

## Kelsen Working Papers

Publications of the FWF project P 19287: "Biographical Researches on H. Kelsen in the Years 1881–1940"

*Thomas Olechowski, Wien:*

### **Von der „Ideologie“ zur „Realität“ der Demokratie**

online-version, 3<sup>rd</sup> January 2011

<http://www.univie.ac.at/kelsen/workingpapers/kelsendemokratie.pdf>

published in:

*Tamara Ehs* (Hrsg), Hans Kelsen. Eine politikwissenschaftliche Einführung  
(Baden-Baden/Wien 2009) 113–132

## Von der „Ideologie“ zur „Realität“ der Demokratie

Thomas Olechowski

*Eine Eigentümlichkeit der sozialen Gebilde, die den Gegenstand soziologischer Erkenntnis bilden, wie Staat, Nation, Klasse usw., ist der Dualismus zwischen der Ideologie, in der sich diese Gebilde im Bewußtsein der sie konstituierenden Menschen darstellen, und der sog. Realität, das ist der Wirklichkeit der tatsächlichen Beziehungen, die zwischen den sozialen Körper bildenden Menschen bestehen ... Und so ist denn auch in der Theorie der Staats- und Gesellschaftsformen, zu der die Lehre von der Demokratie gehört, dadurch manche Verwirrung geraten, daß man tatsächlich als Demokratie hingenommen, was sich aus irgendwelchen Gründen selbst aus solche ausgibt. Allerdings: Daß die soziale Wirklichkeit, die den Anspruch erhebt, als Demokratie zu gelten, hinter der Demokratie mehr oder weniger zurückbleiben muß, scheint unvermeidlich.<sup>1</sup>*

Hans Kelsen

Mit diesen (hier gekürzt wiedergegebenen) Worten leitete Hans Kelsen im September 1926 seinen Vortrag *Demokratie* auf dem Fünften Deutschen Soziologentag in Wien ein. Völlig illusionslos und fest mit beiden Beinen auf dem Boden der Realität, erklärt er die Diskrepanz zwischen „Ideologie“ und „Realität“ der Demokratie, jedoch nicht, um im Anschluss an seine Analyse die demokratischen Verfassungen etwa Deutschlands oder Österreichs in Grund und Boden zu verdammen. Vielmehr gibt er ein deutliches und angesichts der damaligen Zeitumstände mutiges Bekenntnis für eben diese real existierende Demokratie ab: Denn „wenn es überhaupt eine Form“ gebe, die die Möglichkeit biete, die beiden Klassen, in die die Gesellschaft gespalten sei, nicht „auf blutig-revolutionärem Wege zur Katastrophe zu treiben“, sondern einen friedlichen Ausgleich zwischen ihnen zu schaffen, „so ist es die Form der parlamentarischen Demokratie, deren Ideologie zwar die in der sozialen Realität nicht erreichbare Freiheit, deren Realität aber der Friede ist.“<sup>2</sup>

1 Kelsen, *Demokratie*, S. 38 (117) u. S. 42 (120).

2 Ebd., S. 68 (142).

Der pragmatische Zugang Kelsens zu diesem seit Jahrhunderten immer wieder, aber meist nur auf höchst theoretischer, abstrakter Ebene diskutierten Thema erklärt sich wenigstens zum Teil daraus, dass Kelsen nicht nur Universitätsprofessor und Gelehrter war. Er hatte auch als wissenschaftlicher Berater der Staatskanzlei 1918-21<sup>3</sup> maßgeblichen Anteil am Entstehen des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) vom 1. Oktober 1920<sup>4</sup> und war 1919-30 Mitglied des österreichischen Verfassungsgerichtshofes,<sup>5</sup> womit er auch ganz praktisch mit der Ausgestaltung und juristischen Durchdringung der österreichischen Demokratie zu tun hatte. Dabei war die damalige Zeit dem Gedanken der Demokratie durchaus nicht günstig: Unter dem Eindruck der bolschewistischen Oktoberrevolution in Russland und mehrerer gleichgerichteter Umsturzversuche auch in Mitteleuropa sowie angesichts des scheinbaren Versagens der demokratischen Regierungen, eine Lösung für die drängenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme jener Zeit zu finden, hatten sich auch immer mehr Vertreter auf der anderen Seite des politischen Spektrums gefunden, die mehr oder weniger deutlich für eine Beseitigung der Demokratie zugunsten autokratischer Herrschaftsformen eintraten. 1920, wenige Monate bevor die „Kelsen-Verfassung“ in Geltung tritt, erscheint Kelsens Schrift *Vom Wesen und Wert der Demokratie* in erster Auflage.<sup>6</sup> 1929, wenige Monate bevor diese Verfassung entscheidend abgeändert wird und die Idee einer berufsständischen Ordnung Eingang in den Verfassungstext findet,<sup>7</sup> folgt nicht eben zufällig die zweite Auflage.<sup>8</sup> Vieles in diesen Schriften wird nur vor diesem zeitgeschichtlichen Hintergrund verständlich. Nichtsdestoweniger sind sie Klassiker geworden, die bleibende Bedeutung erlangt haben.

Über Kelsens theoretische Begründung der Demokratie und ihr Verhältnis zu den Werten der Freiheit und Gleichheit wurde bereits an anderer Stelle in diesem Buch behandelt.<sup>9</sup> Hier soll in Ergänzung dieser Ausführungen hervorgehoben werden, wie Kelsen, ausgehend von seinem Demokratiemodell sowie auch von seinem rechtstheoretischen Modell der *Reinen Rechtslehre*, einige praktische Herausforderungen der demokratischen Staatsrechtslehre einer Lösung zuführte.

3 Schmitz, *Vorentwürfe*, S. 27 ff.; ders., *Karl Renners Briefe*, S. 20 ff., 141 f.

4 Gesetz 1. 10. 1920 BGBl. Nr. 1, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz).

5 Ausführlich Walter, *Hans Kelsen als Verfassungsrichter*.

6 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl.

7 Bundesverfassungsgesetz v. 7. 12. 1929 BGBl. Nr. 392 betreffend einige Abänderungen des B-VG; vgl. bes. § 16, mit dem der Bundesrat in einen „Länder- und Ständestaat“ umgewandelt werden sollte, wozu es allerdings bis 1934, als dann die berufsständische Ordnung überhaupt an die Stelle der parlamentarischen Demokratie trat, nicht kam. Siehe dazu Wohnout, *Ständeparlament*, S. 33 ff.; Olechowski, *Rechtsgeschichte*, S. 104, 222 ff.

8 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl.

9 Siehe dazu den Beitrag von Lepsius in diesem Band. – Auch die Auseinandersetzung Kelsens mit den Lehren von Marx, Lassalle und Max Adler muss hier als bekannt vorausgesetzt werden; vgl. dazu etwa Somek, *Soziale Demokratie*.

## I. Das Problem des Parlamentarismus

Zu diesen Herausforderungen zählt zunächst vor allem das Problem des Parlamentarismus. Für Kelsen war „die moderne Demokratie eine parlamentarische“, und der Parlamentarismus schien ihm, „wenigstens nach den bisherigen Erfahrungen, die einzig mögliche Form zu sein, in der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute realisierbar ist.“<sup>10</sup> Dieser Befund war zweifellos richtig, aber er zwang Kelsen zugleich, sich mit jenen Kritikern auseinanderzusetzen, die den Parlamentarismus als mit der Demokratie schlicht unvereinbar ansahen. Schon Rousseau hatte den Ausspruch getätigt: „Das englische Volk glaubt frei zu sein; es täuscht sich sehr; frei ist es nur während der Wahl der Parlamentsmitglieder; sobald sie gewählt sind, ist es Sklave, es ist nichts.“<sup>11</sup> Und Lenin war zum Schluss gekommen:

„Einmal in mehreren Jahren zu entscheiden, welches Mitglied der herrschenden Klasse das Volk im Parlament niederhalten und zertreten soll – das ist das wirkliche Wesen des bürgerlichen Parlamentarismus, nicht nur in den parlamentarisch-konstitutionellen Monarchien, sondern auch in den allerdemokratischsten Republiken.“<sup>12</sup>

Die auffallend ähnliche Kritik Rousseaus und Lenins hatte ihren Kern in dem Umstand, dass so gut wie alle Parlamentarismustheorien davon ausgingen, dass das Volk der Souverän und die Abgeordneten nur Repräsentanten ihrer Wähler seien, dass aber diese Repräsentanten sich dank des Prinzips des freien Mandates über die Wünsche der zu Repräsentierenden hinwegsetzen konnten (bekanntlich suchte die sowjetrussische Verfassung dem zu entgehen, indem sie an die Stelle des freien das Prinzip des imperativen Mandates setzte).<sup>13</sup>

Das Bemerkenswerte an Kelsens Rechtfertigung des Parlamentarismus ist nun, dass er erst gar nicht den Versuch unternahm, diesen mit der Theorie der Volkssouveränität in Einklang zu bringen. Im Gegenteil verurteilte er die Repräsentationstheorie, die „den Gegnern das Argument in die Hände gespielt“ habe, „daß die Demokratie sich auf einer handgreiflichen Unwahrheit aufbaue.“<sup>14</sup> Für ihn handelte es sich bei der „Behauptung, daß es das Volk sei, das vermittels seines Parlaments ... den staatlichen Willen bilde“, um eine „offenkundige Fiktion.“<sup>15</sup> Dieses überraschende Ergebnis wird dann verständlich, wenn man hier das rechtstheoretische Schrifttum Kelsens heranzieht, in dem er das „Sollen“, also den objektiven Sinn einer Norm,

10 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 44 f. (121 f.).

11 Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag*, S. 350. Das Zitat findet sich auch bei Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 6 (156 f.); vgl. ferner Kailitz, *Demokratische Systeme*, S. 284.

12 Lenin, *Staat und Revolution*, S. 435.

13 Kelsen, *Sozialismus und Staat*, S. 150.

14 Ders., *Demokratie*, S. 45 (123), ebenso Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 31 (177). Vgl. zum Folgenden auch Hofmann u. Riescher, *Einführung in die Parlamentarismustheorie*, 98; Saage, *Politische Ideengeschichte*, S. 11; Lepsius, *Hüter der Verfassung*, S. 117.

15 Kelsen, *Demokratie*, S. 45 (122).

vom „Wollen“, dem realpsychischen Vorgang in einem Menschen, stets strikt getrennt hat.<sup>16</sup> Als psychische Funktion ist das Wollen untrennbar mit einem Menschen verbunden. Selbst wenn der Wille des Repräsentanten an den des Repräsentierten gebunden sei, handle es sich doch immer um zwei verschiedene Willen.

„Noch offenkundiger ist die Fiktion der Willensidentität, wenn der Wille des Vertreters oder Repräsentanten in keiner Weise durch den Willen des Vertretenen oder Repräsentierten gebunden ist, wie im Falle der gesetzlichen Stellvertretung des Handlungsunfähigen oder der Repräsentation des Volkes durch ein modernes Parlament, dessen Mitglieder in Ausübung ihrer Funktion rechtlich unabhängig sind.“<sup>17</sup>

Kelsen sprach hier geradezu von der „Fiktion einer Fiktion“.<sup>18</sup> In Wirklichkeit handle es sich um eine spezifisch normativ-juristische Konstruktion, die gewisse Vorteile bieten könne und gegen die auch nichts einzuwenden sei, solange man sich ihres Wesens bewusst bleibe. Nicht gerechtfertigt sei es dagegen, wenn mit dieser

„Darstellung des Parlaments als Repräsentation des Volkes die wesentliche Modifikation verhüllt werden soll, die das demokratische Prinzip der Selbstbestimmung des Volkes dadurch erfährt, daß dieses auf die Wahl des Parlaments durch eine mehr oder weniger ausgedehnte Gruppe von Staatsbürgern eingeschränkt wird.“<sup>19</sup>

Die Rechtfertigung des Parlamentarismus muss deshalb an ganz anderer Stelle gesucht werden. Und Kelsen findet sie in „dem allen sozialtechnischen Fortschritt bedingenden Grundsatz differenzierender Arbeitsteilung.“<sup>20</sup> Die Freiheitsidee, die der Demokratie zugrunde liege, stoße in der Praxis „auf das unverzichtbare Bedürfnis nach Arbeitsteilung, auf die unnachgiebige Tendenz nach sozialer Differenzierung.“<sup>21</sup> Der daraus resultierende, unverzichtbare Kompromiss ist der Parlamentarismus: Die Übertragung staatlicher Funktionen auf ein besonderes Organ ist notwendig aufgrund der modernen Gesellschaft, die schon rein aus praktischen Gründen nicht imstande ist, selbst und unmittelbar die „wahrhaft schöpferische Tätigkeit der Staatswillensbildung“ zu entfalten. Das Volk müsse sich darauf beschränken, „den eigentlichen Apparat der Staatswillensbildung zu kreieren und zu kontrollieren.“<sup>22</sup>

Zeigte sich somit Kelsen generell mit dem Prinzip der parlamentarischen Demokratie einverstanden, so stand er doch auch einer Reform des Parlamentarismus in einzelnen Punkten durchaus aufgeschlossen gegenüber: „Die Unverantwortlichkeit

16 So schon Kelsen, *Hauptprobleme*, S. 10 f; vgl. auch Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., S. 5 ff. Zum Zusammenhang zwischen Demokratietheorie und Reiner Rechtslehre vgl. besonders Dreier, *Rechtslehre*, S. 249 ff., 282.

17 Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., S. 302.

18 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl, S. 15 (11).

19 Ders., *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., S. 303 f.

20 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 29 (176); ebenso ders., *Parlamentarismus*, S. 7; u. *Demokratie*, S. 45 (122).

21 Ebd., S. 44 (122).

22 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 30 (176). In ähnliche Richtung geht offenbar die Argumentation von Messner, *Naturrecht*, S. 815, auch wenn bei diesem noch deutlicher als bei Kelsen hervortritt, dass der Parlamentarismus eine Hinwendung zu einem aristokratischen System bedeutet.

des Abgeordneten seinen Wählern gegenüber“ hielt er für „eine der Hauptursachen für die Mißstimmung, die heute gegen die Institution des Parlaments herrscht.“<sup>23</sup> Dem imperativen Mandat erteilte er zwar eine Absage (wobei er hier wohl mehr an das System der alten ständischen Versammlungen als an das Sowjetsystem dachte),<sup>24</sup> doch war es für ihn immerhin denkbar, dass ein Abgeordneter sein Mandat verliere, sobald er aus der Partei, für die er kandidiert habe, austrete oder ausgeschlossen werde. Es sei dies nur eine „natürliche Konsequenz“, wenn „nach dem System der gebundenen Liste gewählt wird.“<sup>25</sup> Die sehr weit reichenden Möglichkeiten der sowjetrussischen Verfassung 1918 wurden von ihm dabei durchaus positiv hervorgehoben.<sup>26</sup> – Aber auch die Immunität der Abgeordneten war Kelsen ein Dorn im Auge, da sie ihm als ein Privileg erschien, das zwar in Zeiten der Monarchie gerechtfertigt war, jetzt aber, „wo die Regierung nichts als ein Ausschuß des Parlaments ist“, ihren Sinn gänzlich verloren hatte.<sup>27</sup>

Auch sprach sich Kelsen für eine Aufwertung direktdemokratischer Mittel, zum Beispiel Gesetzesreferenden, aus. Diese sollten am besten noch während des Gesetzwerdungsprozesses zum Tragen kommen, etwa wenn es zwischen den beiden Parlamentskammern zum Konflikt komme, wenn es das Staatsoberhaupt anordne oder wenn es eine qualifizierte Minorität des Parlaments verlange. Ob damit die Qualität der Gesetze verbessert werde, ließ Kelsen offen, aber die direktdemokratischen Mittel seien immerhin geeignet, den Vorwurf der „Volksfremdheit“ des Parlamentarismus zu entkräften.<sup>28</sup>

Eine Absage hingegen erteilte Kelsen der Idee eines Parlaments aus Fachvertretern (wozu freilich die Fachausschüsse des Parlaments schon jetzt einen Ansatz böten), zumal die meisten Materien kaum eindeutig einem bestimmten Fachgebiete zuordenbar wären. Und aus ähnlichem Grunde lehnte Kelsen auch ein berufsständisches System ab, wie es zu jener Zeit bereits vielfach gefordert wurde.<sup>29</sup> Die „Reali-

23 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 40 (185); vgl. auch Saage, *Politische Ideengeschichte*, S. 14.

24 Kelsen, *Parlamentarismus*, S. 8, 13.

25 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 42 (187); vgl. Hofmann u. Riescher, *Parlamentarismustheorie*, 98.

26 Vgl. insbesondere Kelsen, *Sozialismus und Staat*, S. 151, wo er wörtlich von „Entartungen der Demokratie, die durch langjährige Legislaturperioden und Mandatsfreiheit herbeigeführte Isolierung des Vertretungskörpers“ spricht.

27 Ders., *Parlamentarismus*, S. 15; *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 41 (186); *Allgemeine Staatslehre*, S. 355 f. Kelsens Kritik galt dabei mehr der außerberuflichen oder Immunität im engeren Sinne, weniger der beruflichen Immunität (in Deutschland besser als Indemnität bekannt). – Zur Zeit der Abfassung der genannten Schriften galt noch die ursprüngliche Fassung von Art. 70 B-VG, wonach die Bundesregierung vom Nationalrat gewählt wurde; für die österreichische Situation nach 1929 oder für die Stellung der deutschen Reichsregierung ist die Bezeichnung „Ausschuss“ wohl unpassend.

28 Ders., *Parlamentarismus*, S. 12; *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 38 f. (184); vgl. dazu auch Hofmann u. Riescher, *Parlamentarismustheorie*, S. 98.

29 Die Auseinandersetzung Kelsens mit dem Ständestaat ist primär von rechtshistorischem Interesse, da sie noch vor der Etablierung desselben in Österreich 1934 erfolgte. Die Erfahrung der nachfolgenden Jahre hat die antidemokratische Natur des Ständestaates deutlich auf-

sierung dieser Idee“ stieße nämlich, so Kelsen, „auf zum Teil unlösbare Schwierigkeiten“: Denn „[b]erufsständische Interessen konkurrieren mit durchaus andersartigen, häufig vitalen, so zum Beispiel religiösen, allgemein ethischen, ästhetischen Interessen.“<sup>30</sup> Landwirt zu sein heißt nicht, auch in außerberuflichen Belangen die Meinung anderer Landwirte zu teilen. Aber selbst dort, wo es um wirtschaftliche Belange gehe, seien ständische Vertretungen nur geeignet, interne Probleme zu lösen. Für das Zusammenwirken mehrerer Stände liefere das ständische Prinzip keine Vorgangsweise, es müsse „die letzte Entscheidung der Interessengegensätze zwischen den berufsständischen Gruppen schließlich doch einer Autorität übertragen“ werden, „die nach einem dem berufsständischen Prinzip fremden Gesetz erzeugt wird.“ So erweise sich die Formel „Jeder Gruppe sei ein ihrer Bedeutung für das Ganze entsprechender Anteil an der Bildung des Staatswillens einzuräumen“ als „gänzlich inhaltsleer und unanwendbar“.<sup>31</sup> Und nach weiterer Analyse der ständestaatlichen Ideen und Nachweis ihrer Unausgereiftheit kam Kelsen zu dem vernichtenden Ergebnis, dass die Einführung eines ständestaatlichen Systems nur die Errichtung einer „diktatorische[n] Herrschaft der einen Klasse über die andere“ bedeuten würde.<sup>32</sup>

## II. Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht?

Außer durch das Repräsentationsprinzip werde das demokratische Freiheitsideal noch durch ein zweites Prinzip eingeschränkt: das Majoritätsprinzip. Vollkommene Freiheit bestünde nur dann, wenn Entscheidungen einstimmig getroffen würden, wenn also nur solche Gesetze gälten, die der Einzelne mitbeschlossen hätte – was in der Praxis nicht möglich sei. Doch gelang Kelsen der – hier nicht zu referierende<sup>33</sup> – Nachweis, dass „das Prinzip der absoluten (und nicht das der qualifizierten) Majorität die relative größte Annäherung an die Idee der Freiheit“ darstelle.<sup>34</sup> Wohl erkann-

gezeigt; vgl. näher Wohnout, *Ständeparlament*; Olechowski, *Rechtsgeschichte*, S. 222 ff. Die Bedeutung der in der Ersten Republik geführten Diskussion für die Etablierung der Sozialpartnerschaft in der Zweiten Republik, die 2007 sogar in der Bundesverfassung verankert wurde, soll aber nicht unterschätzt werden; vgl. aus der Literatur nach 1945 insbesondere Messner, *Naturrecht*, S. 731 ff., 1170 f. und passim, der von einer „Klux der pluralistischen Demokratie“ spricht und eine „Institutionalisierung der Interessenverbände“ fordert, welche freilich gegenüber dem demokratischen Parlament nur beratende Funktion haben sollen; vgl. auch Leser, *Hans Kelsen und die österreichische Bundesverfassung*, S. 800 f.

30 Kelsen, *Parlamentarismus*, S. 21; *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 47 (190). Auch Messner, *Naturrecht*, S. 733, musste einräumen, dass „die Interessenverbände ... keineswegs die ganze ‚Gesellschaft‘“ seien.

31 Kelsen, *Parlamentarismus*, S. 23; *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 49 f. (191).

32 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 52 (193).

33 Vgl. dazu den Beitrag von Lepsius in diesem Band.

34 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 8 (159); vgl. Saage, *Politische Ideengeschichte*, S. 12.

te Kelsen das Problem, dass in der Demokratie die Majorität über die Minorität herrsche. Aber er hielt doch fest, dass die Minorität nicht zu gänzlicher und dauernder Ohnmacht verurteilt sei. Wäre sie es, würde sie schließlich

„auf ihre nur formale und darum für sie nicht nur wertlose, sondern sogar schädliche Teilnahme an der Gemeinschaftswillensbildung verzichten ...; womit sie der Majorität – die schon begrifflich ohne Minorität nicht möglich ist – ihren Charakter als solche entzieht.“<sup>35</sup>

Dieses Zusammenwirken und die wechselseitige Abhängigkeit von Majorität und Minorität, dieses Gezwungensein, Kompromisse zu schließen, sei aber gerade typisch für das Funktionieren einer parlamentarischen Demokratie. Denn

„wenn das spezifisch dialektisch-kontradiktorische Verfahren des Parlaments einen tieferen Sinn hat, so kann es nur der sein, daß aus der Gegenüberstellung von Thesis und Antithesis der politischen Interessen irgendwie eine Synthesis zustande komme.“<sup>36</sup>

Aus dem Wesen der parlamentarischen Demokratie als eines Zusammenwirkens von Majorität und Minorität ergebe sich automatisch die Antwort auf die Frage nach dem besseren Wahlrecht: dem Majoritäts- oder dem Verhältnis- (Proportional-) Wahlverfahren. „Die Entscheidung muß für das letztere ausfallen.“<sup>37</sup>

Die Argumentation Kelsens ist dabei die folgende: So wie das Ideal der Freiheit nur dann vollkommen verwirklicht ist, wenn ausschließlich solche Gesetze gelten, die der Einzelne mit beschlossen hat, ist es auch nur dann vollkommen, wenn der Abgeordnete, der anstelle des Wählers entscheiden soll, von diesem auch wirklich gewählt worden ist. Würden nun alle Menschen dasselbe wollen, so wäre lediglich ein einziger Abgeordneter nötig. Würde jeder etwas anderes wollen, so müsste es ebenso viele Abgeordnete wie Wähler geben. Beides sind unrealistische Extremsituationen, zwischen denen sich die realistischen Möglichkeiten bewegen. Geht man aber von einer gewissen Meinungsvielfalt in der Bevölkerung aus, so ist der Freiheitsgedanke umso besser verwirklicht, je mehr Abgeordnete gewählt werden können. „Im Idealfall der Proportionalwahl gibt es keinen Besiegten, weil es keine Majorisierung gibt.“ Auf diese Weise füge sich die Idee des Proporz in die Ideologie der Demokratie ein.<sup>38</sup> Aber auch dem parlamentarischen Gedanken entspreche das Verhältniswahlrecht besser als das Mehrheitswahlrecht: Denn wenn die Majorisie-

35 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 8 (159).

36 Ebd., S. 57 f. (197 f.) – Demnach kann die Demokratietheorie Kelsens der Gruppe der sogenannten Konkurrenztheorien zugewiesen werden, wie sie später insbesondere von Kelsens Freund Joseph Schumpeter (1883-1950) weiterentwickelt wurde. Dieses ist nicht mit dem Modell der Konkurrenzdemokratie zu verwechseln; vgl. zu beiden Kailitz, *Demokratische Systeme*, S. 285 f. u. 314 f. Kelsen selbst setzt sich mit Schumpeter in seiner Schrift *Foundations of Democracy* auseinander, vgl. bes. S. 4 ff. (253 ff.), 84 f. (370 f.).

37 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 58 (197).

38 Ebd., S. 59 f. (198); vgl. dazu Somek, *Soziale Demokratie*, S. 35; sowie auch Pernthaler, *Bundesstaatsrecht*, S. 107, der nur in einem reinen Verhältniswahlrecht die von ihm so genannte „Wahlgerechtigkeit“ verwirklicht sieht, auch wenn er zugleich den Nachteil der Parteienzersplitterung als Folge dieses Prinzips hervorhebt; kritisch auch Leser, *Hans Kelsen und die österreichische Bundesverfassung*, S. 798.



rung nicht schon bei der Wahl, sondern erst bei den Abstimmungen im Parlament erfolge, so werde eben auch erst im Parlament der Staatswille erzeugt, während

„die Parlamentswahl selbst ... nur ein möglichst deutliches Bild der politischen Gruppierung des Volkes als der Voraussetzungen, unter denen die schließliche Majoritätsbildung zu erfolgen hat, schaffen soll.“<sup>39</sup>

Das Majoritätswahlverfahren hingegen bedeute, dass die Majorität die Minorität schon beim Wahlakt überstimme. Wäre es rein verwirklicht und „durch keinen Zufall der Wahlkreisgeometrie getrübt ...“, dann wäre im Parlament nur die Majorität und keine Minorität vertreten.“ Da dies politisch unerwünscht ist, werde vor der Wahl die Bevölkerung in Wahlkreise gegliedert, die derart konstruiert sind, dass in manchen Wahlkreisen die eine, in anderen Wahlkreisen die andere Partei die Mehrheit erlangen könne. Damit werde auf künstlichem Wege eine Opposition erzeugt, „ohne die das parlamentarische Verfahren seinen eigentlichen Sinn gar nicht erfüllen könnte.“ Kelsen hob die „Irrationalität“ des mit dem Majoritätswahlrechts „verbundenen aleatorischen Momentes“ hervor und kam zur Feststellung: „Das Proportionalwahlverfahren bedeutet im Grunde nur die Rationalisierung jener Methode, die man durch Kombination des Majoritätswahlsystems mit der Wahlkreiseinteilung verfolgt.“<sup>40</sup>

Besonders aufmerksam muss darauf gemacht werden, welche große Bedeutung Kelsen den Parteien in der Demokratie zumisst. Nicht nur setzt das „Proportionalwahlsystem ... mehr als jedes andere die Gliederung der politisch Berechtigten in politische Parteien voraus“, sondern Kelsen kommt ganz allgemein zum Schluss, dass die Demokratie „notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat“ ist. Jede andere Gliederung der Bevölkerung – wie etwa nach Ständen – wurde von ihm als willkürlich und unnatürlich verworfen: Der demokratische Gesamtwille ergebe sich eben aus verschiedenen Einzelinteressen, und die Parteien sind jene, die diese Einzelinteressen artikulieren. Daher erhob Kelsen auch die Forderung, die Parteien „verfassungsmäßig zu Organen der staatlichen Willensbildung zu machen.“<sup>41</sup> Dass die derzeit (im Jahr 2008) wieder aktuell gewordene Diskussion über eine Rückkehr vom Verhältnis- zum Mehrheitswahlprinzip<sup>42</sup> Hand in Hand geht mit der Klage über

39 Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, S. 347.

40 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., 61 (199). – Die Kombination eines Verhältniswahlrechtes mit einer Wahlkreiseinteilung wurde von Kelsen demgegenüber als „organische Störung“ verworfen. Insofern kann der mit der Wahlrechtsreform 1992 eingeführte bundesweite Proportionalausgleich im dritten Ermittlungsverfahren als eine späte Entsprechung der Forderungen Kelsens angesehen werden; vgl. dazu näher Walter, Mayer u. Kucsko-Stadlmayer, *Bundesverfassungsrecht*, S. 182 u. 192 f.

41 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 20 (167), 62 f. (200); vgl. Saage, *Politische Ideengeschichte*, S. 13.

42 Diese wurde durch die Diversifizierung der österreichischen Parteienlandschaft in den letzten Jahren und die damit größer gewordenen Schwierigkeiten, stabile Bundesregierungen zu bilden, hervorgerufen; vgl. dazu etwa das Interview der Tageszeitung *Die Presse* mit BM Josef Pröll vom 15. Februar 2008; ferner die Beilage „Aufbrüche“ in *Die Presse* vom 31. März 2008, sowie die jüngst eingerichtete Website der *Initiative Mehrheitswahlrecht* ([www.mehrheitswahlrecht.at](http://www.mehrheitswahlrecht.at)).

die angebliche Allmacht der Parteien, ist daher kein Zufall. Soweit diese Bestrebungen aus dem Wunsch nach mehr charismatischen Führungspersonlichkeiten statt anonymen Massenparteien resultieren, sind sie auch verständlich, jedoch ist weder anzunehmen, dass ein anderes Wahlsystem derartige Persönlichkeiten hervorbringen werde, noch kann empirisch belegt werden, dass ein Mehrheitswahlrecht wirklich den Einfluss der Parteien zurückdrängen und nicht vielmehr die Entwicklung eines Zweiparteiensystems (wie es de facto sowohl in den USA als auch im UK besteht) begünstigen würde. Der in der aktuellen Diskussion zum Teil offen ausgesprochene Wunsch, jener Partei, die die relative Mehrheit an Stimmen erreicht, eine absolute Mehrheit an Mandaten zuzuerkennen, kommt einer Forderung nach Herrschaft einer Minderheit über eine Mehrheit gleich und ist demokratietheoretisch in keiner Weise zu rechtfertigen. Möglicherweise würde ein derartiges System aber auch nur dazu führen, dass sich kleinere Parteien schon vor der Wahl zu Koalitionen zusammenschließen, um so die Mehrheit zu erlangen – auch dies ein Fall, an den bereits Kelsen gedacht und dem er bei aller Präferenz für das Verhältniswahlrecht doch gewisse Sympathien entgegengebracht hat: Würde doch wenigstens auf diese Weise ein „Zwang zur politischen Integration“ erzeugt werden.<sup>43</sup>

„Daß diese Integration aber besser im Parlament selbst als in der breiten Masse der Wähler vor sich geht“ – und daher auch aus diesem Grund dem Verhältniswahlrecht der Vorzug zu geben ist – „kann wohl ernstlich nicht gelehrt werden.“<sup>44</sup>

### *III. Demokratie und Gesetzesvollziehung*

Die enge Verbindung von Rechtstheorie und politischer Theorie wird auch bei Kelsens Ansichten über Verwaltung und Justiz deutlich.<sup>45</sup> „Die traditionelle Rechtslehre stellt Justiz als Rechtsprechung oder Gerichtsbarkeit in einen Wesensgegensatz zur Verwaltung“, befindet er und sieht als Ursprung dieser Lehre den ebenso traditionellen Dualismus von Recht und Staat: Die Justiz sei eine Rechtsfunktion, (nur) sie werde von der traditionellen Lehre als Anwendung des in der Gesetzgebung geschöpften Rechtes verstanden. Die Verwaltung dagegen werde

„weder als Rechtssetzung noch als Rechtsanwendung, sondern als eine von der Rechtsfunktion des Staates wesensverschiedene, nicht dem Recht-, sondern dem Macht- oder Kulturzweck dienende Tätigkeit des Staates aufgefaßt.“<sup>46</sup>

Folgt man jedoch der Einsicht, dass der Staat mit seiner Rechtsordnung identisch ist,<sup>47</sup> so enthüllt sich auch die Verwaltung als eine Rechtsfunktion, auch sie ist Gesetzesvollziehung. Dementsprechend gliederte Kelsen bei seinen Entwürfen zum B-

43 Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, S. 347.

44 Ders., *Parlamentarismus*, S. 35.

45 Zum Folgenden auch Llanque, *Hans Kelsens politikwissenschaftliche Konzeption*, S. 374 ff.

46 Kelsen, *Justiz und Verwaltung*, S. 1 u. 4.

47 Vgl. zur Lehre Kelsens von der Identität von Staat und Recht den Beitrag von Van Ooyen in diesem Band.

VG die Staatsfunktionen nicht, wie sonst üblich, in die Trias Gesetzgebung – Verwaltung – Justiz, sondern stellte der „Gesetzgebung des Bundes“ die „Vollziehung des Bundes“ gegenüber und unterteilte Letztere noch einmal in „Regierungsgewalt“ und „Gerichtbarkeit“.<sup>48</sup> Beiden, sowohl der Verwaltung als auch der Justiz, komme freilich nicht nur rechtsvollziehende, sondern auch rechtsschöpfende Funktion zu: Zufolge der Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung<sup>49</sup> erfolge der Rechtsschöpfungsprozess in mehreren Stufen, von denen die Gesetzgebung nur eine sei. Justiz und Verwaltung komme die Aufgabe zu, die Gesetze immer weiter zu „konkretisieren“, indem sie richterliche Urteile bzw. Verwaltungsakte erlassen. Dabei sei freilich empirisch feststellbar, dass die Gesetzgebung der Justiz viel weniger Spielraum lasse als der Verwaltung, die über vergleichsweise mehr freies Ermessen verfüge. Erst dieser – nicht rechtslogisch, sondern nur historisch erklärbare – Umstand sei der Grund dafür, dass die Richter unabhängig, die Verwaltungsbeamten dagegen weisungsgebunden seien:

„Steht die Erzeugung genereller Normen, d.i. die Gesetzgebung, dem Monarchen zu, ist dieser an der gesetzlichen Bindung des Richters um so mehr interessiert als die Gerichte von ihm ‚unabhängig‘ ... sind. Gerade das umgekehrte Verhältnis aber besteht auf den anderen Rechtsgebieten.“<sup>50</sup>

So stehe die gesetzliche Regelungsdichte des Zivil- und Strafrechts im direkten Zusammenhang mit der Unabhängigkeit jener Behörden, die zu ihrem Vollzug berufen sind.

Sind aber erst einmal Justiz und Verwaltung als Rechtsfunktionen erkannt, entsteht ein ernstes demokratietheoretisches Problem:

„Bei der Forderung nach Demokratie hatte man sich bisher damit begnügt, eine spezifische Gestaltung des Gesetzgebungsorgans ... zu verlangen .... Nun aber, nach Erfüllung dieser Forderung, ergab sich das Problem der Demokratisierung der zweiten Stufe des Prozesses staatlicher Willensbildung.“<sup>51</sup>

Die weiteren Überlegungen Kelsens zu diesem Thema sind nicht ohne den zeitgeschichtlichen Hintergrund zu verstehen, der hier in aller Kürze zusammengefasst sei. Die Verwaltungsorganisation in Österreich war traditionell von einer Dualismusmaxime geprägt, indem wenigstens im Prinzip jedem (zentral)staatlichen Verwaltungssprengel – Land, Bezirk, Gemeinde – eine Selbstverwaltungskörperschaft entsprechen sollte.<sup>52</sup> Die Ausgestaltung dieses Prinzips war in der Monarchie sehr unterschiedlich erfolgt: Während auf unterster, kommunaler Ebene die Gemeindeorgane sowohl einen „eigenen“ als auch einen „übertragenen Wirkungsbereich“ wahrnah-

48 Schmitz, *Vorentwürfe*, S. 45 – Der Terminus „Regierungsgewalt“ wurde kurz vor Beschlussfassung des B-VG in „Verwaltung“ abgeändert: Ermacora, *Quellen*, S. 484. Im Übrigen blieben Gliederung und Terminologie Kelsens bis heute (2008) aufrecht, vgl. die Überschriften des Zweiten und Dritten Hauptstückes des B-VG sowie auch Pernthaler, *Bundesstaatsrecht*, S. 168.

49 Vgl. Olechowski, *Kelsens Rechtslehre im Überblick*, in diesem Band, S. 56 f.

50 Kelsen, *Justiz und Verwaltung*, S. 9; vgl. dazu Jabloner, *Rechtsstaatskonzepte*, S. 19.

51 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., S. 69 f. (205).

52 Vgl. zum Folgenden bes. Polaschek, *Bezirksvertretungen*, S. 9 ff.

men, bestand auf Landesebene eine kaiserliche Statthaltschaft parallel zu autonom gewähltem Landesausschuss und Landeshauptmann. Ein ähnliches Verhältnis wie auf Landes- hätte auch auf Bezirksebene allgemein eingeführt werden sollen, war jedoch nur in wenigen Kronländern verwirklicht worden. 1918 wurden die kaiserlichen Statthaltereien aufgelöst und ihre Aufgaben dem Landeshauptmann übertragen, womit die Landesverwaltung demokratisiert war. „Nur die Bezirksverwaltung erfolgt noch autokratisch wie im alten Österreich: durch ernannte Bezirkshauptleute“, bemerkte Kelsen.<sup>53</sup>

Der Sozialdemokrat Karl Renner hatte schon während des Krieges erste Überlegungen zu einer Demokratisierung der Bezirksverwaltung angestellt und diese 1918, nach seiner Wahl zum Staatskanzler, zu seiner persönlichen Aufgabe gemacht.<sup>54</sup> Doch war er von der Entwicklung in Russland überholt worden, wo Lenin die alte Bürokratie entmachtet und versucht hatte, eine Verwaltung durch (aus allen Volksschichten kommende, das heißt aber auch: fachlich nicht geschulte) Räte (Sowjets) zu etablieren,<sup>55</sup> was, wie es Kelsen später ausdrückte, zu einer „Verwaltungskatastrophe“ geführt hatte: „Gerade die gegen die Bürokratie gerichtete Spitze des Sowjetsystems ist zuerst abgebrochen.“<sup>56</sup> Renner hatte derartiges für Österreich keineswegs im Sinn, er forderte lediglich „ständige Beiräte“, gebildet aus den „berufsständischen Organisationen“ (!), die „in gewissen streng umschriebenen Fällen an der Verwaltung“ mitwirken sollten. „In dieser Form ist der Rätegedanke zu verwerten und zugleich auf das zulässige Maß einzuschränken.“<sup>57</sup> Erbitterter Widerstand gegen diese Pläne kam naturgemäß von christlichsozialer Seite, ein Kompromiss war kaum zu bewerkstelligen. In das B-VG gelangte daher nur eine programmatische Bestimmung, wonach die „allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern ... nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung“ erfolgen und zu diesem Zweck die Länder in Gebietsgemeinden<sup>58</sup> und diese weiter in Ortsgemeinden gegliedert werden sollten; beide sollten sowohl Verwaltungssprengel als auch Selbstverwaltungskörper sein; die näheren Bestimmungen hiezu blieben einem besonderen Bundesverfassungsgesetz vorbehalten (Art. 115-120 B-VG).

53 Kelsen, *Demokratisierung der Verwaltung*, S. 7 f.

54 Ausführlich dazu Schmitz, *Karl Renners Briefe*, 82 ff.; vgl. auch Polaschek, *Bezirksvertretungen*, S. 83 ff.

55 Vgl. etwa Lenin, *Die nächsten Aufgaben der Sowjetmacht*, bes. S. 263 ff., und dazu Kelsen, *Sozialismus und Staat*, S. 145.

56 Kelsen, *Demokratisierung der Verwaltung*, S. 9; vgl. auch *Sozialismus und Staat*, S. 155.

57 Zit. n. Schmitz, *Karl Renners Briefe*, S. 57; vgl. auch Renner, *Demokratie und Bürokratie*, S. 30, der von „zwei gleich notwendigen, gleich wertvollen Räder[n] der Maschinerie des Staates“ spricht.

58 Dass die Gebietsgemeinden den „autokratisch organisierten politischen Bezirken“ entsprechen sollten, war im B-VG nicht ausdrücklich ausgesprochen, entsprach aber dem Willen des Verfassungsgebers; vgl. Kelsen, *Bundesverfassung*, S. 229 f. Doch sprachen sich sowohl Kelsen als auch Renner dafür aus, die Zahl der Bezirke zu verkleinern und ihre Sprengel zu vergrößern; vgl. Schmitz, *Karl Renners Briefe*, S. 84 ff.; Kelsen, *Demokratisierung der Verwaltung*, S. 10.

Kelsen war an dieser Entwicklung nicht beteiligt gewesen,<sup>59</sup> maß aber der bevorstehenden Verwaltungsreform, angesichts des Umstandes, dass die „Bezirksverwaltung ... heute die Hauptsäule unseres ganzen Verwaltungsgebäudes“ sei, größte Bedeutung zu.<sup>60</sup> Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass Kelsen damals dem Rätegedanken im Prinzip aufgeschlossen gegenüberstand: In der ersten, noch vor Beschlussfassung des B-VG erschienenen Auflage seiner Schrift *Vom Wesen und Wert der Demokratie* hatte Kelsen das Räteystem, bei dem sogar „der einzelne wirtschaftliche Betrieb, die Fabrik, die Werkstätte, das Regiment zum Wahlkörper wird“, als die „echtste Demokratie“ bezeichnet, allerdings die Fragen der Durchführbarkeit und der Zweckmäßigkeit dieses Modells ausdrücklich offengelassen.<sup>61</sup> Nunmehr stellten sich aber gerade diese in aller Dringlichkeit. In einem Aufsatz aus 1921 entwickelte Kelsen daher verschiedene Möglichkeiten, wie dem Verfassungsauftrag des Art. 120 am zweckmäßigsten zu entsprechen sei. Am sinnvollsten erschien ihm dabei eine demokratisch gewählte Bezirksvertretung, die ihrerseits den Bezirkshauptmann wählen solle, so wie der Landtag den Landeshauptmann wähle. Aber er bemerkte auch, dass die Demokratisierung der Bezirksverwaltung anderer Art als die der Landesverwaltung sei, zumal auf Bezirksebene nur exekutive, keine legislative Aufgaben bestünden; die „Bezirksparlamente“ würden von ihren Aufgaben her mehr den Gemeinderäten als den Landtagen gleichen.<sup>62</sup> Gerade dieser Vergleich jedoch deutet an, dass Kelsen allmählich vom Gedanken einer vollständigen Verwaltungsdemokratisierung abzurücken begann: Schon jetzt bestünden beim Gesetzesvollzug durch Bürgermeister im sog. übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten. Dies beweise, dass der Gesetzesvollzug besser gewährleistet sei durch Beamte, die nach sachlichen Kriterien ausgesucht und für ihr Handeln persönlich verantwortlich seien, als durch gewählte Funktionsträger.

„Und noch weniger als ein gewählter Bezirkshauptmann würde ein Bezirksparlament sein höchstes Ziel in der Gesetzmäßigkeit erblicken. Es würde ... mehr den Willen seiner jeweiligen parteipolitischen Majorität, als den Willen des Gesetzes durchzusetzen suchen. Das Land droht sich durch die Demokratisierung der Bezirksverwaltung ebenso in Bezirke aufzulösen, wie sich der Staat seinerzeit durch die Demokratisierung der Länderverwaltung in Länder aufgelöst hat.“<sup>63</sup>

In die gleiche Richtung ging auch die Argumentation von Kelsens Schüler Adolf J. Merkl, der 1923 die Vor- und Nachteile einer „autokratischen“ und einer „demokratischen“ Verwaltungsorganisation ausführlich untersuchte und schließlich befand, dass die Demokratisierung der Verwaltung zugleich „die Umwandlung einer bisher zentralen in eine dezentralisierte Demokratie“ bedeute; der „Kampf um die Bezirksdemokratie“ sei ein „Kampf gegen die Länder- und letztlich gegen die Staatsdemo-

59 So enthielten insbesondere seine Verfassungsentwürfe keine entsprechende Bestimmung: Schmitz, *Vorentwürfe*, bes. S. 220 ff.

60 Kelsen, *Demokratisierung der Verwaltung*, S. 8.

61 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl, S. 16 (13).

62 Ders., *Demokratisierung der Verwaltung*, S. 11.

63 Ebd., S. 13.

kratie.“<sup>64</sup> Es waren wohl derartige Erwägungen, die letztlich den Verfassungsgeber veranlassten, von einer Demokratisierung der Bezirksverwaltung abzusehen.<sup>65</sup> Mit der Verfassungsnovelle 1925<sup>66</sup> wurden endgültig die Weichen zugunsten des autokratischen Verwaltungsmodells gestellt.<sup>67</sup>

Kelsen und Merkl bemühten sich in ihren Schriften, dieses Verwaltungsmodell als demokratisch darzulegen und zu beweisen, dass es dem anderen, letztlich aufgegebenen Modell um nichts nachstand, ja sogar diesem vorzuziehen sei. „Es ist nämlich keineswegs so, wie es auf den ersten Blick erscheinen möchte, daß die Demokratie der Vollziehung nur die Konsequenz der Demokratie der Gesetzgebung ... sei“, erklärte Kelsen nunmehr.<sup>68</sup> Soweit die Vollzugsorgane kein freies Ermessen haben, sondern schlicht die (demokratisch zustande gekommenen) Gesetze vollziehen sollen, bestehe weder Notwendigkeit noch Sinn einer demokratischen Kreierung dieser Organe.

„Sicherlich ist der Spielraum freien Ermessens, der ... den Exekutivorganen eingeräumt ist, mitunter recht weit. Allein gerade die Demokratisierung der Gesetzgebung führt ... zu einer weitgehenden, das freie Ermessen recht einengenden Gesetzgebungstätigkeit.“<sup>69</sup>

„Nur bei weitgehender Ermessensfreiheit ist eine ersprießliche Funktion demokratischer Verwaltung zu erwarten. Das bedeutet aber, daß die Verwaltungsdemokratie eine starke Tendenz zur Dezentralisation in sich birgt. Dem Willen der Glieder kann nur auf Kosten des Willens des Ganzen Spielraum gewährt werden.“<sup>70</sup>

Auf diese Weise kam Kelsen zur Rechtfertigung des 1920 von ihm noch scharf kritisierten Umstandes, dass „die eine Stufe der Rechtserzeugung ... – nämlich die legislative – demokratisch, die nächstfolgende – die sogenannte Exekutive – aber wieder autokratisch organisiert ist.“<sup>71</sup> Damit lieferte „die Stufenbaulehre nunmehr das juristische Begriffsinstrumentarium und die juristische Legitimation der parlamentarischen Demokratie.“<sup>72</sup> Tatsächlich sollte in den nachfolgenden Jahrzehnten das 1925 etablierte Modell so sehr mit seiner rechtstheoretischen Rechtfertigung

64 Merkl, *Demokratie und Verwaltung*, S. 81, 84; vgl. Polaschek, *Bezirksvertretungen*, S. 86.

65 Am 10. Feber 1921 hatte die Bundesregierung bereits eine entsprechende Regierungsvorlage im Nationalrat eingebracht; vgl. zu dieser Polaschek, *Bezirksvertretungen*, S. 84.

66 Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925 BGBl. Nr. 268 betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, BGBl. Nr. 1. Diese Novelle stand insbesondere im Zeichen einer Kosteneinsparung in der Verwaltung, was unter anderem mit der Beseitigung aller „Doppelgleisigkeiten“ erreicht werden sollte; vgl. Olechowski, *Rechtsgeschichte*, S. 100 ff.

67 Die tatsächlich nur in der Steiermark existierenden Bezirksvertretungen wurden de facto 1924, de iure 1938 aufgelöst; vgl. Polaschek, *Bezirksvertretungen*, S. 90 ff.; Olechowski, *Rechtsgeschichte*, S. 204. Im B-VG blieben eine Reihe unausgeführter Bestimmungen aufrecht, die erst nach und nach aufgehoben wurden; vgl. noch heute als letzten Rest Art. 120 B-VG.

68 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 73 f. (207 f.).

69 Ders., *Demokratisierung der Verwaltung*, S. 12.

70 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 74 (208).

71 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl, S. 21 (17).

72 Öhlinger, *Stufenbau*, S. 32.

durch Kelsen und Merkl<sup>73</sup> identifiziert werden, dass es in der Zweiten Republik geradezu als das „Kelsen-Merksche Konzept“ bezeichnet wurde.<sup>74</sup>

Es hat nicht an Kritikern dieses Verwaltungsmodells gefehlt; ihre Einwände sind zum einen verwaltungstheoretischer, zum anderen demokratietheoretischer Natur. In verwaltungstheoretischer Hinsicht wird bezweifelt, dass die Verwaltung durch Gesetze und Weisungen hinreichend determiniert und organisiert werden kann.<sup>75</sup> Tatsächlich sind eine Reihe von Anzeichen dafür zu beobachten, dass das gut 200 Jahre alte Paradigma der „Herrschaft des Gesetzes“ mittlerweile im Rückgang begriffen ist, und mit ihm auch die Stufenbaulehre – freilich nicht als rechtstheoretisches Modell, wohl aber als rechtstechnische Maxime. Auf die vielfältigen damit im Zusammenhang stehenden Probleme kann hier nicht näher eingegangen werden.<sup>76</sup> Der demokratietheoretische Einwand ist jener, dass Demokratie nicht unbedingt zur Zentralisierung zwingt, dass auch eine Selbstverwaltung der Bürger auf unterer, zum Beispiel kommunaler Ebene demokratisch sei und einer demokratischen Zentralverwaltung nicht nachstehe.<sup>77</sup> Kelsen vorzuwerfen, er hätte derartige Modelle als undemokratisch bezeichnet, ist jedoch nicht gerechtfertigt. Noch 1925, im Jahr der Verfassungsreform, sieht Kelsen in einem „System von gewählten Kollegialbehörden ..., die in stufenweiser Abfolge von einem zentralen Verwaltungskollegium ... zu den lokalen Verwaltungskollegien herabsteigen“, die „möglichste Annäherung an die demokratische Idee.“ Den Ausschlag für das andere System geben nicht demokratietheoretische, sondern „sozialtechnische Gründe“: das Erfordernis nach Arbeitsteilung, welches sich „auf dem Gebiete der Vollziehung noch viel stärker geltend als auf dem der Gesetzgebung“ mache und „hier noch viel mehr zu Formen mittelbarer Willensbildung“, daher aber auch zu autokratischen Verwaltungsformen zwingt.<sup>78</sup> Innerhalb gewisser Schranken stehe aber die autokratische Form der Vollziehung keineswegs im Gegensatz zur Demokratie der Gesetzgebung, und „die Forderung nach Demokratie der Verwaltung“ könne, „wenn sie mehr als ein kurzichtiges Schlagwort sein will, nur bedingungsweise und beschränkte Geltung haben ..., und zwar gerade im Interesse der Erhaltung der Demokratie selbst.“<sup>79</sup>

Allerdings muss zugegeben werden, dass Kelsen der Ansicht war, dass sich das „organisatorische Prinzip der Demokratie ... seinem innersten Wesen nach nicht gleichmäßig für alle Stufen staatlicher Willensbildung [eigne]. Es ist vor allem für das Verfahren der Gesetzgebung bestimmt.“ – Zu dieser allerdings bemerkenswer-

73 Merkl, *Demokratie und Verwaltung*; Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 336 ff.

74 Zuerst offenbar bei Öhlinger, *Stufenbau*, S. 34. Die Bezeichnung ist mittlerweile gängig, vgl. etwa Weber, *Gesicht der Verwaltung*, S. 109; Pernthaler, *Bundesstaatsrecht*, S. 170; sie wird aber bezeichnenderweise gerade von Vertretern der Reinen Rechtslehre nicht verwendet.

75 Öhlinger, *Stufenbau*, S. 34; Pernthaler, *Bundesstaatsrecht*, S. 170.

76 Vgl. dazu eingehend Jabloner, *Das Gesetz als Problem*, bes. S. 410; *Stufung und „Entstufung“ des Rechts*, S. 184; zur internationalen Debatte vgl. Ost u. Kerchove, *De la Pyramide au Réseau?*

77 Pernthaler, *Bundesstaatsrecht*, S. 170.

78 Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, S. 362 f.; vgl. Czerwick, *Bürokratie und Demokratie*, S. 35.

79 Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, S. 367; Saage, *Politische Ideengeschichte*, S. 14.

ten, doch mit seinen sonstigen Überlegungen durchaus übereinstimmenden These kommt er im Zusammenhang mit einer gänzlich anderen Materie: der Problematik der Geschworenengerichtsbarkeit. Zur ihr nimmt er 1929 aus aktuellem Anlass<sup>80</sup> kurz Stellung<sup>81</sup> und anerkennt im Prinzip ihren demokratischen Charakter. Allein, sie sei in einer Zeit entstanden, als die Gesetzgebung noch weitgehend in der Hand des Monarchen war, und habe mittlerweile ihren „guten politischen Sinn“ verloren. Denn sobald die Gesetzgebung demokratisiert sei, so sei die Demokratisierung weiterer Stufen „keine Fortführung des demokratischen Prinzips, sondern im Gegenteil dessen Gefährdung.“ Lebhaft plädierte Kelsen daher dafür, die Geschworenendurch Schöffengerichte zu ersetzen, wo die Laienrichter nicht mehr alleine, sondern nur im Verein mit Berufsrichtern über die Schuld des Angeklagten entscheiden können sollten. Denn die Berufsrichter seien aufgrund ihrer Amtspflicht, ihres Berufsinteresses und ihrer Standesehre „in viel höherem Maße“ als die Laienrichter „an der Gesetzmäßigkeit des Urteils interessiert.“ Der Laienrichter hingegen biete keinerlei Gewähr dafür, „daß das Gesetz, in dem sich der Wille des Volkes äußert, von dem Organ, das zu seiner Anwendung und zu nichts anderem als seiner Anwendung berufen ist, auch wirklich angewendet wird.“<sup>82</sup>

#### IV. Demokratie und Gewaltentrennung

Aus der eben beschriebenen Sichtweise Kelsens auf das Verhältnis von Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung ist es erklärbar, dass er auch dem Dogma der Gewaltentrennung durchaus kritisch, anfangs sogar vehement ablehnend gegenüberstand.<sup>83</sup> „Nur theoretische Kurzsichtigkeit oder politische Absicht konnte das Prinzip der Trennung der Gewalten als ein demokratisches ausgeben“, schreibt Kelsen 1920. In Wirklichkeit handle es sich um ein „die völlige Demokratisierung des Staates hemmende[s] Prinzip.“<sup>84</sup>

Montesquieu, von Kelsen als Urheber dieser Lehre bezeichnet, habe die Gewaltentrennung als Garantie der Freiheit betrachtet. Tatsächlich aber, so vermutet Kel-

80 Besonders infolge des „Schattendorfer Prozesses“ waren die Geschworenengerichte in Verruf gekommen, weshalb die Regierung plante, sie durch Schöffengerichte zu ersetzen, vgl. *Neue Freie Presse* vom 2. Feber 1929, S. 1. Tatsächlich erfolgte dies erst im autoritären Ständestaat mit dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1934 BGBl. II Nr. 77.

81 Kelsen, *Geschworenengericht und Demokratie*. – Außer Kelsen wurden auch der Vizepräsident des Landesgerichts für Strafsachen Wien, Rudolf Schneeweiß, sowie der Rechtsanwalt Richard Preßburger von der *Neuen Freien Presse* um Stellungnahmen gebeten. Ersterer sprach sich für eine „Entpolitisierung der Geschwornenlisten“ aus, Zweiterer warnte vor den Gefahren des Schöffengerichts; keiner außer Kelsen begrüßte die bevorstehende Abschaffung der Jury.

82 Ebd.

83 Perenthaler, *Bundesstaatsrecht*, S. 566, sieht sogar den „politischen Sinn“ der Stufenbautheorie darin, die Gewaltenteilung zugunsten einer parlamentarischen Gesetzgebung zu überwinden.

84 Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl, S. 19 f. (15-17).



sen, ging es seinerzeit darum, dem Monarchen beim Übergang vom Absolutismus zum Konstitutionalismus „ein letztes Uebergewicht über die im Parlamente konzentrierte Gewalt des Volkes zu sichern.“ Die Gesetzgebung – deren Bedeutung damals völlig überschätzt wurde – musste sich der Monarch zwar mit dem Parlament teilen, die Vollziehung verblieb ihm jedoch. Daher sei es eine „Ironie der Geschichte“, dass die USA das „Dogma von der Gewaltentrennung gläubig“ übernommen haben. Kelsen nahm dies gleich zum Anlass, um auch das präsidentielle Demokratiesystem der Vereinigten Staaten zu kritisieren:

„Denn wenn dem nach Millionen zählenden Volke der Wähler nur ein einziger als Gewählter gegenübersteht, dann muß der Gedanke einer Repräsentation des Volkes den letzten Schein von Berechtigung verlieren.“<sup>85</sup>

Und durchaus als eine Kritik der von ihm mitgestalteten österreichischen Bundesverfassung ist es zu verstehen, wenn er auch ein System kritisiert, wo „neben Parlament und Kabinett“ noch ein besonderes Staatsoberhaupt existiere.<sup>86</sup>

Weitaus maßvoller ist das Urteil Kelsens über die Gewaltentrennung in seinen späteren Werken: 1929 meint er sogar, dass sich die „Frage, ob die Gewalttrennung ein demokratisches Prinzip sei oder nicht, ... mit Rücksicht auf den Gegensatz von Ideologie und Wirklichkeit nicht eindeutig beantworten“ lasse.<sup>87</sup> Was die Ideologie betrifft, so bleibt er bei den 1920 vertretenen Ansichten. Was die Praxis betrifft, muss er anerkennen, dass sich die Gewalttrennung in der Praxis bewährt habe, um Willkür und Machtanballung zu vermeiden; somit sei sie „auch in demokratischer Richtung wirksam“.<sup>88</sup> Statt „Gewalttrennung“ sollte man aber besser „Gewaltenteilung“ sagen, da es nicht darauf ankomme, die Gewalten voneinander zu isolieren, sondern sie zu teilen, damit sie einander kontrollieren.<sup>89</sup> – Kelsens „Ausöhnung“ mit dem Dogma der Gewalttrennung bzw. -teilung ist jedoch nur eine kurzfristige: Denn in der Zwischenzeit hat er bereits eine andere, höchst gefährliche Eigenschaft dieser Lehre erkannt: Sie werde als Argument dafür benützt, dass „die richterliche Gewalt ... in die gesetzgebende nicht eingreifen“ dürfe, also könne dem Richter „keine Prüfung des Gesetzgebungsprozesses auf seine Verfassungsmäßigkeit zustehen“.<sup>90</sup> Es ist, als habe Kelsen mit dieser 1925 gemachten Bemerkung schon seine spätere Kontroverse mit Carl Schmitt vorweggenommen: Sollte doch Letzterer 1931 in seinem Buch *Der Hüter der Verfassung*, unter anderem mit Hinweis auf die Gewalttrennung, die Zulässigkeit einer gerichtlichen Gesetzeskontrolle abstreiten. Kelsen trat ihm mit den von ihm schon längst entwickelten Argu-

85 Ebd., S. 19 f. (16).

86 Ebd., S. 22 (18).

87 Ders., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl, S. 82 (212).

88 Ebd., S. 83 (214).

89 Ders., *Hüter der Verfassung*, S. 599. – Es muss an dieser Stelle betont werden, dass auch Montesquieu keine Isolierung der Gewalten wollte, sondern die Forderung nach „checks and balances“ mit der Gewaltenteilung/-trennung schon immer verwoben war; vgl. Hofmann u. Riescher, *Parlamentarismustheorie*, 123.

90 Kelsen, *Lehre von den drei Gewalten*, S. 408. Dieser Aufsatz ist bewusst „unpolitisch“ gehalten und beschränkt sich ganz auf die rechtstheoretische Seite des Problems.

menten entgegen:<sup>91</sup> Werden die drei Gewalten nicht mehr als wesensverschiedene Funktionen gesehen, sondern entsprechend der Lehre vom Stufenbau als verschiedene Stadien der Rechtskonkretisierung, so spreche nichts dagegen, auch eine gerichtliche Kontrolle der Verwaltung oder der Gesetzgebung zuzulassen. So ist Kelsens Auffassung, auch die Gesetzgebung sei eine Art Vollziehung, nämlich Vollziehung der Verfassung, nicht zuletzt auch die demokratietheoretische Grundlage einer Staatsfunktion, an deren Etablierung Kelsen maßgeblich beteiligt war: der Verfassungsgerichtsbarkeit.<sup>92</sup>

91 Ders., *Hüter der Verfassung*, bes. S. 598, Anm. 1; vgl. dazu Dreier, *The Essence of Democracy*.

92 Öhlinger, *Stufenbau*, S. 39; Lepsius, *Hüter der Verfassung*, S. 120.

## Literatur

- Czerwick, Edwin, *Bürokratie und Demokratie. Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System*, Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 121, Berlin: Duncker & Humblot 2001.
- Dreier, Horst, *Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie bei Hans Kelsen*, Fundamenta Juridica, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos 1986.
- Dreier, Horst, The Essence of Democracy – Hans Kelsen and Carl Schmitt Juxtaposed, in: D. Diener u. M. Stolleis (Hg.) *Hans Kelsen and Carl Schmitt. A Juxtaposition*, Schriftenreihe des Instituts für deutsche Geschichte Universität Tel Aviv, Bd. 20, Gerlingen: Bleicher 1999, S. 71-80.
- Ermacora, Felix, *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920)*, Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsbd. VIII, Wien: Ferdinand Berger 1967.
- Hofmann, Wilhelm u. G. Riescher, *Einführung in die Parlamentarismustheorie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1999.
- Jabloner, Clemens, Stufung und „Entstufung“ des Rechts, in: *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 60/2005, S. 163-85.
- Jabloner, Clemens, Das Gesetz als Problem, in: *Juristische Blätter*, 128/2006, S. 409-14.
- Jabloner, Clemens, Rechtsstaatskonzepte. Gedanken zur Unabhängigkeit in Justiz und Verwaltung, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.) *Rechtsstaat und Unabhängigkeit*, Wien-Graz: NWV 2007, S. 18-29.
- Kailitz, Steffen, Staatsformen im 20. Jahrhundert, II: Demokratische Systeme, in: A. Gallus u. E. Jesse (Hg.) *Staatsformen von der Antike bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., Köln-Weimar-Wien: Böhlau 2007, S. 281-328.
- Kelsen, Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1. Aufl., 1920; wiederabgedr. in: M. Jestaedt u. O. Lepsius (Hg.) *Hans Kelsen. Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, S. 1-33.
- Kelsen, Hans, Demokratisierung der Verwaltung, in: *Zeitschrift für Verwaltung*, neue Folge 1/1921, S. 5-15.
- Kelsen, Hans (Hg.) *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Bd. V, Wien-Leipzig: Deuticke 1922.
- Kelsen, Hans, *Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß entwicklungsgeschichtlich dargestellt*, Tübingen: Mohr Siebeck 1923.
- Kelsen, Hans, Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates, in: *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 17/1923-24, S. 374-408.
- Kelsen, Hans, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin: Springer 1925.
- Kelsen, Hans, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig: Braumüller 1925.
- Kelsen, Hans, *Demokratie*, 1926; wiederabgedr. in: M. Jestaedt u. O. Lepsius (Hg.) *Verteidigung der Demokratie*, S. 115-48.

- Kelsen, Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., 1929; wiederabgedr. in: M. Jestaedt u. O. Lepsius (Hg.) *Verteidigung der Demokratie*, S. 149-228.
- Kelsen, Hans, Geschworenengericht und Demokratie. Das Prinzip der Legalität, in: *Neue Freie Presse*, 03. Feber 1929, S. 2.
- Kelsen, Hans, Wer soll der Hüter der Verfassung sein?, in: *Die Justiz. Monatsschrift für Erneuerung des Deutschen Rechtswesens*, 6/1931, S. 576-628.
- Kelsen, Hans, *Foundations of Democracy*, 1955; wiederabgedr. in: M. Jestaedt u. O. Lepsius (Hg.) *Verteidigung der Demokratie*, S. 248-385.
- Kelsen, Hans, *Reine Rechtslehre*, 2. Aufl., Wien: Franz Deuticke 1960.
- Kelsen, Hans, *Sozialismus und Staat. Eine Untersuchung der politischen Theorie des Marxismus*, 3. Aufl., hg. v. N. Leser, Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung 1965.
- Lenin, Wladimir Iljitsch, *Staat und Revolution*, 1918, wiederabgedr. in: Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPdSU (Hg.) *Wladimir Iljitsch Lenin. Werke*, Bd. XXV, Berlin: Dietz 1960, S. 393-507.
- Lenin, Wladimir Iljitsch., *Die nächsten Aufgaben der Sowjetmacht*, 1918, wiederabgedr. in: Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der KPdSU (Hg.) *Wladimir Iljitsch Lenin. Werke*, Bd. XXVII, Berlin: Dietz 1960, S. 225-68.
- Lepsius, Oliver, Der Hüter der Verfassung – demokratiethoretisch betrachtet, in: O. Beaud u. P. Pasquino (Hg.) *La controverse sur „le gardien de la Constitution“ et la justice constitutionnelle*, Paris: Éditions Panthéon Assass 2007, S. 103-26.
- Leser, Norbert, Hans Kelsen und die österreichische Bundesverfassung, in: G. Schebeck (Red.) *75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*, Wien: Verlag Österreich 1995, S. 789-805.
- Llanque, Marcus, Hans Kelsens politikwissenschaftliche Konzeption des materiellen Rechtsstaats, in: H. Brunkhorst u. R. Voigt (Hg.) *Rechts-Staat. Staat, internationale Gemeinschaft und Völkerrecht bei Hans Kelsen*, Baden-Baden: Nomos 2008, S. 365-84.
- Merkl, Adolf, *Demokratie und Verwaltung*, Wien-Leipzig: Moritz Perles 1923.
- Merkl, Adolf, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-Berlin: Springer 1927.
- Messner, Johannes, *Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik*, 5. Aufl., Innsbruck-Wien-München: Tyrolia 1966.
- Öhlinger, Theo, *Der Stufenbau der Rechtsordnung. Rechtstheoretische und ideologische Aspekte*, Wien: Manz 1975.
- Olechowski, Thomas, *Rechtsgeschichte. Einführung in die historischen Grundlagen des Rechts*, 2. Aufl., Wien: facultas.wuv 2008.
- Ost, François u. M. van de Kerchove, *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis 2002.
- Pernthaler, Peter, *Österreichisches Bundesstaatsrecht. Lehr- und Handbuch*, Wien: Verlag Österreich 2004.
- Polaschek, Martin F., *Die Bezirksvertretungen in der Steiermark zwischen 1918 und 1938. Demokratische Selbstverwaltung oder überflüssige Behörde?*, Veröffentlichungen des Steiermärkischen Landesarchivs, Bd. 22, Graz: Selbstverlag des Steiermärkischen Landesarchivs 1997.

- Renner, Karl, *Demokratie und Bureaucratie*, Studien zur Kultur- und Wirtschaftsgeschichte Österreichs, Bd. 1, Wien: Universum 1946.
- Rousseau, Jean Jacques, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (1762), wiederabgedruckt in: ders., *Sozialphilosophische und Politische Schriften*, 2. Aufl., Düsseldorf-Zürich: Artemis u. Winkler 1996, S. 267-391.
- Saage, Richard, *Politische Ideengeschichte in demokratiethoretischer Absicht. Das Beispiel Hans Kelsens und Max Adlers in der Zwischenkriegszeit*, Sitzungsberichte der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig, philosophisch-historische Klasse, Bd. 138, Heft 3, Leipzig: Verlag der Sächsischen Akademie der Wissenschaften 2002.
- Schmitz, Georg, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, Bd. 6, Wien: Manz 1981.
- Schmitz, Georg, *Karl Renners Briefe aus Saint Germain und ihre rechtspolitischen Folgen*, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, Bd. 16, Wien: Manz 1991.
- Somek, Alexander, *Soziale Demokratie. Jean-Jacques Rousseau, Max Adler, Hans Kelsen und die Legitimität demokratischer Herrschaft*, Wien: Verlag Österreich 2001.
- Walter, Robert, *Hans Kelsen als Verfassungsrichter*, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts, Bd. 27, Wien: Manz 2005.
- Walter, Robert, H. Mayer u. G. Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 10. Aufl., Wien: Manz 2007.
- Weber, Karl, Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert, in: P. Bußjäger (Hg.) *Moderner Staat und innovative Verwaltung*, Schriftenreihe des Institut für Föderalismus, Bd. 91, Wien: Braumüller 2003, S. 107-27.
- Wohnout, Helmut, *Regierungsdiktatur oder Ständeparlament? Gesetzgebung im autoritären Österreich*, Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 43, Wien-Köln-Graz: Böhlau 1993.