalten in RV 639 BlgNR 9. GP, S. 13.

¹⁸ Art. 142 Abs. 2 lit. e (nunmehr: f) B-VG idF BGBl. 205/1962; Gerhart HOLZINGER – Marianne BRUCKMÜLLER. In: Benjamin KNEIHS – Georg LIENBACHER (hrsg.): *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*. Wien, Verlag Österreich, 10. Lfg. 2013. Rz. 11, sehen darin nüchtern „eine Art ‚Ausgleich‘“ während Benjamin KNEIHS – Georg LIENBACHER. In: Karl KORINEK – Michael HOLOUBEK (hrsg.): *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*. Wien, Verlag Österreich, 8. Lfg. 2007. Rz. 57, vom „Damoklesschwert der staatsrechtlichen Anklage“ sprechen.

im Schulwesen wurde in weitem Umfang einer Regelung zugeführt.¹⁹ Zunächst kann der Bund dort, wo die Angelegenheiten der Schulen in die Vollziehung der Länder fallen, dem Landeshauptmann durch Weisung auftragen, etwaige wahrgenommene Mängel in diesem Bereich innerhalb einer angemessenen Frist abzustellen.²⁰ Eine Nichtbefolgung dieser Weisung kann von der Bundesregierung durch Anklage beim Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden.²¹ Der zweite neu eingefügte Anklagetatbestand²² ist ebenso wie die staatsgerichtliche Verantwortlichkeit der Organe der Stadt Wien einem Spezialfall der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung geschuldet: Der Präsident des Landesschulrates, der ein Organ des Landes ist, führt nämlich weder autonome Landesverwaltung, noch mittelbare Bundesverwaltung; er ist vielmehr als Leiter einer Bundesbehörde eingesetzt, womit hier unmittelbare Bundesverwaltung durch ein Organ des Landes vorliegt. Diese Konstruktion verlangte nach einer Spezialregelung im Bereich der Staatsgerichtsbarkeit, welche die Aufsicht des Bundes sicherstellt.²³

Ein ähnlich gelagerter Fall ist hingegen Episode geblieben: Im Jahr 1993 wurde ein neuer Kompetenztatbestand geschaffen, der in Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung die Gesetzgebung dem Bund und die Vollziehung den Ländern überantwortete. Entgegen den sonstigen Grundsätzen sollte hier aufgrund der politischen Bedeutung dieser Angelegenheiten eine Aufsicht der Bundesregierung und des Nationalrates über die Mitglieder der Landesregierung in Form der staatsgerichtlichen Anklage vorgesehen werden.²⁴ Da diese Regelung nach über eineinhalb Jahrzehnte währender Legislavakanz schließlich nie in Kraft getreten ist, können die Einzelheiten hier auf sich beruhen.²⁵

Die bislang letzte (Stand: 31. 12. 2015) maßgebliche Novellierung des Art. 142 B-VG erfolgte infolge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union. Hier wurde eine besondere Art der Ministerverantwortlichkeit

¹⁹ BGBl. 215/1962.

²⁰ Art. 14 Abs. 8 B-VG. Näher Markus JURANEK: *Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa. Bd. I. Das österreichische Schulrecht*. Wien, Verlag Österreich, 1999. 457ff.: Abrundung und Durchsetzbarkeit dieser Aufsichtsrechts des Bundes.

²¹ Art. 142 Abs. 2 lit. f (nunmehr: g) B-VG idF BGBl. 215/1962.

²² Art. 142 Abs. 2 lit. g (nunmehr: h) B-VG idF BGBl. 215/1962.

²³ Näher JURANEK aaO. 554ff.

²⁴ Art. 142 Abs. 2 lit. h B-VG idF BGBl. 508/1993.

²⁵ Näher KNEIHS–LIENBACHER aaO. Rz. 55f.

geschaffen, die auf das Auftreten eines österreichischen Vertreters – das ist in der Regel ein Bundesminister²⁶ – im Rat der Europäischen Union abstellt.²⁷ Gesetzesverletzungen durch diesen Vertreter können in Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung durch den Nationalrat, in Angelegenheiten der Landesgesetzgebung durch gleichlautende Beschlüsse aller Landtage durch Anklage vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden.

Ich komme zu einer ersten Beobachtung: Die Regelungen über die Staatsgerichtsbarkeit in der österreichischen Bundesverfassung werden von der Verfassungsgesetzgebung gepflegt.²⁸ Es ist augenfällig, dass bei grundlegenden Änderungen der Bundesverfassung in der Zweiten Republik, eine Adaptierung des Art. 142 B-VG an die neue Verfassungsrechtslage regelmäßig mitbedacht wurde. Ob Gemeinde, Schule oder Europäische Union: Überall wurde darauf geachtet, dass die Vollziehung in diesen Bereichen zumindest in letzter Konsequenz mit dem scharfen Schwert der Staatsgerichtsbarkeit kontrolliert werden kann. Eine zweite Beobachtung: Die Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit in der Zweiten Republik hat ihre Schlagseite hin zu einer Aufsicht des Bundes über die Länder nicht verloren, sondern tendenziell eher verstärkt. Dementsprechend wird diese Institution von den Föderalisten in Österreich eher mit Kritik beäugt – der „Fall *Haslauer*“ hat das seinige dazu beigetragen.²⁹ Dass erstmals in der Geschichte der österreichischen Staatsgerichtsbarkeit auch die Länder ein Bundesorgan vor dem Verfassungsgerichtshof anklagen können, nämlich aufgrund seiner Tätigkeit im Rat der Europäischen Union, wird diese Skepsis wohl kaum beseitigen. Fazit: Trotz der an einer Hand abzuzählenden staatsgerichtlichen Verfahren im Verlaufe der ersten und zweiten Republik misst die Staatspraxis dieser Institution zumindest so viel Bedeutung bei, als deren Instrumentarium stets an den Wandel der Verfassung angepasst wird.

²⁶ Art. 23d Abs. 3 B-VG ermächtigt die Bundesregierung zur Übertragung der entsprechenden Befugnisse im Rat an ein von den Ländern namhaft gemachtes Mitglied einer Landesregierung.

²⁷ Art. 142 Abs. 2 lit. c B-VG.

²⁸ Ähnlich Kurt HELLER: *Der Verfassungsgerichtshof*. Wien, Verlag Österreich, 2010. 471, der daran aber nichts Gutes findet und dafür plädiert, sich „eine intelligentere Lösung einfallen zu lassen“.

²⁹ Prominenteste Stimme: Peter PERNTHALER: Die Anklage gegen den Landeshauptmann – ein Instrument des Rechtsstaates? *RdW*, 1985/1. 2. Ausgebaute Argumentation bei Karl WEBER: *Die mittelbare Bundesverwaltung*. Wien, Braumüller, 1987. 232ff.

2.2. Anerkennung des Stellenwerts durch den Verfassungsgerichtshof

Aber auch der Verfassungsgerichtshof lässt erkennen, dass er sich der Bedeutung der ihm übertragenen Kompetenz voll bewusst ist. Das hat zunächst die Bundesregierung im Jahr 1984 zu spüren bekommen, als ihr erster auf die Verantwortlichkeit des Salzburger Landeshauptmannes abzielende Antrag vom Verfassungsgerichtshof aus formellen Gründen zurückgewiesen wurde.³⁰ Dies deshalb, weil es die Bundesregierung unterlassen habe, einen verfassungsprozessual notwendigen „Beschluss [...] auf Erhebung der Anklage“ zu fassen und ein hinreichend deutliches Begehren auf Verurteilung zu formulieren.³¹ Der Verfassungsgerichtshof weist in diesem Zusammenhang auf die „staatsrechtliche Bedeutung eines derartigen Aktes“ hin; an staatsgerichtliche Anklagen seien „besonders strenge Anforderungen“ zu stellen.³² Diese Aussage wurde in einem weiteren Fall aus dem Jahr 1990 wiederholt, in dem ein – in den Worten des Verfassungsgerichtshofes – „sprachlich teilweise schwer verständliche[r]“, offenbar auf die Geltendmachung der Verantwortlichkeit eines Landesrates abzielender Beschluss des Kärntner Landtages zurückgewiesen wurde.³³ Im *Haslauer*-Erkenntnis pflichtet der ansonsten bei rechtspolitischen Aussagen äußerst zurückhaltende Gerichtshof am Ende seiner meritorischen Ausführungen einer Stellungnahme aus der Literatur bei, welche die staatsgerichtliche Anklage als „eine der wichtigsten

³⁰ VfSlg. 10.314/1984.

³¹ Es steht zu vermuten, dass die unklare Antragstellung auf Abstimmungsprobleme innerhalb der Bundesregierung zurückzuführen ist (angedeutet bei WEBER aaO. 233., Fn. 521). Im zunächst erwogenen Antrag sollte offenbar auf die Absetzung *Haslauer*s abgezielt werden. Schließlich nahm man eine Anregung in den Antrag auf, der Verfassungsgerichtshof möge sich auf die Feststellung der Rechtsverletzung beschränken (dazu Robert KRIECHBAUMER: *Die Ära Haslauer 1977–1989. Salzburg. Geschichte & Politik*, 1996. 135. (167); Anton PELINKA: *Die kleine Koalition*. Wien (u. a.), Böhlau, 1993. 41.).

³² Kritisch dazu Wolf-Dietrich GRUSSMANN: Die Bilanz des 8. Dezember. *DRdA*, 1985/2. 112. (116); sowie Hans R. KLECATSKY: Zum „staatsgerichtlichen“ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 28.6.1985, E 2/84. *JBl*, 1986/3. 69. (71). Beide Autoren sind der Auffassung, dass der Eingabe der Bundesregierung ein formeller Mangel anhaftete und statt der Zurückweisung a limine ein Verbesserungsauftrag (§ 18 VfGG) geboten gewesen wäre. Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch das Fehlen eines Begehrens iSd § 15 Abs. 2 VfGG bereits vor dem Jahr 1984 als inhaltlichen Mangel erachtet, der zur Zurückweisung a limine führt (VfSlg. 10.714/1984 mwN zur Vorjudikatur); der Sache nach ebenso Hans SPANNER: *Lebendiges Verfassungsrecht. JBl*, 1987/3. 87. (90).

³³ VfSlg. 12.511/1990.

Garantien für die rechtmäßige Führung der Bundesverwaltung in den Ländern⁶⁴ bezeichnet.

Es wird daher deutlich, dass der Verfassungsgerichtshof seine ihm durch Art. 142 B-VG übertragene Kompetenz nicht bloß mit demselben Respekt wie seine sonstigen Kompetenzen wahrnimmt, sondern dies im Falle der Staatsgerichtsbarkeit auch *expressis verbis* zum Ausdruck bringt.

2.3. *Marginalisierung in der Wissenschaft*

In der Wissenschaft zeigt sich hingegen ein ganz anderes Bild: Die Lehre vom öffentlichen Recht ist an der Staatsgerichtsbarkeit offensichtlich wenig interessiert.³⁵ An großen Monographien fehlt es ganz³⁶ und auch grundlegende Aufsätze sind äußerst rar; lediglich im Gefolge des *Haslauer*-Erkenntnisses sind einige Beiträge erschienen, die etwas Licht in ein bis dato eher dunkel gebliebenes Forschungsfeld gebracht haben.³⁷ Erst in jüngerer Zeit haben sich Autoren aus dem Öffentlichen Recht bzw. aus dem Strafrecht wieder ein wenig dem Thema angenommen.³⁸ Es spricht aber für sich, dass die aus meiner Sicht bedeutendste dogmatische Schrift zur Staatsgerichtsbarkeit aus der Feder eines Arbeits- und Sozialrechtlers stammt.³⁹ Besonders deutlich wird das Schattendasein der Staatsgerichtsbarkeit, wenn man sich vor Augen führt, wieviel – oder eher wie wenig – Platz den diesbezüglichen Ausführungen in den Standardkommentaren und in den eingeführten Lehrbüchern eingeräumt wird: *Kelsen/Froehlich/Merkl* widmen in ihrem im Jahr 1922 erschienen

³⁴ Hans Kelsen – Georg Froehlich – Adolf Merkl: *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*. Wien, Verlag Österreich, 1922. 277.

³⁵ Ebenso Karl Korinek: *Ministerverantwortlichkeit*. Wien, Orac, 1986. 19 Fn. 3.; sowie Weber aaO. 232f.

³⁶ Hervorzuheben sind jedoch die kleinformatischen Monographien von Korinek (1986) aaO. und Herbert Schambeck: *Die Ministerverantwortlichkeit*. Karlsruhe, C. F. Müller, 1971., die das Thema jedoch eher aus staatstheoretischem Blickwinkel bearbeiten.

³⁷ Hervorzuheben sind: Klecatsky aaO. 69.; Robert Rebhahn: *Mittelbare Bundesverwaltung*. DRdA, 1987/4. 311.

³⁸ Aus dem Öffentlichen Recht: Michael Höllbacher: *Staatsgerichtsbarkeit und MRK*. JBl, 2009. 473.; Holzinger–Bruckmüller aaO. Art. 142 B-VG; Kneihls–Lienbacher aaO. Art. 142 B-VG. Aus dem Strafrecht: Peter Lewisch: *Das staatsgerichtliche Verfahren (Art. 142 und 143 B-VG)*. In: Michael Holoubek – Michael Lang (hrsg.): *Das verfassungsgerichtliche Verfahren in Steuersachen*. Wien, Linde, 2010. 357.

³⁹ Rebhahn aaO. 311.

Kommentar zum B-VG dem Art. 142 noch ganze sieben Seiten und damit fast ebenso viel wie der Gesetzesprüfungskompetenz nach Art. 140 B-VG.⁴⁰ In zeitgenössischen Kommentaren zeigt sich ein ganz anderes Bild: In einem vielgebrauchten Handkommentar zum B-VG aus dem Jahr 2015 werden der Gesetzesprüfungskompetenz zehn Seiten gewidmet, während die Staatsgerichtsbarkeit auf zwei Seiten Platz finden muss.⁴¹ Eine ähnliche Tendenz in den Lehrbüchern: Während das Verhältnis der Seitenzahlen der Gesetzesprüfungskompetenz zur Staatsgerichtsbarkeit in den ersten nach dem Jahr 1945 erschienenen Lehrbüchern noch halbwegs ausgeglichen war,⁴² muss sich die Staatsgerichtsbarkeit in den heute verwendeten Werken regelmäßig mit durchschnittlich zehn Prozent des Platzes begnügen, welcher der Gesetzesprüfung zur Verfügung steht.⁴³

Es zeigt sich daher im Falle der Staatsgerichtsbarkeit deutlich, wie sehr sich mangelnde praktische Anwendbarkeit auf die Intensität wissenschaftlicher Bearbeitung niederschlägt. Das ist zwar bedauerlich, aber nichtsdestoweniger zu konstatieren.

Ich versuche ein Zwischenfazit: Die Staatsgerichtsbarkeit nach dem Jahr 1945 ist nicht ganz so totes Recht, wie behauptet wird.⁴⁴ Ihre Bedeutung wird nach wie vor nicht bloß in Worten betont, sondern durch beständige verfassungslegistische Arbeit dokumentiert. Dass eine groß angelegte wissenschaftliche Studie über die Staatsgerichtsbarkeit nach wie vor aussteht, sagt mehr aus über den Stellenwert nicht unmittelbar der Praxis dienender Wissenschaft, als über den Zustand der Staatsgerichtsbarkeit. Es kann darüber hinaus nicht bezweifelt werden, dass der bereits erwähnte „Fall *Haslauer*“ zur Bekanntheit der Institution auch über die juristische Zunft hinaus erheblich beigetragen hat – dem soll durch ein paar Gedanken zu diesem Verfahren Rechnung getragen werden.

⁴⁰ KELSEN–FROELICH–MERKL aaO. 272–278. (Staatsgerichtsbarkeit), 258–265. (Gesetzesprüfungskompetenz).

⁴¹ Heinz MAYER – Gerhard MUZAK: *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht*. Wien, Manz Verlag, 2015. 501–510. (Gesetzesprüfungskompetenz), 517f. (Staatsgerichtsbarkeit).

⁴² Ludwig ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Verfassungsrechts*. Wien, Springer, 1947. 303–309 (Gesetzesprüfungskompetenz), 312–314 (Staatsgerichtsbarkeit).

⁴³ Statt aller Walter BERKA: *Verfassungsrecht*. Wien, Verlag Österreich, 2014. Rn. 1071–1110. (Gesetzesprüfungskompetenz), Rn. 1144f. (Staatsgerichtsbarkeit).

⁴⁴ So – allerdings auf die klassische Ministeranklage (Art. 142 Abs. 2 lit. b B-VG) beschränkt – KARL KORINEK: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Verwaltung in Österreich. In: Georg RESS (GesRed): *Entwicklungstendenzen im Verwaltungsverfahrenrecht und in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien (u. a.), Springer, 1990. 287. (309).

3. Der „Fall Haslauer“

Meine erste Beobachtung: Die Einleitung eines staatsgerichtlichen Verfahrens gegen den Salzburger Landeshauptmann durch die Bundesregierung war ein eminent politischer Akt. Darin eine bedenkliche Verquickung von Recht und Politik zu erblicken,⁴⁵ geht jedoch zu weit.⁴⁶ Zum einen darf es nicht verwundern, dass es in einem am Strafrecht orientierten Verfahren einen Ankläger geben muss und andernfalls die Staatsgerichtsbarkeit als Inquisitionsprozess eingerichtet werden müsste. Dass die Anklage gegen einen Landeshauptmann im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Bundesregierung erfolgen muss, ist zudem sachgerecht, weil es um die Sicherung der einheitlichen Vollziehung von Bundesangelegenheiten geht. Im Übrigen finden wir eine ähnlich „politische“ Einleitung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens auch bei der Gesetzesprüfung: So kann beispielsweise eine Landesregierung Bundesgesetze, die Bundesregierung Landesgesetze ohne weitere Voraussetzungen anfechten.⁴⁷ Es versteht sich jedoch von selbst, dass trotz dem bei Erhebung einer staatsgerichtlichen Anklage eingeräumten diskretionären Ermessen, es wohl überlegt sein will, ob die rechtlichen Argumente – und auf diese kommt es im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof alleine an – ausreichen, um eine politisch erwünschte Verurteilung auch wahrscheinlich sein zu lassen.⁴⁸

Meine zweite Beobachtung: Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes im „Fall Haslauer“ ist über weite Strecken eine nüchterne verfassungsrechtliche Abhandlung.⁴⁹ Im Meritum wird zunächst herausgearbeitet, dass der Bundesminister für soziale Verwaltung zur Erteilung der Weisung zuständig war, der Landeshauptmann diese Weisung nicht beachtet hat und die Rechtswidrigkeit seines Verhaltens daher festgestellt war. Im Gegensatz zur

⁴⁵ In diese Richtung aber KLECATSKY aaO. 69. (73); PERNTHALER aaO. 2.

⁴⁶ Abwägend REBHAIN aaO. 311. (324).

⁴⁷ Art. 140 Abs. 1 Z. 2, 3 B-VG. Dazu Bernhard SCHÄFFER - Benjamin KNEIHS. In: Benjamin KNEIHS - Georg LIENBACHER (hrsg.): *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*. Wien, Verlag Österreich, 10. Lfg. 2013. Art. 140 B-VG Rn. 66: „Im Gewande einer solchen Auseinandersetzung können freilich auch parteipolitische Gegensätze ausgetragen werden“.

⁴⁸ Ebenso REBHAIN aaO. 311. (324).

⁴⁹ Wolfgang PESENDORFER: *Der Landeshauptmann*. Wien (u. a.), Springer, 1986. 222f. (Fn. 653a): Beurteilung der Weisungsverweigerung ausschließlich nach rechtlichen, nicht nach politischen Kriterien. Kritik eben daran bei KLECATSKY aaO. 69. (70), der in Zusammenhang mit dem Begriff der schuldhaften Rechtsverletzung eine Auslegung nach „verfassungspolitischen Gesichtspunkten“ verlangt (Hervorhebung im Original).

Prüfung von Rechtsakten reicht indes im staatsgerichtlichen Verfahren die Feststellung der bloßen Rechtswidrigkeit nicht aus, weil es um das Verhalten eines Menschen geht und daher nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen das in Rede stehende Handeln auch schuldhaft⁵⁰ sein muss.⁵¹ Dass sich der VfGH hierbei an der Strafrechtsdogmatik orientiert,⁵² verwundert wenig und erscheint auch sachgerecht.⁵³ Die vom Landeshauptmann in seiner Verteidigung vorgebrachten Schuldaußschließungsgründe werden vom Verfassungsgerichtshof routiniert behandelt⁵⁴ und allesamt verneint. Wo der Landeshauptmann geltend macht, dass ihm aufgrund schwerwiegender politischer Implikationen ein rechtmäßiges Verhalten nicht zumutbar gewesen sei, lässt sich der Gerichtshof auf dieses Argument nur äußerst vorsichtig ein und lehnt es letztlich damit ab, dass es hier um politische Abwägungen gehe, zu deren Beurteilung der Verfassungsgerichtshof nicht kompetent sei. In einem Punkt war der Gerichtshof jedoch förmlich genötigt, sich in die politische Arena einzulassen.⁵⁵ Es war nämlich gemäß Art. 142 Abs. 4 B-VG zu entscheiden, ob die Rechtsverletzung des Landeshauptmannes bloß geringfügig war. Nur in diesem Fall kann der Angeklagte dem Amtsverlust entgehen. Der Gerichtshof zieht dafür vier Kriterien heran: Die Begleitumstände des inkriminierten Verhaltens, die konkrete Situation, das Ausmaß der Schuld und die Folgen des rechtswidrigen Verhaltens. Aber auch hier judiziert der Gerichtshof mit Bedacht: Er stellt fest, dass der Handelsminister durch seine öffentlichen Äußerungen den Landeshauptmann in seiner Haltung bestärkt und dieser zudem „achtenswerte Motive“ gehabt habe, als er die Befolgung der Weisung abgelehnt hat. Auch in dieser Beurteilung wird man dem Gerichtshof nicht entgegentreten

⁵⁰ Damit ist, in Abgrenzung zur bloß die grobe Fahrlässigkeit des Fehlverhaltens erfassenden Ministerverantwortlichkeit der konstitutionellen Monarchie, auch die leichte Fahrlässigkeit umfasst (KELSEN–FROELICH–MERKL aaO. 275.).

⁵¹ Zum Schuldbegriff des Art. 142 B-VG umfassend Peter LEWISCH: *Verfassung und Strafrecht*. Wien, WUV, Univ.-Verl., 1993. 267ff.

⁵² Vgl. aber LEWISCH (1993) aaO. 270., der eine „auffallende[...] Zurückhaltung in der Anwendung der strafrechtlichen Prinzipien“ konstatiert.

⁵³ KLECATSKY aaO. 69. (70): „pseudostrafrechtliche Maßstäbe“.

⁵⁴ Die Handhabung des strafrechtlichen Instrumentariums wird von der strafrechtlichen Lehre ausdrücklich anerkannt: LEWISCH (2010) aaO. 357. (378ff.). Man darf nicht vergessen, dass die Staatsgerichtsbarkeit über Jahrzehnte brachgelegen ist und die strafrechtliche Kompetenz an sich beim Obersten Gerichtshof angesiedelt ist.

⁵⁵ Ebenso KLECATSKY aaO. 69. (72): Der VfGH tritt hier ganz und gar auf das politische Entscheidungsfeld. Nach Auffassung dieses Autors hätte der VfGH diesen Schritt jedoch bereits bei der Beurteilung der Schuld tun sollen.

können. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang lediglich, dass sich der Verfassungsgerichtshof bei der Beurteilung der Gravität der Rechtsverletzung dem Wortlaut nach nicht an Strafgesetzbuch und Strafrechtsdoktrin orientiert, sondern die genannten Kriterien offenbar aus Eigenem schöpft. Der Sache nach sind jedoch die vom Gerichtshof herangezogenen Kriterien für die Beurteilung der Geringfügigkeit der Rechtsverletzung im Schuldbegriff des Strafbemessungsrechts⁵⁶ enthalten.⁵⁷ Man hätte sich daher guten Gewissens auch hier *expressis verbis* auf das Strafgesetzbuch stützen können.⁵⁸

Meine dritte und letzte Beobachtung zum „Fall *Haslauer*“ ist den Folgewirkungen dieses Verfahrens gewidmet. Glaubt man der zeitgeschichtlichen Forschung, dann hat das Erkenntnis des Verfassungsgerichtes den Salzburger Landeshauptmann tief getroffen.⁵⁹ Er hatte öffentlich mit einem Freispruch gerechnet⁶⁰ und nach erfolgter Verurteilung offenbar seinen Rücktritt erwogen.⁶¹ Nichtsdestoweniger stand *Wilfried Haslauer* nach der Verurteilung auf dem Höhepunkt seiner Popularität, die sich wohl nicht unmaßgeblich mit der ostentativen Frontstellung des Landeshauptmannes gegen den Sozialminister zum Schutz der Salzburger Interessen erklären lässt.⁶² Aus diesen Tatsachen etwas für die grundsätzliche Bedeutung der Staatsgerichtsbarkeit zur Sicherung

⁵⁶ Zu den differenzierten Schuldbegriffen im Strafrecht z. B. Heinz ZIPF: Der strafrechtliche Schuldbegriff. *JBl*, 1980. 186. (190).

⁵⁷ Dieser Schuldbegriff umfasst den Erfolgs-, den Handlungs-, und den Gesinnungsunwert (vgl. Oskar MALEČEK: *Strafrecht Allgemeiner. Teil II*. Wien, facultas, 2015. 60).

⁵⁸ Die Orientierung am StGB der Sache nach wird besonders deutlich, wenn der VfGH die vom Salzburger Landeshauptmann vorgebrachten Motive als „achtenswerte Beweggründe“ qualifiziert: Hier hat man die Begrifflichkeit ganz offensichtlich dem besonderen Milderungsgrund des § 34 Z. 3 StGB entlehnt.

⁵⁹ Franz SCHAUSBERGER: Wilfried Haslauer – der letzte „Landesfürst“. In: Herbert DACHS u. a. (Hrsg.): *Die Ära Haslauer*. Wien (u. a.), Böhlau, 2001. 645. (670). Relativierend allerdings das Selbstzeugnis: Wilfried HASLAUER: Altlandeshauptmann Dr. Wilfried Haslauer – 65 Jahre. Sein Leben und seine Arbeit – von ihm selbst erzählt. *Salzburg. Geschichte & Politik*, 1991. 177. (189): „keine Annehmlichkeit“.

⁶⁰ Wilfried HASLAUER: Dr. Haslauer vor dem Verfassungsgerichtshof. In: Wilfried HASLAUER: *Paßt mir auf mein Salzburg auf!* Wien, Verlag der Franz-Triendl-Stiftung, 1993. 144. (146).

⁶¹ KRIECHBAUMER aaO. 135. (167).

⁶² Hierfür genügt ein Zitat aus dem Jahrbuch der Kammer der Gewerblichen Wirtschaft Salzburgs des Jahres 1984 (S. 5): „Auf der einen Seite stand ein mutiger, entscheidungsfreudiger Landeshauptmann, auf der anderen ein die Zentralgewalt repräsentierender Sozialminister, den die besondere Grenzsituation Salzburgs völlig kalt ließ und der sich ausschließlich von gewerkschaftlichen Argumenten leiten ließ“. Darstellung der Motive auch bei Wilfried HASLAUER: Der 8. Dezember 1984 in Salzburg. In: Wilfried HASLAUER: *Paßt mir auf mein Salzburg auf!* Wien, Verlag der Franz-Triendl-Stiftung, 1993. 142f.

der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu gewinnen, fällt schwer. Man kann sich daher nur auf Mutmaßungen zurückziehen: Aus meiner Sicht ist die bundesstaatliche Komponente der Staatsgerichtsbarkeit heute die bei weitem bedeutendste. Die Staatsgerichtsbarkeit sichert hier das Durchgriffsrecht des Bundes wirkungsvoll ab⁶³ und der „Fall *Haslauer*“ hat eindrucksvoll gezeigt, dass der Bund letztlich die Oberhand behält. Ob mit dieser „laufenden Rechtskontrolle“ die Stellung des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung als „Präfektur oder Statthalterei des Bundes im Lande“ zu pessimistisch beschrieben wird,⁶⁴ kann hier dahinstehen. Die Lehre aus dem „Fall *Haslauer*“ liegt aber bestimmt darin, dass die Kräfteverhältnisse im Bereich der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern klargestellt sind und der Weg vom Ungehorsam von Landesorganen zur staatsgerichtlichen Verurteilung in den Händen der Bundesregierung liegt. Darin liegt wohl tatsächlich eine gewisse Präventionswirkung.⁶⁵

4. Perspektiven der Staatsgerichtsbarkeit

Der letzte Teil wirft einen Blick in die Zukunft. Abgesehen von der bereits erwähnten bundesstaatlichen Dimension bleibt ein Problembereich der Staatsgerichtsbarkeit sicherlich die Effektuierung der klassischen Ministeranklage durch den Nationalrat.⁶⁶ Im Regelfall einer Regierung mit Mehrheit im Nationalrat ist eine Anklageerhebung äußerst unwahrscheinlich, weil der Anklagebeschluss von einer Mehrheit getragen sein muss.⁶⁷ Die staatsgerichtliche Anklage teilt dieses Schicksal im Übrigen mit dem allein auf politischen Kriterien beruhenden Misstrauensvotum durch den Nationalrat⁶⁸: Auch hier bedarf es einer parlamentarischen Mehrheit, um

⁶³ Ebenso Wolf-Dietrich GRUSSMANN: Die Weisung in der mittelbaren Bundesverwaltung (II). *Der Staatsbürger*, 1985/7. 4.

⁶⁴ Terminologie bei PERNTHALER aaO. 2.

⁶⁵ Diese präventive Wirkung wurde der Ministeranklage bereits in der konstitutionellen Monarchie zugeschrieben, vgl. Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses, 4. Session, 17. Sitzung, S. 322: „factisch mehr präventiver als repressiver Natur“.

⁶⁶ Art. 142 Abs. 2 lit. b B-VG. Dasselbe gilt für die Effektuierung der rechtlichen Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierung (oder der gleichgestellten Organe) durch Beschluss des Landtages (Art. 142 Abs. 2 lit. d B-VG).

⁶⁷ KORINEK (1986) aaO. 10.; KORINEK (1990) aaO. 287. (309).

⁶⁸ Art. 74 Abs. 1 B-VG.

der Bundesregierung oder einem einzelnen Minister das Vertrauen – ohne Vorliegen besonderer Gründe – zu versagen. Es liegt daher rechtspolitisch die Forderung nahe, den Anklagebeschluss des Nationalrates als Minderheitsrecht auszugestalten.⁶⁹ Und in der Tat sind die Minderheitsrechte im Parlament in den letzten Jahren ausgebaut worden: So kann bereits ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen.⁷⁰ Bei Meinungsverschiedenheiten betreffend Untersuchungsausschüsse kann eine parlamentarische Minderheit bestimmte Streitfragen an den Verfassungsgerichtshof herantragen.⁷¹ In diesem Zusammenhang ist zu Recht davor gewarnt worden, dass politische Konflikte vermehrt vor dem Verfassungsgerichtshof ausgetragen werden und dieser zunehmend in eine politische Rolle gedrängt würde. Ich stehe einer Erweiterung der Anklagebefugnis auf eine parlamentarische Minderheit daher ambivalent gegenüber: Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass eine missbräuchliche Verwendung dieses Instruments beispielsweise durch eine starke Oppositionspartei nicht zu befürchten wäre, weil „eine Mehrzahl von erfolglosen Anklagen politisch wohl auf den Ankläger zurückfallen würde“⁷². Zudem gilt es zu bedenken, dass zwar die Anklage ein hochpolitischer Akt sein mag, aber im Gegensatz zur sogenannten politischen Verantwortlichkeit ein geordnetes rechtliches Verfahren folgt, in dem unabhängige Richter über Schuld oder Unschuld des Angeklagten befinden.⁷³ Dennoch: Selbst bei bloß mäßiger Inanspruchnahme der Anklagebefugnis besteht das Risiko, dass der Verfassungsgerichtshof trotz aller Rechtsförmlichkeit des Verfahrens noch mehr als bisher in die tagespolitische Auseinandersetzung hineingezogen wird. Das liegt schon alleine daran, dass der Gerichtshof im staatsgerichtlichen Verfahren über Politiker und nicht über Rechtsakte urteilt. Man wird daher beobachten müssen, wie von den Minderheitsrechten bei den Untersuchungsausschüssen Gebrauch gemacht wird und wie der Verfassungsgerichtshof mit seinen neuen diesbezüglichen Kompetenzen umgeht. Ein Vorschlag, dem ich hingegen ohne Einschränkung skeptisch gegenüberstehe, ist eine Erweiterung der Anklagebefugnisse dergestalt, dass die Bundesregierung Mitglieder

⁶⁹ KORINEK (1986) aaO. 10.; KORINEK (1990) aaO. 287. (310); REBHahn aaO. 311. (324).

⁷⁰ Art. 53 Abs. 1 zweiter Satz B-VG.

⁷¹ Art. 138b B-VG.

⁷² KORINEK (1990) aaO. 287. (310); der Sache nach ebenso REBHahn aaO. 311. (324).

⁷³ So auch KORINEK (1990) aaO. 287. (310).

der Landesregierung und umgekehrt Landesregierungen Mitglieder der Bundesregierung ohne weitere Voraussetzungen anklagen können.⁷⁴ Es wurde bereits ausgeführt, dass die Kontrolle von Landesorganen dort ihren guten Sinn hat, wo diese Bundesangelegenheiten besorgen und der Bund eine gesetzmäßige und einheitliche Vollziehung sicherzustellen hat. Es ist aber ganz und gar nicht einzusehen, warum darüber hinaus beispielweise die Länder mit dem Mittel der staatsgerichtlichen Anklage eine permanente Rechtskontrolle über die Vollziehung des Bundes in Angelegenheiten des Bundes ausüben sollen. So obliegt das Asylrecht in Gesetzgebung dem Bund und wird in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen.⁷⁵ Weshalb hier den Ländern irgendeine Form von Aufsichtsrecht zukommen soll, erschließt sich mir nicht. Dasselbe gilt natürlich auch umgekehrt in Bezug auf jene Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und/oder Vollziehung den Ländern zukommen.⁷⁶

5. Schluss

Eine abschließende Bewertung der Staatsgerichtsbarkeit nach 1945 fällt nicht leicht. Ihre Wirkungslosigkeit zu attestieren, geht – zumindest was die bundesstaatliche Dimension angeht –, sicher zu weit. Im Bereich der klassischen Ministeranklage gilt es gut zu überlegen, ob man diese durch die Einführung von Minderheitsrechten stärker effektuieren möchte – meines Erachtens ist die Dringlichkeit hier nicht besonders groß. Im Übrigen kann man es durchaus dabei belassen, dieses schärfste Schwert der rechtlichen Kontrolle der Exekutive im Waffenarsenal zu belassen, zu hegen und zu pflegen – und darüber hinaus glücklich zu sein, dass es nicht allzu oft zum Einsatz kommt.

⁷⁴ KORINEK (1990) aaO. 287. (310).

⁷⁵ Art. 10 Abs. 1 Z. 3, Art. 102 Abs. 2 B-VG.

⁷⁶ Vgl. Art. 11, 12 und 15 B-VG.

STAATSGERICHTLICHE ELEMENTE IN DER PRAXIS DES UNGARISCHEN VERFASSUNGSGERICHTSHOFES

Elemér BALOGH

Professor, Universität Szeged,
Lehrstuhl für Europäische Rechtsgeschichte

1. Von der Staatsgerichtsbarkeit bis zur Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Idee, die Tätigkeit staatlicher Organe, ihre normativen Akte und sogar Gerichtsurteile, einer bestimmten rechtlichen Kontrolle zu unterwerfen, ist nicht so alt. Die Wurzeln der Gerichtsbarkeit im Allgemeinen hingegen sehr alt. Der Respekt des Rechts, der rechtlichen Normen, sowohl materieller als auch prozessualer, stellt einen wesentlichen Faktor der europäischen Rechtskultur dar. Wenn man über die Rechtsentwicklung nichts weiß, ist es gewiss nicht möglich, die Geschichte Europas gründlich zu verstehen. Die Gerichtsbarkeit ist im Staatsleben auch heute ein typisches Merkmal in Europa. Man kann sagen, dass es ein Charakteristikum unseres Kontinents ist, viel deutlicher als z. B. in Asien, wo zur Lösung der Konfliktsituationen der Gesellschaft in wesentlich geringerem Ausmaß die Rechtsinstitutionen, *par excellence* die Gerichte, in Anspruch genommen werden, umso mehr werden Probleme mit Hilfe von Moral- bzw. Religionsnormen gelöst. Wir, Europäer, aber glauben seit der Antike an die Macht des Rechtes (*rule of law*) oder anders gesagt: In Europa wird seit vielen Jahrhunderten nicht nur das Privatleben, sondern auch die Aktivitäten der Staatsorgane werden in steigendem Ausmaß von rechtlichen Normen gesteuert und ähnlich einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen. Diese auffallend große Rolle des Rechtes im Gesellschaftsleben ist sowohl für anglosächsische als auch für kontinentale Länder bestimmend.

Im Folgenden versuche ich einige wichtige, historisch bekannte Konfliktsituationen zu schildern, die verfassungsrechtlichen Charakter haben, und die als Elemente der Staatsgerichtsbarkeit genannt werden können.

2. Strukturelle Probleme in einem Bundesstaat

Spannungen zwischen Staatsorganen können sogar gesetzmäßig in der verfassungsrechtlichen Struktur grundgelegt sein. Das ist in einem Bundesstaat der Fall. Ein sehr gutes Beispiel zur Darstellung dieser Problematik ist das Verhältnis der Bundesstaaten zum Reich zur Zeit der Weimarer Republik.

Die Epoche der Weimarer Republik ist auch rechtsgeschichtlich eine höchst wichtige und in mehrerer Hinsicht fragliche Zeit in Deutschland. Die einzelnen deutschen Länder versuchten seit dem frühen Mittelalter bestimmte Bündnisse, ja Reiche, zu bilden, um für ihre Macht und Entwicklungsmöglichkeiten einen entsprechenden Rahmen zu schaffen.¹ Es schien natürlich auch umgekehrt effizient zu sein: Ein Bündnis oder ein Reich kann freilich die Interessen der kleineren Länder wesentlich effektiver repräsentieren, sogar schützen. Im Hinblick auf die Frage, seit wann von einem 'Bundesstaat' im Sinne der Rechtspflege gesprochen werden kann, muss man wissen, dass dieser Begriff zum ersten Mal in der Entscheidung des Staatsgerichtshofes vom 29. Juni 1925 auftaucht.² Vetter behauptet, dass „Der Begriff »Bundesstaat« zwar schon viel früher in LS I 254-267 (259) erwähnt wird, dort aber im Zusammenhang mit Art. 14 der deutschen Bundesakte von 1815. Dieses Urteil kann daher bei der Behandlung des Bundesstaatsbegriffs der Weimarer Republik außer Acht gelassen werden.“³

In demselben Urteil erscheint ein neues Argument, womit versucht wird, das Verhältnis zwischen Reich und Bundesstaaten immer besser zu definieren: „Das deutsche Staatsrecht wird in Fragen, wie der hier vorliegenden, maßgebend allein von der Tatsache der Verbindung der deutschen Bundesstaaten (Länder) zum Deutschen Reich und der für diese Verbindung gesetzten Normierung,

¹ RUSZOLY, József: *Európa Alkotmány- és jogtörténelme. [Verfassungs- und Rechtsgeschichte von Europa]* (= Opera Iurisprudentiae 1) Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013. 288–290., 311–320., 322–330., 472–525.

² StGH 7/23 – LS I 198–207.

³ Joachim VETTER: *Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Weimarer Republik.* (= Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit 13) Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1979. 61, 5. Fn.

der Reichsverfassung geprägt.⁴ Der Einzelstaat wurde hier als Bundesstaat bezeichnet; diese Terminologie folgte einem älteren Sprachgebrauch, der auch in den Jahren des anfänglichen 20. Jahrhunderts allgemein üblich war.⁵ Man kann den Begriff ‚Bundesstaat‘ sicherlich auch der Weimarer Republik zusprechen. Das ‚Deutsche Reich‘ wurde zu dieser Zeit nur als ein Staatengebilde angesehen, da es damals verschiedene Arten der Staatenverbindung gab. Das sog. „Preußenschlagurteil“ ging diesbezüglich ein Stück weiter, indem der Staatsgerichtshof den Reichsrat „eine ausgesprochene, bundesmäßige“ Einrichtung“ nannte.⁶ Man kann also sehen, dass für diese Institution angesichts des Wortgebrauchs des Staatsgerichtshofes allmählich die gleiche Bezeichnung gebraucht wurde, d. h. dass in der obersten Gerichtsjudikatur das Reich Schritt für Schritt als Bund angesehen wurde. Mit dem Bund war aber kein Staatenbund gemeint, sondern es handelte sich um ebenfalls unter den Oberbegriff ‚Bund‘ fallenden Bundesstaat.⁷

Der Staatsgerichtshof hatte mit seiner Tätigkeit auf der obersten Ebene der Rechtspflege für die rechtliche Denkweise der Gesellschaft in der Weimarer Republik eine wichtige Rolle gespielt, da das Reich folglich immer mehr als Bund wahrgenommen wurde.

3. Gerichtsbarkeit im kanonischen Recht

Eine sehr interessante Frage ist jene, welche das Problem der Gewaltenteilung im kanonischen Recht betrifft und wie man in dieser Problematik das Verhältnis zwischen der weltlichen und der kirchlichen Gerichtsbarkeit definieren bzw. darstellen kann.

Etwa seit der Säkularisation können die weltliche und kirchliche Organisation und auch ihre Machtinstitutionen als voneinander getrennt betrachtet werden. Zwar hatte sich die kirchliche Rechtsprechung bereits im Mittelalter zu einer völlig selbständigen entwickelt, trotzdem kann man aber sagen, dass die geistliche Gerichtsbarkeit ein organisches Element der juristischen Struktur

⁴ Ibid.

⁵ Hugo PREUSS: *Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reichs, aus dem Anlaß des Verfassers herausgegeben von Gerhard Anschütz.* Berlin, Carl Heymann, 1928. 27.

⁶ Eine Entscheidung vom 25. 10. 1932 – StGH 15, 16, 17 und 19/32 – LS 30–66.

⁷ Carl SCHMITT: *Verfassungslehre.* 3. Auflage. 1928. ND Berlin–Neukölln, 1957. 30.

aller europäischen Gesellschaften bildete, weil mehrere ihrer Kompetenzen unmittelbar im Rechtsleben verwirklicht wurden. Es genügt hier die Eheprozesse zu erwähnen, wobei die kirchlichen Obrigkeiten betr. das Eheband über ausschließliche Kompetenz verfügten. Kirchliche Gerichte hatten in diesen Sachen das Rechtssprechungsmonopol bis zur Einführung des Rechtsinstitutes der weltlichen Ehe. Besonders eigenartig wurde danach das Verhältnis zwischen weltlichen und kirchlichen Machtinstituten nach der Gewaltentrennung. Vor allem die Separation der exekutiven von der gerichtlichen Macht zog eine besonders reflektierte Beobachtung der Gerichtsbarkeit nach sich.

Wie Melichar behauptet: „Wenn auch die beiden Behördenapparate bei strenger Wahrung des Grundsatzes der Gewaltentrennung sauber voneinander geschieden nebeneinander bestehen, sind sie doch nicht ohne Beziehungen zueinander. Es läuft eine Reihe von rechtlichen Verbindungsfäden von einem zum anderen.“⁸ Ja, das ist zugleich ein wesentliches Merkmal der europäischen Rechtskultur, die geschichtlich bestimmt und daher nur aufgrund der speziellen europäischen Geschichte zu verstehen ist. Aus dieser Sicht ist ein markantes Phänomen erkennbar, nämlich dass Religion und Gesellschaft, Kirche und Staat sich in Europa seit dem frühen Mittelalter in einem gegenseitigen Verhältnis entwickelten: Miteinander im starken Bund, trotzdem hatten beide Komponenten die eigene Identität hartnäckig bewahrt. Sowohl die Kirche wie auch der Staat definierten sich im Laufe der Jahrhunderte immer mehr und mehr durch das Recht. Dass das kanonische Recht ein Eckstein in der Kirchenverfassung ist, ist keine Frage – in der Moderne ist auch der europäische Staat dazu gekommen, sich als ‘Rechtsstaat’ zu apostrophieren. Ohne Recht wäre die Institutionengeschichte von Europa unvorstellbar.

Auf mehreren Gebieten tragen weltliches und kirchliches Recht ähnlichen Charakter. So durchdringt das Rechtsinstitut der *Rechtskraft* beide. „Ihre inneren (materiellen) Wirkungen liegen darin, dass der im Spruch der Entscheidung ausgesprochene Rechtssatz dauernd maßgebend ist. Da die Urteilsschöpfung Rechtskonkretisierung bedeutet, erlangt das Ergebnis dieser Tätigkeit auch die Geltungskraft allen Rechts und kann grundsätzlich nur mehr durch einen anderen Rechtsetzungsakt gleicher oder höherer Stufe abgeändert bzw. aufgehoben werden.“⁹ Was den Einfluss des Kirchenrechtes auf die weltliche

⁸ Erwin MELICHAR: *Gerichtsbarkeit und Verwaltung im staatlichen und kanonischen Recht*. Wien, 1948. 113.

⁹ Ibid.; Adolf MERKL: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–Berlin, 1927. 201.; Hans Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1925. 300.

Rechtspflege betrifft, sei an dieser Stelle bloß auf die Institution der Appellation hingewiesen. Die Rechtskraft eines Urteils von einer höheren Gerichtsinstanz zu erlangen, ist ein Ergebnis der geistlichen Gerichtsbarkeit.

Wenn noch keine rechtskräftige Entscheidung vorliegt, steht der selbständigen Beurteilung einer Vorfrage durch eine Behörde des anderen Ämterbereiches grundsätzlich nichts im Wege. Das ist auch ein wichtiger Grundsatz, der in gleicher Weise sowohl für das Staatsrecht sowie für das Kirchenrecht gilt. Ein Beispiel: Nach dem weltlichen Recht kann sich niemand auf die Nichtigkeit einer Ehe berufen, solange sie nicht durch ein Gerichtsurteil für nichtig erklärt wurde. „Hinsichtlich der Gültigkeit einer Ehe ist damit eine selbständige Vorfragenbeurteilung ausgeschlossen.“¹⁰ Derselbe Satz gilt auch im Kirchenrecht. Das Institut der Ehe genießt den *favor iuris*, weshalb in fraglichen Fällen eine (widerlegbare) Vermutung für die Gültigkeit der Ehe spricht (*in dubiis standum est pro valore matrimonii, donec contrarium probetur*). Dieser Aspekt der Ehe ist allgemein sowohl im kirchlichen wie auch im weltlichen Recht vorzufinden.¹¹

4. Konflikt zwischen Macht und ihren Gerichten

Es ist eine Voraussetzung der sich abzeichnenden Verfassungsgerichtsbarkeit, dass sich ein erkennbarer Konflikt zwischen der zentralen Macht, d. h. dem Souverän und den Gerichten herausbildet. Historisch gesehen kann man feststellen, dass dieses Phänomen erst in einem modernen Staat auftreten kann, dessen Verfassungsstruktur von einer Gewaltenteilung geprägt ist. Früher war das unvorstellbar, weil die Gerichte einfach als Organe der einheitlichen Staatsmacht betrachtet wurden. Erst der moderne Rechtsstaat weist eine verfassungsrechtliche Konstruktion auf, in welcher auch der Staat selbst und seine Institutionen dem Recht unterworfen worden sind.

Lerche gliedert die Verfassungsgerichte nach rechtlichem Charakter in drei Gruppen ein. „Das Anschauungsmaterial wird die moderne Verfassungsgerichtsbarkeit liefern. Zunächst soll exemplarisch ein politisches Unternehmen beschrieben werden, die (österreichische)

¹⁰ Ibid. 120.

¹¹ Mihály MÓRA: *Die Frage des Zivilprozesses und der Beweislast bei Gratian. Jahrbuch des Kuno Graf Klebelsberg-Institutes für ungarische Geschichtsforschung in Wien. VII. Pécs, 1937.*

Verfassungsgerichtsbarkeit im Kern lahm zu legen; die daraus folgenden Konsequenzen seien angedeutet (sub I). Dann soll in einem zweiten Teil der Frage nachgegangen werden, ob und wie die Verfassungsgerichtsbarkeit dadurch in eine besondere Situation geraten kann, dass sie verführt wird, ihre Grenzen zu verlassen und als Hersteller politischer Kompromisse zu fungieren (sub II). Endlich werden Besonderheiten ins Auge gefasst, die aus möglichen Entwicklungen des Europarechts für Position und Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit erwachsen könnten (sub III).¹² Es ist laut diesem Zitat bemerkenswert, wie wichtig in der modernen Verfassungstheorie die Anerkennung der selbständigen Verfassungsgerichtsbarkeit ist. Man kann über eine elementare Bedrohung durch die Macht sprechen, deren Träger sich durch einen obersten Gerichtshof, *par excellence* das Verfassungsgericht, gefährdet fühlen. Die deutsche Verfassungsgeschichte bietet mehrere Beispiele für konstitutionelle Kämpfe zwischen Machthabern und Gerichten. Man kann unter anderem z. B. an den kurhessischen Verfassungskonflikt 1850 denken.¹³

Der Kern des verfassungsrechtlichen Problems liegt darin, wie die Verfassungsidentität eines Landes die Stellung der Gerichtsbarkeit unter den Staatsmächten, d. h. gegenüber der Legislative und der Regierung, definiert. Nach dem Modell von Montesquieu sollten die Gerichte im Sinne der Gewaltentrennung sowohl vom Parlament sowie auch von der Regierung separiert sein. In den modernen politischen Strukturen aber scheint diese dreieckige Konstruktion immer mehr ein Dual zu sein, weil die regierende politische Macht in der Regel auch im Parlament eine Mehrheit hat, d. h. die Kontrollfunktion des Parlaments ist wesentlich schwächer als sie idealerweise sein sollte. In einer solchen Situation also, in der gleichzeitig der gesellschaftliche Anspruch nach legitimer, vom Recht kontrollierter Staatsmacht stark wächst, bleibt kaum anderes übrig als die Verstärkung der Gerichtsbarkeit, vor allem der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wo es ein Verfassungsgericht gab gehörte diese Zuständigkeit – zusammen mit einer hohen Verantwortung – im Wesentlichen nicht dem obersten Gericht, sondern diesem speziellen Gerichtshof.

¹² Peter LERCHE: *Verfassungsgerichtsbarkeit in besonderen Situationen*. (= Bayerische Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-historische Klasse, Sitzungsberichte, Jahrgang 2001, Heft 5) München, Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, in Kommission beim Verlag C.H. Beck, 2001. 3.

¹³ Werner FROTSCHER: Monarchisches Prinzip kontra liberale Verfassungspositionen. *Juristische Schulung*, 2000. 943–945.; Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. V. 2000. 221.

Ich erlaube mir einen kurzen Exkurs zu machen, um darzustellen, wie eine ähnliche Situation bzw. Gefährdungen vergleichbarer Art in einem Verfassungskonflikt in den USA, d. h. in einem anglosächsischen Rechtsstaat, gelöst wurden. Es geht um die New-Deal-Zeit F.D. Roosevelts. Der amerikanische oberste Gerichtshof (*Supreme Court*) hatte zwischen 1933 und 1935 mit der Mehrheit seiner 9 Richter, bei denen das Durchschnittsalter über 70 Jahre lag, eine Reihe von Gesetzen, die als Fundamente für die umfassenden Sozial- und Wirtschaftsreformen des Präsidenten galten, für verfassungswidrig erklärt. Das war eine brutale Attacke, denn im anglosächsischen System ist es nicht unbedingt nötig eine Rechtsnorm für verfassungswidrig zu erklären – es reicht, wenn ein Gericht diese einfach außer Acht lässt. Es war zunächst nichts zu tun.

Als aber Roosevelt 1936 mit großer Mehrheit wiedergewählt worden war, nahm er sich vor, die Zusammensetzung des Supreme Court zu reformieren. Sein Plan (*court packing plan*) war folgendermaßen: Für jeden Bundesrichter (also nicht nur für jene des obersten Gerichtes), der sich nach zehnjähriger Amtsdauer bei Erreichen des 70. Lebensjahr nicht pensionieren lässt, wollte er einen neuen Richter ernennen dürfen, d. h. der Supreme Court konnte eine Höchstzahl von 15 Richtern erreichen. Damit meinte der Präsident eine Mehrheit der ‘hartnäckigen’ Richter unmöglich machen zu können. Es war durch ein einfaches Gesetz möglich, diese Idee zu verwirklichen, weil die Zahl der Richter in der Verfassung selbst nicht definiert worden war. Roosevelts Denkweise ist sich auf die starke Legitimation seiner Wahl zurückzuführen. Man führte sie auch in Europa ein. Auch heute taucht immer wieder dieser Gedanke auf, wenn eine politische Macht infolge einer legalen Wahl über zentrale Kompetenzen verfügt und sogar gegenüber den Gerichtsinstitutionen ihr Vorhaben zu verwirklichen versucht. Wichtig ist, zu sehen, dass die formellen ‘Spielregeln’ der Verfassungsordnung nicht verletzt werden. Es geht bloß darum, dass die Autonomie der Gerichte, vor allem des obersten Gerichtshofes/ das Verfassungsgericht nicht genug respektiert wird. Man hört manchmal Formulierungen wie etwa: „Das Parlament hat ein Verfassungsgericht und nicht umgekehrt.“ Das zeigt noch die alte Konzeption der Aufteilung der Staatsgewalt, in der alle Macht tatsächlich vom Souverän, ursprünglich vom Monarchen, später von der Legislative ausging. Die moderne Verfassungs Idee beruht aber auf der These von *checks and balances*, d. h. dass auch der Träger der Souveränität unter einer bestimmten verfassungsrechtlichen Kontrolle steht. Wie aber diese Konstruktion tatsächlich funktioniert, hängt letztlich vor allem von der jeweiligen politischen Kultur ab.

Auch Präsident Roosevelt verrechnete sich zunächst. „Von breiten Teilen der Öffentlichkeit wurde seine Botschaft vom 5.2.1937 an den Kongress, ihm eine seinem Plan entsprechende Ermächtigung zu verschaffen, als Anschlag gegen den Sinn der Verfassung verurteilt. Das Vorhaben scheiterte schon im Frühstadium des Gesetzgebungsverfahrens.“¹⁴ Ein Schlüsselbegriff ist dabei ‘der Sinn der Verfassung’ – ja, das ist die tiefere Dimension der Verfassungsidentität einer Gesellschaft, wo zum Ausdruck gebracht wird, welche Funktion ‘das Recht selbst’ im Staatsleben genießt, ob es wirklich um die *rule of law* geht oder ob aktueller Glaube an eine geschichtliche Mission – rein formell regelmäßig – verfassungsrechtlich wesentliche Normen überschreiben kann. Nicht der ‘Buchstabe’, sondern nur der ‘Sinn’ der Verfassung wird verletzt. Wer aber hat die Kompetenz, den Sinn der Verfassung festzustellen? – In einem modernen Rechtsstaat nur ein (Verfassungs-)Gericht.

5. Konflikt zwischen Parlament und Verfassungsgericht

Es ist in einem lebendigen Rechtsstaat gar nicht unvorstellbar, dass die Legislative und das zur Interpretation der Verfassung kreierte Organ in einer bestimmten Frage grundsätzlich abweichende Meinungen vertreten. Die spannende Frage, die hervorkommt, ist somit: Wer hat mehr Recht? Das Parlament, das den Normtext schafft oder das Verfassungsgericht, das die endgültige Interpretationskompetenz besitzt? Es geht in einem solchen Fall darum, dass zwei rechtsstaatliche Kompetenzen, nämlich einerseits die Formulierung eines Normtextes und andererseits die Auslegung desselben, in Kollision geraten. Das ist eigentlich ein sehr schönes Beispiel für die Selbstbeschränkung des Rechtsstaates: Der Gesetzgeber überträgt als oberstes Organ der souveränen staatlichen Macht die endgültige Auslegungsmacht einem speziellen Gericht. In einem Staat, wo die Gewaltentrennung als Grundsatz die Machtverhältnisse im Staatsleben prägt, ist eine solche Situation wohl vorstellbar – die Lösung charakterisiert die Qualität der Rechtskultur.

¹⁴ LERCHE (2001) aaO. 31. Das Ende der Geschichte kam letztlich Roosevelt zugute; in der Anmerkung bei LERCHE liest man wie folgt: „Denn abgesehen vom Tode eines der kontrovers eingestellten Richter gab es im weiteren Verlauf einen Meinungsumschwung bzw. Rücktritte aus welchen Motiven auch immer. Die entstandenen Lücken konnten nunmehr mit Richtern besetzt werden, die dem New Deal aufgeschlossen gegenüberstanden. Ein entscheidender Umschwung erfolgte insbesondere schon in der Entscheidung *West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S 379; 55 Sup. Ct. 578 (1937); [...]”

Der ungarische Gesetzgeber hatte als verfassungsschaffendes Organ eine neue Verfassung, namens „Grundgesetz Ungarns“ geschaffen [Magyarország Alaptörvénye, 25. April 2011, nachstehend wie folgt: UGG],¹⁵ und „Vorübergehende Verordnungen“ (Átmeneti rendelkezések, im weiteren: VV) als eine selbstständige Rechtsquelle angehängt. Der Titel brachte klar zum Ausdruck, dass es hier um provisorische Instruktionen geht, wobei die Formulierungen zwar die Verfassung berühren, deren Inhalt aber nicht modifizieren. Es sind mehr oder weniger rechtstechnische Sätze. Ein ernsthaftes Problem war, dass diese Rechtsquelle sich als Teil der Verfassung deklarierte. Was soll das aber bedeuten? Diese schwierigen Probleme hatte das ungarische Verfassungsgericht zu lösen.

Der Antragsteller (Ombudsmann der Grundrechte) wollte einige Punkte der VV vernichten, weil diese aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht als legitime Teile betrachtet werden können. Der Titel dieser surrogativen Rechtsquelle behauptet nämlich selbst, dass sie ‘vorübergehende’ Normen enthält, und folglich Verordnungen, die keinen solchen Charakter aufweisen, verfassungswidrig seien. Das andere Argument des Antragstellers war, dass die VV ausschließlich solche Sätze beinhalten dürfen, die mit dem Inkrafttreten der Verfassung in Verbindung stehen. Das Verfassungsgericht fand, dass der Antrag begründet sei, und hatte mehrere Punkte der VV gestrichen.¹⁶ Es sind also Verordnungen vernichtet worden, die – im weiteren Sinne – als Teil des Grundgesetzes angesehen wurden! Hat ein Verfassungsgericht dazu die Kompetenz?

Das ungarische Verfassungsgericht hat seine Entscheidung damit begründet, dass die formellen Vorschriften zur Schaffung der Verfassung sich auch auf den Landtag beziehen. Verordnungen, die diese Voraussetzung verletzen, werden vom Verfassungsgericht aufgrund sog. öffentlich-rechtlicher Ungültigkeit [közjogi érvénytelenség] vernichtet. Eine weitere Voraussetzung ist, dass die ergänzenden oder modifizierenden Verordnungen in den Normtext des Grundgesetzes kohärent eingebaut werden müssen. Die verfassungsgebende Macht hat die rechtsstaatliche Aufgabe, die inhaltliche und strukturelle Kohärenz zu sichern. Diese Kohärenz ist aber schwierig und wurde mehrmals vernachlässigt. In der Entscheidung wurde festgehalten, dass mehrere

¹⁵ Csaba LÁNG: Das ungarische Grundgesetz. In: Elemér BALOGH (hrsg.): *Das neue ungarische Grundgesetz*. (= *Lectiones Iuridicae* 6) Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2012. 20–25.

¹⁶ Die außer Kraft gesetzten Punkte der VV: Präambel, Art. 1–4, Art. 11 Abs. (3) und (4), Art. 12, 13, 18, 21, 22, Art. 23 Abs. (1) und (3)–(5), Art. 27, Art. 28 Abs. (3), Art. 29, Art. 31 Abs. (2), sowie Art. 32. 45/2012. (XII. 29.) AB határozat; die Zusammenfassung ist zu lesen in: *Alkotmánybírósági Szemle [Verfassungsgerichtliches Revue]*, 2012/2. 26–30.

Verordnungen nicht vorübergehenden Charakter tragen, wodurch der Grundsatz der ‘Rechtsstaatlichkeit‘ [UGG Art. B), Abs. (1)] und ein weiterer davon ableitbarer Grundsatz, nämlich jener der ‘Rechtssicherheit‘ verletzt wurden. Das Verfassungsgericht hat die betroffenen Normen *ex tunc* vernichtet, d. h. diese Verordnungen werden als nie existierende Normen betrachtet.

Das schwierigste Problem, mit dem das ungarische Verfassungsgericht konfrontiert war, ist seine eigene Kompetenz, eigentlich eine Identitätsfrage. Der Einsatz war aber noch wichtiger: Können Ideen, Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auf dem Altar eines Machtstreits zwischen Parlament und Verfassungsgericht geopfert werden? Die Antwort war ein klares ‘Nein‘ – weder die Prestige des Landtages noch das Ansehen des Verfassungsgerichts können wichtiger als die Durchsetzung rechtsstaatlicher Grundsätze, das Fundament europäischer Rechtskultur, sein. Angesichts der Tatsache, dass ich in der Entscheidung teilnehmender Verfassungsrichter war, bin ich der Meinung, dass es in diesem politisch zweifellos höchst exponierten Fall keinen Verlierer gab – einige Organe der zeitgenössischen Presse versuchten die Situation auf solche Art darzustellen: ‘Welche Institution besiegt die andere?’ –, sondern einen Sieger: der Rechtsstaat. Es ist dem ungarischen Verfassungsgericht gelungen, die rechtsstaatlichen Prinzipien gegenüber provisorischen politischen (Schein-) Vorteilen zu verteidigen.

Zum Epilog: Nach dieser Entscheidung hat das ungarische Parlament die ganze Rechtsquelle (VV) zurückgezogen und in einer neuen Grundgesetzänderung (Nr. 4.) die tatsächlich vorübergehenden Verordnungen am Ende des Normtextes – also: innerhalb der Verfassung! – unter dem Titel: ‘Schluss – und gemischte Verordnungen‘ [Záró és vegyes rendelkezések] neu formuliert. Die Rechtsquellenkohärenz wurde damit berücksichtigt. Einige Monate später hatte das Verfassungsgericht einen anderen Antrag des Ombudsmann abgelehnt,¹⁷ und die wichtige, alte materiell-rechtliche These bestärkt: Das Verfassungsgericht hat keine Kompetenz zur *materiellen* Untersuchung des Grundgesetzes.

¹⁷ 12/2013. (V. 24.) AB határozat.

GERICHTLICHE KONTROLLE ÜBER DIE INSTITUTIONEN DIREKTER DEMOKRATIE

László KOMÁROMI

Universitätsdozent, Katholische Péter Pázmány Universität
Lehrstuhl für Rechtsgeschichte

1. Einführende Bemerkungen

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind gleichermaßen Grundsätze des modernen Staates. Der Gegensatz zwischen den beiden Prinzipien liefert seit Langem Grundstoff für staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Diskussionen. Es ist kein Zufall, dass die Staatsentwicklung der letzten zwei Jahrhunderte solche Institutionen hervorbrachte, die eventuelle verfassungswidrige oder grundrechtsverletzende Entscheidungen der demokratischen Volksvertretung korrigieren können.

Der mögliche Widerspruch zwischen Demokratie und den Anforderungen des Rechtsstaates tritt im Falle direktdemokratischer Prozesse noch deutlicher hervor. (Der Ausdruck „direktdemokratischer Prozess“ bezieht sich hier auf solche Mechanismen, am Ende derer die Gemeinschaft der stimmberechtigten Bürger eine politische Sachentscheidung treffen kann, unabhängig davon, ob diese Prozesse von unten, von den Stimmbürgern selbst, oder von oben, von einer staatlichen Behörde, initiiert wurden.) Bereits der frühmittelalterliche Gelehrte Alkuin beriet Karl den Großen, denjenigen, die „*vox populi, vox Dei*“ zu sagen pflegen, nicht Glauben zu schenken, weil „die Lärmsucht des Pöbels dem Wahnsinn sehr nahe kommt“.¹ Doch welcher Machtinhaber wagt es, dem

¹ „[...] *Nec audiendí qui solent dicere: ‘Vox populi, vox Dei’, cum tumultuositas vulgi semper insanię proxima sit*“ – Alcuini Epistolae 132,9: In: Ernst DÜMLER (hrsg.): *Monumenta*

Volk aufgrund juristischer Überlegungen den Weg zu versperren, wenn es, im Bewusstsein seiner auch in der Verfassung deklarierten Souveränität, politische Sachentscheidungen trifft?

Andererseits, „wer wird die Wächter selbst bewachen?“; die Wächter, die seitens der Staatsgewalt die direkte Machtausübung des Volkes trotzdem einzuschränken versuchen? Denn wer würde bezweifeln, dass nicht nur die Rechte der Einzelnen durch demokratische Mehrheitsentscheidungen gefährdet, sondern auch die politischen Rechte der Mehrheit der Regierung gekürzt werden können, was folglich dazu führt, dass die Ausschaltung einer wichtigen Kontrollfunktion über die Staatsgewalt droht und die Durchsetzung des Demokratieprinzips gefährdet ist?

Kontrolle über direktdemokratische Mechanismen bedeutet deshalb sowohl die Prüfung behördlicher Handlungen als auch die Überwachung der direktdemokratischen Aktionen und Entscheidungen der Bürger selbst, um den Entscheidungsprozess innerhalb der gesetzlichen Schranken zu halten, die Rechte der Einzelnen zu bewahren und die „Selbsterstörung der Demokratie“² zu verhindern.

2. Grundsatzfragen

Die Grundsatzfragen des Kontrollsystems sind in allen direktdemokratischen Traditionen gleich: Wer kann oder soll was und wann kontrollieren.

Germaniae Historica, Epistolae (in Quart). Band 4: Epistolae Karolini aevi (II). Berlin, Weidmann, 1895. 199. Deutsche Übersetzung: Georg BÜCHMANN – Walter ROBERT-TORNOW: *Geflügelte Worte. Der Citatenschatz des deutschen Volkes.* 19. Aufl. Berlin, Haude & Spener'sche Buchhandlung (F. Weidling), 1898. 325.

² Der Ausdruck stammt aus dem Titel der Monographie von Karl J. NEWMAN: *Zerstörung und Selbsterstörung der Demokratie. Europa 1918–1938.* Köln, Kiepenheuer & Witsch, 1965. Die Problematik der selbstzerstörenden Demokratie wird aus entscheidungstheoretischer Sicht auch in einer Studie von Giovanni SARTORI unter ähnlichem Titel behandelt: *Selbsterstörung der Demokratie? Mehrheitsentscheidungen und Entscheidungen von Gremien.* In: Bernd GUGGENBERGER – Claus OFFE (hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie?* Opladen, Westdeutscher Verlag, 1984. 83–107. (Die auf Englisch geschriebene originale Version lautet: *Will Democracy Kill Democracy? Decision-Making by Majorities and Committees. Government and Opposition, 1975/2. 131–158.*)

2.1. Wer?

Die Antwort auf die Frage „Wer?“ scheint auf den ersten Blick einfach zu sein. Man würde mit gutem Grund vermuten, dass die Akteure der politischen Arena über die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften – jedenfalls in der letzten Instanz – vor unabhängigen gerichtlichen Institutionen eine Rechenschaft ablegen sollen. Doch es stellt sich schnell heraus, dass diese Vermutung nicht immer der Wahrheit entspricht. Schweizerische eidgenössische Volksinitiativen werden z. B. von der Bundesversammlung geprüft und wenn sie „die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts“ verletzen, werden sie für ganz oder teilweise ungültig erklärt.³ Der Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel), der in Frankreich „über die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens bei einem Volksentscheid“ wachen soll,⁴ wird zwar als Verfassungsgericht angesehen, doch wird von ihren Mitgliedern keine juristische, auch keine andere berufliche Qualifikation erwartet, und ein bedeutender Teil des Gremiums stammt traditionell aus dem politischen Feld.⁵ Einerseits die Tatsache, dass direktdemokratische Prozesse häufig als eine Interaktion zwischen den Initiatoren (bzw. den Stimmberechtigten) und der Volksvertretung (bzw. anderen Behörden) stattfinden,⁶ andererseits die historische Gestaltung der in Frage kommenden Behörden, können also den gerichtlichen bzw. juristischen Charakter der Kontrollinstitution relativieren.

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand: 1. Januar 2016), Art. 139 Abs. 3.

⁴ Verfassung der Französischen Republik vom 4. Oktober 1958 (Stand 23. Juli 2008), Art. 60: „Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.“ Deutsche Übersetzung: <http://www.verfassungen.eu/f/> (Stand: 3. März 2017).

⁵ Ehemalige Staatspräsidenten werden ipso iure Mitglieder auf Lebenszeit. Siehe: Verfassung der Französischen Republik, Art. 56 und Ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958, insbes. Art. 1–3.

⁶ Es genügt hier auf das Verfahren der schweizerischen Volksinitiative hinzuweisen: Nachdem die Initiatoren die Unterschriftenliste eingereicht haben, ist die Bundeskanzlei berechtigt, unter bestimmten Umständen den Titel der Initiative zu ändern; das Initiativkomitee kann die Volksinitiative bedingt oder unbedingt zurückziehen; die Bundesversammlung ist befugt, einen direkten oder indirekten Gegenvorschlag zu formulieren – siehe: Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976 (Stand: 1. November 2015), Art. 69, 73–73a, 76.

2.2. *Was?*

Die Antwort auf die Frage „Was wird kontrolliert?“ ist viel komplizierter, weil sie mindestens zwei wichtige Faktoren berücksichtigen soll. Erstens, die Vielfalt der direktdemokratischen Instrumente. Es ist nicht egal, ob es sich um eine plebiszitäre, also von dem Parlament oder von der Exekutive „von oben“ angeordnete Volksabstimmung oder um ein von einem Teil der Wählerschaft „von unten“ ausgelöstes Volksgesetzgebungsverfahren handelt. Der Prozess kann auch hinsichtlich des Gegenstandes verschieden sein, nämlich ob das Stimmvolk über ein vom Parlament bereits angenommenes Gesetz eine Entscheidung treffen wird (Referendum) oder über einen von den Initiatoren ausgearbeiteten Vorschlag bzw. Gesetzesentwurf befragt wird (Volksinitiative, Volksbegehren). Das Verfahren kann auch davon abhängig sein, je nachdem, ob es auf eine Gesetzes- oder auf eine Verfassungsänderung gerichtet ist.

Zweitens, die Regelung der verschiedenen Verfahren stellt meistens eine Vielfalt von formellen bzw. inhaltlichen Forderungen an direktdemokratische Initiativen. Die Form des Unterschriftenbogens, die Fristen bei der Sammlung der Unterschriften, die Bestimmung des Ergebnisses sind formelle Fragen und stellen meistens kein schwieriges Problem für die juristische Auslegung dar. Viel problematischer sind die materiellen, inhaltlichen Forderungen: die Beachtung der Grundrechte und der Rechte der Minderheiten, der Einklang mit höherrangigen Rechtsvorschriften, die Einheitlichkeit und Verständlichkeit der der Volksabstimmung unterbreiteten Frage, ihre Kohärenz mit der Rechtsordnung als Ganzes – diese sind zwar in mehreren Formulierungen vorzufinden, aber in den meisten Regelungen oft wiederkehrende Probleme, zu denen die Kontrollbehörde in den konkreten Fällen eine Lösung finden soll. Dazu kommen nicht weniger problematische Fragen der Kampagnenführung wie der gleiche Zugang zu den Medien und öffentlichen Ressourcen und die Transparenz der Finanzierung der Kampagnenausgaben.

2.3. *Wann?*

Wann die Kontrolle dieser Elemente des Verfahrens stattfindet, folgt zum Teil daraus, in welcher Phase des Prozesses diese relevant sind. Die Unterschriften werden selbstverständlich nach der Registrierung der Initiative, aber noch vor der Abstimmung gezählt und kontrolliert. Rechtswidrigkeiten während der Kampagne, die die freie Meinungsbildung gefährden, bedürfen auch

einer dringenden Intervention. Doch die Antwort darauf, ob die materiellen Voraussetzungen der Initiative, z. B. die Verständlichkeit der Frage oder ihr Einklang mit den höheren Rechtsnormen bereits vor der Sammlung der Unterschriften oder erst danach, oder sogar nach der Volksabstimmung geprüft werden, ist nicht mehr so evident. Es hängt sowohl von praktischen als auch von prinzipiellen Überlegungen ab.

Im Folgenden möchte ich die drei ersten und vielleicht wichtigsten modernen direktdemokratischen Traditionen untersuchen und ihre charakteristischen Eigenschaften hinsichtlich der Kontrolle über direktdemokratische Verfahren zusammenfassen. Diese wichtigsten Traditionen sind: die schweizerische, die nordamerikanische und die französische Tradition. Danach kommt ein kurzer Ausblick auf Ungarn, wobei ich versuchen werde, die ungarische Regelung und Praxis in den Kontext der drei großen Traditionen zu stellen.

3. Die Schweiz

Die schweizerische Tradition geht auf mittelalterliche Formen der Versammlungsdemokratie, insbesondere auf die Praxis der Landsgemeindeversammlungen zurück, wo die stimmberechtigten Landleute der verschiedenen Länderorte unter feierlichem Zeremoniell gesetzgebende, verwaltende und zum Teil auch gerichtliche Kompetenzen direkt ausübten.⁷ Ihre modernen Institutionen wurden jedoch im 19. Jahrhundert in zwei Reformphasen, während der „Regeneration“ (1830–1848) und der Zeit der demokratischen Bewegung (1860–1874), entwickelt.⁸ Die wichtigsten Instrumente sind: *obligatorische Referenden* über Regelungen, deren Veränderung laut Verfassung erst dann in Kraft treten wird, wenn sie vom Volk gutgeheißen wurden; *fakultative Referenden*, bei denen ein Teil des Stimmvolkes durch Sammlung von Unterschriften verlangen kann, dass eine vom Parlament verabschiedete Regelung zur Annahme oder Verwerfung

⁷ Zusammenfassend siehe: Louis CARLEN: Die Landsgemeinde. In: Andreas AUER (hrsg.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie. (Actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D)* Bâle–Francofort-sur-le-Main, Helbing & Lichtenhahn, Centre d'études et de documentation sur le démocratie directe, Faculté de Droit Genève, 1996. 15–25.

⁸ Für eine detaillierte Darstellung siehe Alfred KÖLZ: *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Band I: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848.* Bern, Stämpfli + Cie, 1992. und *Band II: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848.* Bern, Stämpfli, 2004.

einer Volksabstimmung unterbreitet wird; und *Volksinitiativen*, bei denen eine bestimmte Zahl der stimmberechtigten Bürger einen eigenen Vorschlag oder einen eigenen Entwurf dem Parlament und dann dem Volk zur Abstimmung vorlegen kann. Diese Instrumente funktionieren – in verschiedenen Varianten – sowohl auf Gemeinde- und Kantonal- als auch auf Bundesebene; sie erschienen zuerst in den Kantonen und wurden dann stufenweise auch in der Bundesverfassung verankert.⁹

Was die Kontrolle über direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene betrifft, verdienen vor allem von unten ausgelöste Mechanismen – d. h. fakultative Gesetzesreferenden und insbesondere Verfassungsinitiativen – unsere Aufmerksamkeit. Im Allgemeinen kann man feststellen, dass *formelle und prozessuale Fragen* in der ersten Instanz von der Exekutive, der Bundeskanzlei oder dem Bundesrat entschieden werden. Die Bundeskanzlei ist z. B. für die Vorprüfung der Volksinitiativen zuständig, indem sie einen irreführende, kommerzielle oder persönliche Werbung enthaltenden Initiativtitel ändert, die Übereinstimmung der in mehreren Amtssprachen eingereichten Initiativtexte prüft und korrigiert (bzw. den nur in einer Amtssprache eingereichten Initiativtext übersetzt) und dann im Bundesblatt veröffentlicht.¹⁰ Die Bundeskanzlei prüft auch, ob die erforderliche Zahl der Unterschriften gesammelt wurde.¹¹ Gegen diese Entscheidungen kann man vor dem Bundesgericht eine Beschwerde erheben.¹² Bürger, deren Stimmrecht verletzt wurde, können sich an die Kantonsregierung und schließlich ebenfalls an das Bundesgericht wenden.¹³

Inhaltliche Fragen jedoch, ob nämlich die Volksinitiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt, werden von der Bundesversammlung beurteilt. Die Einheit der Form

⁹ Vgl. Uwe SERDÜLT: Referendums in Switzerland. In: Matt QVORTRUP (hrsg.): *Referendums Around the World. The Continued Growth of Direct Democracy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014. 67–75.

¹⁰ BPR, Art. 69, Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 24. Mai 1978 (Stand: 15. Januar 2014), Art. 23 Abs. 1–2.

¹¹ BPR Art. 66, 72.

¹² BPR, Art. 80 Abs. 2–3. Vgl. Ulrich HÄFELIN: The Referendum and its Control in Switzerland. In: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (hrsg.): *Constitutional Justice and Democracy by Referendum. Proceedings of the UniDem Seminar organized in Strasbourg, on 23-24 June*. Strasbourg, Council of Europe, 1996. 73.; Nikolas VON ARX: *Ähnlich aber anders: Die Volksinitiative in Kalifornien und in der Schweiz*. Genf–Bâle–München, Helbing und Lichtenhahn, 2002. 276.

¹³ BPR, Art. 77 und 80 Abs. 1.

bedeutet, dass die Initiative entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden soll; diese zwei Formen kann man miteinander nicht vermischen. Die Einheit der Materie erfordert, dass zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang bestehen soll.¹⁴ Diese Fragen entscheidet die Bundesversammlung endgültig, für eine Überprüfung dieser Entscheidungen gibt es keinen Rechtsweg zu irgendwelchen richterlichen Behörden. Grund dafür ist die Auffassung der Bundesversammlung als – neben dem Volk selbst – oberster Machtinhaber der Eidgenossenschaft,¹⁵ was die Bundesverfassung mit den folgenden Worten zum Ausdruck bringt: „Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.“¹⁶

Was die Kontrolle über direktdemokratische Verfahren in den Kantonen betrifft, spielt hier das Bundesgericht eine größere Rolle. Die Kantone sind zur Überprüfung der *formellen* Anforderungen von Volksinitiativen verpflichtet. Die *materiellen* Bedingungen, insbesondere die Kohärenz der Initiative mit höherrangigen Rechtsvorschriften, werden auf Kantonalebene nur dann kontrolliert, wenn das von einer kantonalen Rechtsnorm ausdrücklich vorgeschrieben wird, oder wenn es das Kantonsparlament sonst für wichtig hält. Sicher ist jedoch, dass gegen letztinstanzliche kantonale Entscheidungen bezüglich kantonaler Wahlen und Abstimmungen ein Rechtsweg zum Bundesgericht gewährt wird.¹⁷ Diese Kontrolle bezieht sich nicht nur auf die Verletzung von persönlichen Rechten, wie das aktive und passive Wahlrecht oder das Stimmrecht, sondern, wie das Bundesgericht feststellte, auch auf „unlautere Beeinflussung der Willensbildung, Verfahrensfehler [...], Gültig- oder Ungültigerklärung einer Initiative oder eines Referendums“.¹⁸ Die Beschwerde steht allen Personen zu, die für die konkrete Abstimmung stimmberechtigt sind, weil mit der Stimmrechtsbeschwerde immer auch öffentliche Interessen verfolgt werden.¹⁹ Falls die Beschwerde noch zur rechten Zeit eingereicht wird,

¹⁴ BPR, Art. 75 Abs. 2–3.

¹⁵ Vgl. HÄFELIN aaO. 72.; ARX aaO. 276.

¹⁶ Art. 148 Abs. 1.

¹⁷ ARX aaO. 277–278.

¹⁸ BGE 117 Ia 66, 67.

¹⁹ BGE 119 Ia 167, 172.; ARX aaO. 278–279.

darf das Bundesgericht die Abstimmung verschieben; nach der Abstimmung kann es das Ergebnis für ungültig erklären.²⁰

4. US-Gliedstaaten

Schweizerische Institutionen direkter Demokratie haben um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert einen großen Einfluss auf die Staatseinrichtung westlicher Mitgliedstaaten der USA ausgeübt. Damals bemühte sich die Populistische (ca. 1890–1900) und die Progressive Bewegung (ca. 1900–1920) darum, die korrupte Macht der Konzerne und Großunternehmen und ihren Einfluss auf die gliedstaatlichen Parteien und Parlamente durch ähnliche direktdemokratische Instrumente zu bekämpfen, wie jene, die die Schweiz schon seit Jahrzehnten kannte und praktizierte.²¹ Die Bewegung bezeichnete die Trias „referendum, initiative and recall“ als „holy trinity“,²² was klar zum Ausdruck bringt, wie große Hoffnungen die Bewegung auf die politische Wirksamkeit dieser Instrumente setzte. Recall heißt eine Art Abberufungsrecht, wodurch die Bürger öffentliche Beamte aufgrund von unten kommenden Initiativen von ihrem Amt entfernen können.²³ Dieses Instrumentarium der Volksrechte verbreitete sich im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts in vielen, meistens westlichen US-Gliedstaaten.

Was die Kontrolle über von unten ausgelöste direktdemokratische Prozesse, insbesondere die Initiative, anbelangt, kann man auch hier zwischen *formellen* und *materiellen* Fragen unterscheiden. Der Initiativtext wird zuerst auch hier bei der Exekutive, meistens beim Attorney General (Justizminister) eingereicht, der die Erfüllung der formalen Erfordernisse prüft, den Titel der Initiative formuliert und auch eine kurze Zusammenfassung ausarbeitet, die auf den Unterschriftenbogen aufgedruckt wird. Auch die Zahl der

²⁰ HÄFELIN aaO. 75.

²¹ Hermann K. HEUSSNER: *Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland. Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen.* (= Erlanger Juristische Abhandlungen, Band 43) Köln–Berlin–Bonn–München, Carl Heymanns, 1994. 43–47.

²² Silvano MÖCKLI: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien.* Bern, Paul Haupt, 1994. 68. Manchmal auch als „democratic trinity“ erwähnt, vgl. Thomas GOEBEL: *A Government by the People. Direct Democracy in America, 1890–1940.* Chapel Hill–London, The University of North Carolina Press, 2002. 83.

²³ Thomas E. CRONIN: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall.* Cambridge (Massachusetts)–London (England), Harvard University Press, 1989. 125.

zusammengesammelten Unterschriften wird von den Behörden der Exekutive festgestellt.²⁴

Die Prüfung der *inhaltlichen, materiellen Gültigkeit* der Initiative gehört jedoch zum Kompetenzbereich der gliedstaatlichen und bundesstaatlichen Gerichte. Diese Prüfung erfolgt nicht von Amts wegen; das Gericht kann die materielle Gültigkeit der Initiative nur dann beurteilen, wenn eine Beschwerde gegen die Initiative bzw. das Volksgesetz erhoben wird. Die Prüfung erfolgt mit wenigen Ausnahmen erst nach der Volksabstimmung. Die amerikanischen Gerichte halten es nicht für praktisch, Initiativen, die vom Volk noch gar nicht angenommen sind, zu untersuchen. Erst wenn sie Gesetzeskraft erhalten haben, kann der Mechanismus der Justiz in Bewegung gesetzt werden. Gliedstaatliche Verfassungen, bundesrechtliche Rechtsvorschriften, die Bundesverfassung selbst bilden die wichtigsten inhaltlichen Schranken für Volksinitiativen, sowie die Forderung, dass die Initiativen inhaltlich homogen - sich also auf einen einzigen Gegenstand beziehend - sein sollen.²⁵ Im Falle einer Kollision mit der gliedstaatlichen Verfassung wird vor den gliedstaatlichen Gerichten geklagt. Beim Verstoß gegen Bundesrecht wenden sich die Kläger eher an die Bundesgerichte.

Zwischen gliedstaatlichen und bundesstaatlichen Richtern gibt es einen wichtigen Unterschied: Richter auf Gliedstaatsebene sind auch dem Recall-Verfahren unterstellt.²⁶ Richter werden ferner in einigen Gliedstaaten nur für eine bestimmte Zeit gewählt, danach sollen sie sich um ihre Neuwahl wieder bewerben. In anderen Gliedstaaten werden die Wähler nach einer bestimmten Zeit gefragt, ob der Richter bleiben oder entlassen werden soll. Sie sind

²⁴ Julian N. EULE: Constitutional Justice and Consultative Democracy in the United States. In: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (hrsg.) aaO. 80–81.; MÖCKLI aaO. 120–121.

²⁵ EULE aaO. 80–83. Die „single-subject rule“ kann mit dem Prinzip der „Einheit der Materie“ gegenübergestellt werden – vgl. ARX aaO. 342; HEUSSNER aaO. 203. Diese Vorschrift führte besonders in Kalifornien zu einer umfangreichen richterlichen Auslegungspraxis – vgl. Joseph F. ZIMMERMANN: *The Initiative. Citizen Law-Making*. Westport (Connecticut), Praeger, 1999. 68–70.

²⁶ Die Einführung des Recall-Verfahrens gegen Richter auf Gliedstaatsebene erfolgte zuerst in Oregon (1908), dann in Kalifornien (1911), Arizona, Colorado und Nevada (1912). In Kalifornien brachte Gouverneur Hiram Johnson als Argument vor, dass Richter politische Entscheidungen treffen und dass ein Gericht, wenn es judicial review praktiziert, mit Bezugnahme auf das Recht alles sagen kann – Kenneth P. MILLER: *Direct Democracy and the Courts*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009. 191–193. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Progressiven mit dem Recall gegen Richter auch die Ergebnisse der zukünftigen Volksgesetzgebung verteidigen wollten.

also unter einer ständigen direktdemokratischen Kontrolle. Unter solchen Verhältnissen überlegen sie natürlich immer sehr gründlich, ob die Ungültigkeit der angefochtenen Initiative bzw. des Volksgesetzes wirklich festgestellt werden kann. Solche richterliche Entscheidungen sind sehr gut sichtbare Entscheidungen und wer sich als Richter in solchen Fragen dem Volkswillen deutlich entgegensetzt, kann damit rechnen, dass sich die Enttäuschung der Bürger auf seine Chancen für eine Neuwahl negativ auswirken wird. Die Initiatoren – häufig sehr wohlhabende Interessenkreise – sind manchmal auch dazu bereit, die gliedstaatliche Verfassung selbst mittels Volksinitiative zu ergänzen und so den Grund der früheren richterlichen Ungültigkeitserklärung ihrer Initiative zu eliminieren. Die Richter sind nicht befugt, Verfassungsinitiativen aufgrund der Bestimmungen der gliedstaatlichen Verfassung zu überprüfen. Hier kommt die verfassungsgebende Gewalt des Volkes zum Ausdruck. Die Nichtbeachtung des Volkswillens ist deshalb – wie der ehemalige kalifornische oberste Staatsrichter Otto Kaus einmal feststellte – etwa ähnlich, wie wenn man ein Krokodil in der Badewanne außer Acht lassen würde. Dementsprechend neigen gliedstaatliche Richter eher dazu, die Initiative – wenn möglich – so auszulegen, dass ihr Inhalt als verfassungskonform qualifiziert werden kann.²⁷

Bundesrichter sind, im Gegensatz zu ihren Kollegen auf Gliedstaatsebene nicht abwählbar, sie sollen deshalb der erwähnten Gefahr nicht ins Auge schauen. Andererseits können sie mit dem Prinzip des höherrangigen Rechts, mit der „Supremacy Clause“ der US-Verfassung²⁸ argumentieren, die auf direktdemokratischem Wege nicht abänderbar ist.²⁹

5. Frankreich

Unter den drei großen Traditionen wird als letzte die französische erwähnt. Hier geht die Entwicklung der direkten Demokratie auf die Zeit der Französischen Revolution zurück. Die „Montagnardverfassung“ der Jakobiner (1793) enthielt noch echte direktdemokratische Instrumente, als sie die Urversammlungen der Bürger berechnigte, ein Veto gegen Gesetzesvorschläge der Gesetzgebenden Körperschaft zu erheben und teilweise oder umfassende Verfassungsänderungen

²⁷ MÖCKLI aaO. 229–230.; EULE aaO. 84–86.

²⁸ The Constitution of the United States, Article VI, Clause 2.

²⁹ EULE aaO. 86–87.

zu fordern.³⁰ Selbst diese Verfassung, wie auch die Verfassungen von 1795 und 1799 wurden einer Volksabstimmung unterbreitet. Napoleon I. und sein Neffe, Charles Louis Napoleon Bonaparte (ab 1852 Napoleon III.), haben jedoch die Volksabstimmung als von oben angeordnete Abstimmung, ein Plebiszit, benutzt, um dadurch ihre eigene politische Machtposition zu verstärken und das Parlament zu umgehen. Diese Praxis hat die direkten Sachabstimmungen in Frankreich für eine lange Zeit disqualifiziert; während der Dritten Republik wurde keine nationale Volksabstimmung abgehalten. Das Instrument des Plebiszits wurde jedoch durch Charles de Gaulle wieder belebt.³¹

Die Verfassung von 1958 enthält heute die folgenden Instrumente: Gemäß Art. 11 kann der Präsident der Republik – auf Vorschlag der Regierung oder auf gemeinsamen Vorschlag beider Parlamentskammern – bestimmte Gesetzesentwürfe und internationale Verträge von großer Bedeutung zum Volksentscheid bringen. Seit 2008 kann auch ein Fünftel der Parlamentsmitglieder, unterstützt von einem Zehntel der stimmberechtigten Bürger, einen Volksentscheid über einen ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag initiieren. Über diesen Vorschlag soll der Präsident der Republik den Volksentscheid nur dann anordnen, wenn ihn die beiden Parlamentskammern binnen einer bestimmten Frist nicht geprüft haben.

Die Volksabstimmung kann auch bei Verfassungsrevisionen eine Rolle spielen. Laut Art. 89 kann sowohl der Präsident der Republik auf Vorschlag des Premierministers als auch das Parlament eine Verfassungsrevision initiieren. Der Vorschlag soll von beiden Parlamentskammern im gleichen Wortlaut verabschiedet und dann auch durch einen Volksentscheid bestätigt werden. Der Entwurf wird jedoch nicht einem Volksentscheid unterzogen, wenn er in dem vom Staatspräsidenten als Kongress einberufenen Parlament eine Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen erhalten hat. In diesem Fall braucht die Verfassungsrevision keine direktdemokratische Bestätigung.

³⁰ Constitution du 24 Juin 1793, Art. 58–60 und 115.; Léon DUGUIT – Henry MONNIER – Roger BONNARD – Georges BERLIA (hrsg.): *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. 7^{ème} édition. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1952. 68, 72.

³¹ Eine verfassungsgeschichtliche Zusammenfassung findet man bei Christoph FREI: *Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Alois Riklin, gehalten am Liechtenstein-Institut in Bendern am 6. Oktober 1995*. (= Vorträge am Liechtenstein-Institut, Kleine Schriften 22) Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, 1995.

Art. 53 erwähnt ferner in Verbindung mit der eventuellen Änderung des Staatsterritoriums, dass keine Abtretung, kein Tausch, kein Erwerb von Staatsgebieten ohne die Einwilligung der betroffenen Bevölkerung gültig ist.

Von den erwähnten Mechanismen hat in der Praxis das vom Staatspräsidenten aufgrund des Art. 11 von oben angeordnete Plebiszit die größte Bedeutung, dessen Gegenstand, Wortlaut und Datum von ihm selbst bestimmt und häufig für eigene politische Zwecke benutzt wird. Gemäß Art. 60 der Verfassung wacht der Verfassungsrat (Conseil Constitutionnel) über die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens bei einer Volksentscheid und gibt dessen Ergebnisse bekannt.

Was die Organisierung und den Ablauf des Volksabstimmungsverfahrens betrifft, interpretiert der Verfassungsrat seine Kompetenz beschränkend, indem er eventuelle Ordnungswidrigkeiten erst nach der Volksabstimmung untersucht, um feststellen zu können, ob diese so schwerwiegend sind, dass er die Abstimmung ganz oder teilweise ungültig erklären soll.³² Die Lücke füllt der Staatsrat (Conseil d'État) aus, weil er verschiedene Beschwerden bezüglich verfahrensrechtlicher Ordnungswidrigkeiten auch vor der Abstimmung entscheidet.³³

Die Praxis des Verfassungsrates bezüglich jener Gesetze, die durch einen Volksentscheid angenommen wurden und deren Verfassungsmäßigkeit in Frage gestellt wurde, wirft ernstere Probleme auf. In diesem Zusammenhang vertritt der Verfassungsrat den Standpunkt, dass ein solches Gesetz ein direkter Ausdruck der nationalen Souveränität ist und leitet daraus die Folgerung ab, dass er diese Manifestationen der nationalen Souveränität nicht überprüfen kann. Diese Ansicht wurde erstmals im Jahre 1962 formuliert, als Präsident de Gaulle die zwei Parlamentskammern umging und mittels eines Plebiszits die direkte Wahl des Staatspräsidenten durch das Volk in der Verfassung verankern ließ. Das Verfahren war verfassungswidrig, weil die Verfassung – gemäß Art. 89 – ohne die Zustimmung des Parlaments nicht abänderbar war und weil sich Art. 11, aufgrund dessen de Gaulle den Volksentscheid angeordnet hatte, nicht auf Verfassungsänderungsentwürfe, sondern auf Gesetzesentwürfe bezog. Der Verfassungsrat wies jedoch zurück, die Verfassungsmäßigkeit des Volksentscheids zu überprüfen und betrachtete auch die Anordnung

³² Décision du 23 décembre 1960 und décision du 25 octobre 1988 – Stéphane DIÉMERT: *Textes constitutionnels sur le référendum*. Paris, Presses Universitaires de France, 1993. 25–26.

³³ Jacques ROBERT: Constitutional Justice and Democracy by Referendum in France. In: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (hrg.) aaO. 46–48.

des Volksentscheids als einen Staatsakt, dessen Verfassungsmäßigkeit zu kontrollieren er nicht befugt sei.³⁴

6. Ausblick auf Ungarn

Im Vergleich zu den oben erwähnten Traditionen blickt die direkte Demokratie in Ungarn auf eine kurze Geschichte zurück. Bestimmungen über die landesweite Volksabstimmung enthielt zuerst die Verfassung von 1949, jedoch wurde von dem dort vorgesehenen plebiszitären Instrument nie Gebrauch gemacht. Von unten kommende Initiativen wurden zuerst 1989 durch das letzte Parlament des Einparteienstaates möglich gemacht.³⁵ Die ministerielle Begründung des Gesetzes verband das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit mit dem Ideal des in politischen Angelegenheiten aktiv teilnehmenden Stimmberechtigten; der Justizminister sah die zur Beeinflussung der staatlichen Entscheidungen fähige bürgerliche Tätigkeit als eine Voraussetzung der Rechtsstaatlichkeit an. Erst nach der politischen Wende wurde klar, dass die Institutionen direkter Demokratie auch eine rechtsstaatliche Kontrolle brauchen. 1997 wurde deshalb sowohl eine umfassende Liste der für eine Volksabstimmung verbotenen Gegenstände in die Verfassung verankert als auch ein zweistufiger Kontrollmechanismus eingeführt. Initiativbegehren sollten zuerst bei der Nationalen Wahlkommission (NWK) eingereicht werden, die die Einhaltung der formellen Erfordernisse und die inhaltliche Zulässigkeit der Frage überprüfte. In zweiter Instanz konnte man eine Beschwerde gegen den Beschluss der NWK beim Verfassungsgericht erheben. Erst nach diesem Beglaubigungsverfahren konnten – bei positivem Ergebnis – die Initiatoren beginnen, Unterschriften zu sammeln.

Die Praxis der Behörden wurde schrittweise immer strenger. Das Verfassungsgericht hat noch im Jahre 1993 beschlossen, dass explizit oder implizit verfassungsändernde Volksabstimmungen nicht zulässig sind.³⁶ Später wurden auch die auf die Liste der verbotenen Gegenstände aufgenommenen Sperren interpretiert und strenge Kriterien bezüglich der Eindeutigkeit der dem Volksentscheid unterbreiteten Frage³⁷ eingeführt. Seit

³⁴ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962. Später ähnlich: décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 –DIÉMERT aaO. 21–24.; ROBERT aaO. 46, 48–49.; FREI aaO. 27–28.

³⁵ Gesetz Nr. XVII/1989 über die Volksabstimmung und das Volksbegehren.

³⁶ Beschluss Nr. 2/1993. (I. 22.)

³⁷ Beschluss Nr. 52/2001. (XI. 29.)

2012 ist für die zweitinstanzliche Überprüfung der Initiativen die Kúria, der Oberste Gerichtshof, zuständig, aber das Verfassungsgericht kann im Beglaubigungsverfahren – als dritte Instanz – auch nach dem Beschluss der Kúria intervenieren, falls der Beschluss grundrechtsverletzend ist. Die Folge dieses starken Kontrollmechanismus ist, dass nur etwa 10% der eingereichten Initiativbegehren beglaubigt werden³⁸ und zur Phase der Unterschriftensammlung gelangen. Das Schicksal der meisten Initiativen wird nicht auf direktdemokratische Weise bei der Unterschriftensammlung und bei den Wahlen entschieden, sondern auf dem Tisch der Kontrollorgane. Seit 2008 gab es keine nationale Volksabstimmung, die von unten initiiert wurde.

7. Schlussfolgerungen

Dieser kurze Überblick der drei erwähnten Traditionen und der ungarischen Praxis macht deutlich, dass bei der Kontrolle über direktdemokratische Verfahren nicht nur das Bestreben auf die möglichst wirksame Bewahrung der Recht- und Verfassungsmäßigkeit, sondern auch die Aspekte der politischen Machtverteilung eine wichtige Rolle spielen. Die verschiedenen Kontrollmechanismen tragen an sich die Zeichen jener historischen Umstände, unter denen diese direktdemokratischen Traditionen entstanden.

Die weitgehende Macht der schweizerischen Stimmbürgerschaft, die die föderale Verfassung mittels Volksinitiative verändern kann, und die breite Auffassung der Volkssouveränität, sind mit dem Fehlen einer gerichtlichen Kontrolle über den Inhalt von eidgenössischen Initiativen vereinbar. Diese Kontrollfunktion kann auch die Bundesversammlung ausüben. Bei kantonalen Volksinitiativen kommt die mögliche Kollision mit höherrangigem (eidgenössischem) Recht schon viel stärker in Erwägung. Diese Initiativen sind deshalb der gerichtlichen Kontrolle unterstellt. Ähnlich sieht man am Beispiel der US-Gliedstaaten, dass die Wirksamkeit der richterlichen Überprüfung der Initiativen durch die Abberufbarkeit der gliedstaatlichen Richter vielleicht beschränkt wird, jedoch stellt die Möglichkeit, die Volksgesetze bei föderalen Gerichten unter Berufung auf föderale Rechtsvorschriften anzufechten, das Gleichgewicht zwischen Volkssouveränität und Gesetzmäßigkeit wieder

³⁸ Siehe die Statistik der Nationalen Wahlkommission: zwischen 18. Januar 2014 und 9. Dezember 2016 beglaubigte die NWK 12 von insgesamt 118 Initiativbegehren (10,2%). Zwischen 14. Mai 2010 und 29. September 2013 wurden von 537 Begehren 37 beglaubigt (7%) – http://valasztas.hu/hu/download/869/nepszavazas_stat_2016_12_09.pdf (Zugang: 5. März 2017).

her. Die französische Variante, in der die inhaltliche Rechtmäßigkeit des Volksentscheids von keinem Organ überprüft wird, entspricht der Tradition der plebiszitären Demokratie; die Tatsache jedoch, dass die Initiative von oben, vom Staatspräsidenten kommt, reduziert die Gefahr, dass grundrechtsverletzende Entwürfe dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Alle drei Lösungen finden einen gewissen Ausgleich zwischen der Sicherung eines rechtsstaatlichen Minimums und der Verwirklichung der Volkssouveränität, auch wenn sie die hundertprozentige Durchsetzung beider Prinzipien nicht garantieren können. Die ungarische Regelung und Praxis legen den Schwerpunkt auf den Aspekt der Rechtsstaatlichkeit, wodurch grundrechtsverletzende Volksabstimmungsverfahren mit großer Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen, die direktdemokratischen Volksrechte jedoch in großem Maße ausgehöhlt sind.

“Im Rahmen der traditionell guten Kontakte zwischen den Rechtshistorikern in Budapest und Wien entstand die Idee regelmäßiger Treffen zum Zweck des wissenschaftlichen Gedankenaustausches sowie zur Vertiefung der wechselseitigen Kenntnisse der österreichischen bzw. ungarischen Rechts- und Verfassungsgeschichte. Dabei sollten zwei Konzepte nebeneinander verwirklicht werden, nämlich einerseits „Dialog“-Veranstaltungen, bei denen die beteiligten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler jeweils über ihre aktuellen Forschungsinteressen berichten und entsprechende Ergebnisse zur Diskussion stellen können (erstmalig im Mai 2016), andererseits Tagungen mit thematischem Schwerpunkt, bei denen sich der Teilnehmerkreis nicht zwingend auf die rechtshistorischen Institute der beiden Universitätsstädte beschränkt. Bei den gemeinsamen Überlegungen, welche Themen dafür in Frage kämen, fiel sehr rasch der Begriff „Staatsgerichtsbarkeit“. In diesem Sinne fand sodann am 13. November 2015 in Budapest die Tagung „Staatsgerichtsbarkeit in Vergangenheit und Gegenwart“ statt. Der vorliegende Band enthält nun im Wesentlichen die Ergebnisse dieser Tagung, wobei leider nicht zu allen Vorträgen Manuskripte einlangten; dafür ist jetzt umgekehrt ein aus Termingründen nicht gehaltener Vortrag unter den Beiträgen zu finden.“

Gerald Kohl – István Szabó

ISBN 978-963-308-305-5



9 789633 083055