

Kamila STAUDIGL-CIECHOWICZ, Wien

Lex Starzyński

To this day, the Lex Starzyński has been an integral part of the Austrian constitution. This article examines the origins of this provision on the distribution of competences, starting with the December Constitution of 1867, and follows its development up to the Federal Constitutional Law of 1920. It also focuses on the question of the extent to which the reform proposed by Stanisław Starzyński actually changed the constitutional law of the day, and asks whether the term Lex Starzyński is justified.

Keywords: Austrian constitutional law – Austro-Hungarian Monarchy – First Republic – framework law – provisions on the distribution of competences – Stanisław STARZYŃSKI

„Art 15 Abs 9 B-VG: Die Länder sind im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen.“¹

I. Stanisław Starzyński – Politiker, Jurist, Hochschullehrer²

Die Lex Starzyński wurde nach Stanisław Starzyński benannt. Starzyński kam in einer kleinadeligen Familie in Snowicz, Galizien (Snovyči, Ukraine) am 18. April 1853 zur Welt.³ Er besuchte das Franz-Josefs-Gymnasium und studierte an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität in Lemberg (Lwiw, Ukraine). Bereits während seiner Studienzeit publizierte Starzyński seine erste wis-

senschaftliche Arbeit zum öffentlichen Recht: Der Aufsatz zu den Kompetenzen des Verwaltungsgerichtshofes erschien 1876 in der Zeitschrift *Przegląd Sądowy i Administracyjny* (Verwaltungs- und Gerichtsschau).⁴ 1883, nach einem längeren Forschungsaufenthalt an den Wiener Bibliotheken, habilitierte er sich für Staatsrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität in Lemberg,⁵ im April 1889 wurde Starzyński zum außerordentlichen Professor des allgemeinen und des österreichischen Staatsrechtes ernannt.⁶ Drei Jahre später, im Juli 1892, erfolgte die Ernennung zum ordentlichen Professor der genannten Lehrfächer.⁷ Starzyński war über staatsrechtliche Umbrüche hinweg bis 1924 an der Universität in Lemberg tätig und bekleidete in dieser Zeit mehrfach hohe akademische Funktionen. 1913/14 und 1914/15 war er Rektor. Zu Star-

¹ B-VG BGBl. 1/1930 idF BGBl. I 14/2019.

² NAHLIK, Starzyński; REDZIK, Starzyński. Das Buch von Redzik beinhaltet eine deutschsprachige Zusammenfassung, allerdings enthält diese gravierende sprachliche Fehler, die sich vermutlich aus einer mangelnden Sachkenntnis der Übersetzerin betreffend den historischen und rechtshistorischen Bereich ergeben.

³ BINDER, Starzyński 112.

⁴ REDZIK, Starzyński 308; STARZYŃSKI, O kompetencyi Trybunału Administracyjnego.

⁵ Neue Freie Presse Nr. 6678 v. 1. 4. 1883, 4; REDZIK, Starzyński 309.

⁶ Wiener Zeitung Nr. 97 v. 27. 4. 1889, 1. Nahlik nennt irrtümlich das Jahr 1888 als Ernennungsjahr, NAHLIK, Starzyński 314.

⁷ Neue Freie Presse Nr. 10021 v. 18. 7. 1892, 5.

zyński zahlreichen Schülern gehörte Edward Ignacy Dubanowicz, der Mitverfasser der polnischen Märzverfassung 1921.⁸

Neben seiner akademischen Tätigkeit engagierte sich Starzyński auch politisch. Bereits 1885 wurde er zum ersten Mal von der Kurie der Großgrundbesitzer in den Reichsrat gewählt,⁹ 1888 verzichtete er auf sein Mandat angesichts seiner herannahenden Ernennung zum Extraordinarius. 1901 kehrte er ins Abgeordnetenhaus zurück, abermals gewählt von der Kurie der Großgrundbesitzer. Während er 1907 wiedergewählt wurde, scheiterte seine Wiederwahl 1911. Von 1907 bis 1911 war Starzyński Vizepräsident des Abgeordnetenhauses, gleichzeitig nahm er ein Mandat (1907 bis 1914) am galizischen Landtag wahr.¹⁰ Von 1911 bis 1918 war er Mitglied des Reichsgerichts. Im Mai 1917 berief Kaiser Karl I. Starzyński als Mitglied auf Lebensdauer in den Reichsrat,¹¹ so dass er nun kraft seiner Verdienste einen Sitz im Herrenhaus bekleidete.

In seinen Schriften setzte sich Starzyński mit verschiedenen Aspekten des österreichischen und ab 1918 des polnischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts auseinander. Er publizierte zur Staatssprache in Österreich sowie zur nationalen Gleichberechtigung und zum Wahlrecht. Besonders bemerkenswert ist die von ihm erstellte, umfangreiche Sammlung des österreichischen Verfassungsrechts.¹² Das Werk gliedert sich in einen historischen und einen dogmatischen Teil. Auf über tausend Seiten gibt Starzyński die staatsrechtlichen Vorschriften für Österreich von 1848 bis 1903 in die polnische Sprache übersetzt wieder. Dabei handelt es sich nicht um eine reine Sammlung – der dogmatische Teil der Arbeit ist systematisch geordnet und durch Verweise auf andere Rechtsnormen und die

Rechtsprechung der Höchstgerichte ergänzt. 1903 publiziert, war das Werk für Österreich einzigartig,¹³ eine entsprechende deutschsprachige Zusammenstellung des Verfassungsrechts publizierte erst 1906 Edmund Bernatzik.¹⁴ Mit der Unabhängigkeit Polens 1918 hatte Starzyński keine politischen Ämter mehr inne, er verfasste jedoch zahlreiche Schriften zum polnischen Verfassungsrecht und 1928 einen Verfassungsentwurf. In der polnischen Verfassungsdebatte setzte er sich für die Schaffung eines Verfassungsgerichtshofes nach österreichischem Modell ein.¹⁵ Neben rechtsdogmatischen Untersuchungen beschäftigte er sich auch mit rechtshistorischen Fragen und publizierte u.a. Arbeiten zur polnischen Maiverfassung 1791 und zur ersten österreichischen Verfassung 1848. Starzyński starb am 17. November 1935 in Lemberg.

II. Zu den „Vorläufern“ der Lex Starzyński¹⁶

Für das Verständnis der Lex Starzyński muss zunächst der Blick auf die Dezemberverfassung von 1867 und die darin enthaltene Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem Reich und den Kronländern gerichtet werden.¹⁷ Gem. § 11 Abs. 2 lit k Grundgesetz über die Reichsvertretung 1867 oblag dem Reichsrat „die Strafjustiz- und Polizeistraf-, sowie die Civilrechtsgesetzgebung, mit Ausschluß der Gesetzgebung über die innere Einrichtung der öffentlichen Bücher und über solche Gegenstände, welche auf Grund der Landesordnungen und dieses Grundgesetzes in den Wirkungskreis der Landtage gehören, fer-

⁸ REDZIK, Starzyński 310.

⁹ Salzburger Chronik Nr. 132 v. 13. 6. 1885, 1.

¹⁰ BINDER, Starzyński 113.

¹¹ Wiener Zeitung Nr. 116 v. 22. 5. 1917, 1.

¹² STARZYŃSKI, Kodeks.

¹³ REDZIK, Starzyński 314.

¹⁴ BERNATZIK, Verfassungsgesetze.

¹⁵ REDZIK, Starzyński 318.

¹⁶ Vgl. PERNTHALER, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen 54–57; WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 134–140.

¹⁷ Zur Entstehung der Dezemberverfassung vgl. HAIDER, Protokolle.

ner die Gesetzgebung über Handels- und Wechselrecht, See-, Berg- und Lehenrecht“.¹⁸

Aus dieser Bestimmung ergab sich, dass der Reichsrat in erster Linie die Gesetzgebungskompetenz bei Angelegenheiten des Straf- und Zivilrechts innehatte. Nicht unter seine Legislativkompetenz im Straf- und Zivilrecht fielen allerdings Bereiche, die den Landtagen vorbehalten waren, folglich findet sich hier die „erstmalige verfassungsrechtliche Verankerung [der] Zivil- und Strafrechtsgesetzgebungskompetenz der Landtage“.¹⁹

Bereits während der Debatten zur neuen Verfassung 1867 war dies ein umstrittenes Thema. Einerseits wurden ständige Kompetenzstreitigkeiten befürchtet, andererseits auf die starke Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Reichsrats in diesem Bereich hingewiesen. Zwar sah die Regierungsvorlage zum Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung aus 1861 abgeändert wurde, einen Aufgangtatbestand im Bereich der Gesetzgebungskompetenz zugunsten des Reichsrates vor,²⁰ diese Vorschrift konnte sich allerdings nicht durchsetzen. Mit Hinweis auf die Stärkung der Autonomie der Landtage empfahl der Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses

„eine umfassende Aufzählung jener Gegenstände [...], welche künftig dem Wirkungskreise des Reichsrathes angehören sollen, so daß alle übrigen in dem veränderten Grundgesetze dem Reichsrathe nicht ausdrücklich vorbehaltenen

Gegenstände dem Wirkungskreise der Landtage angehören werden.“²¹

Aus diesen Überlegungen des Verfassungsausschusses ergibt sich also, dass die Aufzählung der Gesetzgebungskompetenzen des Reichsrats eine taxative sein sollte.²² Durch die namentliche Nennung der Kompetenzen wollte der Verfassungsausschuss künftige Kompetenzstreitigkeiten verhindern, denn alle Bereiche, die nicht explizit dem Reichsrat zugeordnet wurden, sollten den Landtagen zufallen. Im Gesetzesentwurf des Verfassungsausschusses heißt es dann bei den Kompetenzen des Reichsrats (§ 11 Abs. 2): „k) die Civil- und Strafrechtsgesetzgebung, (in soferne sie nicht die Einrichtung der Grundbücher und solche Gegenstände betrifft, welche auf Grund der Landesordnungen und dieses Grundgesetzes in den Wirkungskreis der Landtage gehören), ferner die Gesetzgebung über Handels- und Wechselrecht, See-, Berg- und Lehenrecht“²³. Über die eingeklammerten Worte sowie die Kompetenzbestimmungen im Allgemeinen brach nun im Abgeordneten- wie auch im Herrenhaus eine heftige Diskussion aus.

Eine wesentliche Neuerung im Vergleich zur Februarverfassung 1861 stellte der Umstand dar, dass im Gegensatz zu dieser nun der Aufgangtatbestand im Bereich der Gesetzgebung den Landtagen und nicht dem Reichsrat zugutekam. Die Einführung einer taxativen Aufzählung des Wirkungskreises des Reichsrats wurde durchaus kritisch gesehen. Es bestand die Sorge, dass „eine erschöpfende Vollständigkeit [...] unerreichbar“²⁴ sei, auch die Klarheit der taxativen Bestimmungen wurde bemängelt.

In der Spezialdebatte zu den einzelnen Bestimmungen der Gesetze, die gemeinsam die Dezemberverfassung ausmachten, wurde die Bei-

¹⁸ § 11 Abs. 2 lit k des Gesetzes v. 21. 12. 1867 RGBL. 141/1867 wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung v. 26. 2. 1861 abgeändert wird.

¹⁹ PERNTHALER, *Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen* 54.

²⁰ § 11 Abs. 1 Regierung-Entwurf: „Zum Reichsrathe gehören ferner auch alle übrigen gemeinsamen Gegenstände der Gesetzgebung, welche nicht ausdrücklich durch die Landesordnungen den einzelnen im Reichsrathe vertretenen Landtagen vorbehalten sind.“ Neue Gesetzgebung 112.

²¹ Ebd. 115.

²² Auch die Protokolle des Verfassungsausschusses bezeugen das, HAIDER, *Protokolle* 133.

²³ Neue Gesetzgebung 120f.

²⁴ Ebd. 128.

behaltung der Einheit der Justizgesetzgebung gefordert. Besondere Aufmerksamkeit in der Diskussion von § 11 Abs. 2 lit k erfuhr der Pausus zu den Grundbüchern, da die einheitliche Regelung des Grundverkehrs als wirtschaftlich wichtig erachtet wurde. Auch der Bericht der juristisch-politischen Kommission des Herrenhauses, die sich mit dem Entwurf auseinander gesetzt hatte, fiel in diesem Bereich kritisch aus. Die Kommission sprach sich für ein einheitliches Grundbuchsrecht aus und bemängelte darüber hinaus insbesondere die Formulierung bei der Zuweisung der Zivil- und Strafgesetzgebung im Bereich der Landesangelegenheiten: „[S]o ist diese Bestimmung einer sehr bedenklichen und weittragenden Auslegung ausgesetzt. Da nämlich in den Landesordnungen Angelegenheiten der Landescultur, dann das Communicationswesen und die Wohlthätigkeitsanstalten vorbehalten sind, so könnte folgerichtig die Gesetzgebung bezüglich des Realcredits, der Theilbarkeit und Belastung unbeweglicher Güter, dann der Fideicommissen, Servituten u.s.w. die ganze Agrargesetzgebung in civil- und strafrechtlicher Beziehung u.s.w., als sämmtlich in das Gebiet der Landescultur gehörig, von den Landtagen in Anspruch genommen werden.“²⁵

Insgesamt kritisierte die juristisch-politische Kommission des Herrenhauses den Auffangtatbestand zugunsten der Landtage, empfahl jedoch trotzdem, für den vom Abgeordnetenhaus vorgeschlagenen Entwurf zu stimmen, um das Zustandekommen der Verfassungsänderung nicht zu vereiteln. Klar positionierte sich auch der Justizminister und Rechtsgelehrte Anton Josef Ritter Hye von Glunck in der Debatte im Herrenhaus gegen eine Zersplitterung des Zivil- und Strafrechts durch zu starke Länderautonomie. Er gab zu bedenken, dass viele Bereiche der Landeskultur zivilrechtliche Angelegenheiten berühren und somit die Landtage sowohl ding-

liche Rechte als auch Schuldrechte regeln würden. Hingegen betonte er die Vorteile einer zentralen Gesetzgebungskompetenz in diesen Angelegenheiten: „Seien wir glücklich, wenn einmal über die allgemeinsten Principien des Civil- und Strafrechts alle Völker der Monarchie sich einigen zu einer bestimmten und gleichförmigen Gesetzgebung, die im wohlverstandenen Interesse der Völker von den einzelnen Landtagen nicht soll alterirt werden können.“²⁶

Die Befürworter der verstärkten Länderautonomie betonten die faktische Unmöglichkeit des Reichsrates, speziell auf Länderbedürfnisse ausgerichtete Gesetze im Reichsrat zu beschließen – diesfalls würde der Reichsrat „nie zu tagen aufhören“.²⁷ Betont wurde auch, dass die explizite Nennung der Befugnis der Landtage, in bestimmten Angelegenheiten auch das Zivil- und Strafrecht zu regeln, die Wahrnehmung der Länderangelegenheiten sicherstellen sollte. „Es soll [...] nichts Anderes gewahrt sein, als daß eben den Landtagen in Beziehung auf die ihnen ohnehin landesordnungsmäßig zustehende Competenz nicht etwa der Einwand entgegen gestellt wird, daß hier das Civil- oder Strafrecht berührt werde und daher der Gegenstand von ihrer Competenz ausgeschlossen sei.“²⁸

Schlussendlich stimmte das Herrenhaus zwar für den Auffangtatbestand zugunsten der Landtage, beschloss jedoch für den Bereich der Zivil- und Strafrechtsgesetzgebung eine vom Entwurf des Abgeordnetenhauses abweichende Version: Demnach sollte die in § 11 Abs. 2 lit k normierte Gesetzgebungskompetenz des Reichsrats umfassen: „die Civil- und Strafgesetzgebung, sowie die Gesetzgebung über Handels- und Wechselrecht, See-, Berg- und Lehenrecht“.²⁹ Folglich waren hier die Ausnahmen zugunsten der Landtage im Bereich der Grundbücher und der Lan-

²⁵ Ebd. 218.

²⁶ Ebd. 260.

²⁷ Ebd. 200.

²⁸ Ebd. 287.

²⁹ Ebd. 286.

desangelegenheiten nicht mehr enthalten. Das Abgeordnetenhaus zog bei diesen Änderungen nicht mit, sondern adaptierte ihre ursprüngliche Fassung als Reaktion auf die Bedenken des Herrenhauses und um mehr Klarheit zu schaffen. Die Strafrechtsgesetzgebung wurde durch die Begriffe Strafjustiz- und Polizeistrafgesetzgebung ersetzt, statt „Einrichtung der Grundbücher“ hieß es nun „innere Einrichtung der öffentlichen Bücher“.³⁰ Dadurch sollte einerseits klar gemacht werden, dass die rein technische Ausgestaltung der Grundbücher in die Landeskompetenz fiel, und andererseits mit dem Begriff der „öffentlichen Bücher“ auf die Eigenheiten der einzelnen Kronländer Bedacht genommen werden. Somit waren von diesem Begriff auch die „Notifiken-, Hypotheken- und Verfachbücher“³¹ umfasst. Trotz einiger Widerstände stimmte das Herrenhaus dem Beschluss des Abgeordnetenhauses zu, man wollte das Zustandekommen der Verfassung nicht gefährden und auch nicht hinauszögern. Für den Bereich der Zivilrechts-, Polizeistraf- und Strafjustizgesetzgebung ergab sich aus der Dezemberverfassung, wie von Wiederin festgestellt, das „Prinzip der Adhäsion“, es handelte sich also um eine „Annexkompetenz“,³² die je nach Zuordnung der Materie, an der sie haftete, der Reichs- oder der Landesgesetzgebung oblag.

Trotz der Aufteilung der Kompetenzen und der formalen Stärkung der Länderautonomie kam es in der Praxis in den folgenden Jahrzehnten wiederholt zu Konflikten bezüglich der Zuordnung von Materien zur Landes- oder Reichsgesetzgebung.³³ Insbesondere wurden die zugunsten der Landtage in § 11 Abs. 2 lit k verankerten Kompetenzen ignoriert und diese Materien zentral

geregelt.³⁴ Für Kompetenzstreitigkeiten im Bereich der Legislative war jedoch kein Entscheidungsorgan vorgesehen.

III. Die Reform des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1907

Eine wesentliche Änderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung erfolgte 1907. Insbesondere ist die Novelle 1907 für die Einführung des allgemeinen und gleichen Männerwahlrechts zum Abgeordnetenhaus bekannt.³⁵ Eine Änderung erfolgte allerdings auch in § 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, einer Bestimmung, die sich mit den Kompetenzen der Landtage beschäftigte. Mit der Novelle wurden dem § 12 zwei neue Absätze hinzugefügt. Für die gegenständliche Darstellung von Bedeutung ist dabei der neue § 12 Abs. 2, der besagte: „In Angelegenheiten, welche hienach auf Grund der Landesordnungen und dieses Staatsgrundgesetzes zum Wirkungskreise der Landesgesetzgebung gehören, kann letztere die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiete der Strafjustiz- und Polizeistraf- sowie der Zivilrechtsgesetzgebung treffen.“³⁶

Auf den ersten Blick mag die Verknüpfung der Wahlrechtsreform mit der Konkretisierung der Kompetenzen der Landtage verwundern. Einen klaren Zusammenhang zwischen beiden Materien sah hingegen der Namenspatron der Lex Starzyński, wie er gleich bei der zweiten Sitzung des Wahlreformausschusses am 27. März 1906 ausführte: „[D]enn die Folge einer eventuellen Annahme der Regierungsvorlage wäre, daß ein auf Grund des allgemeinen und gleichen Stimm-

³⁰ Ebd. 287.

³¹ Ebd. 265.

³² WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 137.

³³ Vgl. die Beispiele weiter unten.

³⁴ PERNTHALER, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen 55.

³⁵ Vgl. insb. SIMON, Wahlrecht.

³⁶ Art. III RGBl. 15/1907.

rechtes gewähltes Parlament entstünde, das noch viel zentralistischer wäre als das heutige, das alle möglichen gesetzgeberischen Kompetenzen sich aneignen würde. In Österreich würde dann eine noch strammere Zentralisation Platz greifen, als sie bis jetzt bestanden hat. Man habe überhaupt die Erfahrung gemacht, daß das allgemeine und gleiche Wahlrecht stets zur Förderung des Zentralismus dient. Eine autonomistische Partei müsse daher den Moment, in welchem das allgemeine und gleiche Wahlrecht eingeführt werden soll, ergreifen, um eine Verfassungsänderung im Sinne der Dezentralisation zu verlangen.³⁷

Ein weiterer Aspekt spielte für die Zurückhaltung des Polenklubs im Reichsrat bei der Einführung des allgemeinen Männerwahlrechts eine Rolle. Während das Kurienwahlrecht für Galizien eine Stärkung der polnischen Interessen bedeutete, stärkte das allgemeine Wahlrecht die Position der ruthenischen Bevölkerung Galiziens. Dieser Punkt wurde von Starzyński nicht angesprochen, kam allerdings in der Debatte im Abgeordnetenhaus auf.³⁸

Konkret sprach Starzyński fünf Punkte an, bei denen aus seiner Sicht die Autonomie der Länder gestärkt werden müsse: das Schulwesen, die Sprachenfrage, die Landeskultur, die Einrichtung der Landesverwaltungsbehörden und die Landesfinanzen. Hier soll nur die Frage der Landeskultur behandelt werden. Aus den Konflikten um die Gesetzgebungskompetenz in dieser Materie entsprang die spätere Lex Starzyński.

In der Begründung seiner Forderungen erklärte Starzyński, dass sich auf „dem Gebiete der Landeskultur [...] eine Praxis herausgebildet [habe], die mit dem Staatsgrundgesetz in grellem Widerspruch steht. Nach den Landesordnungen gehören die Landeskulturgesetze in ihrem gan-

zen Umfange in die Landtage. Wenn in solche Gesetze, was unbedingt notwendig sei, auch straf- und zivilrechtliche Normen aufgenommen werden, so könne man doch daraus nicht folgern, daß diese Bestimmungen in die Kompetenz des Reichsrates gehören. Diesbezüglich müsse einmal Ordnung geschaffen werden, und weil es kein Kriterium gebe, welche straf- und zivilrechtlichen Bestimmungen den Landtagen und welche dem Reichsrate zuzuweisen sind, müsse klar und offen ausgesprochen werden, daß alle derartigen Bestimmungen, die im Zusammenhange mit den Landeskulturgesetzen stehen, in die Kompetenz der Landtage fallen.“³⁹

Für die Vorberatungen zu Starzyńskis Ausführungen im Wahlreformausschuss wurde ein Unterausschuss eingerichtet. Starzyński brachte sowohl einen Antrag auf die Ergänzung des § 12 leg cit als auch eine Resolution ein. Er schlug vor, im § 12 leg cit zwei neue Absätze einzufügen. Demnach sollte der neue Absatz 2 lauten: „In Angelegenheiten, welche hienach auf Grund der Landesordnungen und dieses Staatsgrundgesetzes zum Wirkungskreise der Landesgesetzgebung gehören, kann letztere die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auf dem Gebiete der Strafjustiz und der Polizeistrafen sowie der Zivilrechtsgesetzgebung insoweit treffen, als dieselben nicht mit grundsätzlichen Bestimmungen und Einrichtungen des Zivil- und Strafrechtes in Widerspruch stehen.“⁴⁰

Der zweite neu vorgeschlagene Absatz beschäftigte sich mit der Organisation von Verwaltungsbehörden. Durch die Resolution sollte der Begriff der Landeskulturangelegenheiten näher definiert werden und die Regierung wurde aufgefordert, diese Definition bei der Beurteilung, ob eine Materie zur Landeskompetenz im Bereich der Landeskulturangelegenheiten gehört,

³⁷ 2727 BlgAH XVII. Sess 193.

³⁸ 451. Sitzung v. 16. 11. 1906, StenProt AH XVII. Sess 39905–39909; BATOWSKI, Polen 543–545; JANOWSKI, Galizien.

³⁹ 2727 BlgAH XVII. Sess 193.

⁴⁰ Ebd. 517.

zu berücksichtigen. Exemplarisch führte Starzyński an: „Forst-, Jagd-, Fischereirecht, Tierzucht, Feldschutz, Maßregeln zur Bekämpfung land- und forstwirtschaftlicher Schädlinge, Benützung, Leitung und Abwehr von Gewässern, Meliorationen, Wildbachverbauungen, Regelung und Ablösung von Forst- und Weidenutzungen u.s.w., ferner alle Angelegenheiten der Agrarverfassung, wie: Bestimmung über die freie Teilbarkeit von Grund und Boden oder über deren Beschränkung, über Rentengüter, besondere Erbteilverordnungen für bäuerliche Liegenschaften, über agrarische Operationen u.s.w., sowie die Beteiligung an der Ordnung des landwirtschaftlichen Kreditwesens, an der Organisation des land- und forstwirtschaftlichen Berufsstandes, an der Ordnung des land- und forstwirtschaftlichen Gesindewesens u.s.w.“⁴¹

Um Starzyńskis Anträge zu verstehen, bedarf es eines Blickes zurück auf die diesbezügliche Praxis des Reichsrates. Als eindeutige Kompetenz der Landtage ergab sich aus den Landtagsordnungen die Landeskultur. Unter dem Begriff Landeskultur wurde die „Landwirtschaft im weiteren Sinne des Wortes“ verstanden, insbesondere „einerseits Landwirtschaft im engeren Sinne und Forstwirtschaft und andererseits Thierzucht, Jagd und Fischerei“.⁴² Welche Bereiche exakt zu Landeskultur gehören, war allerdings angesichts der unterschiedlichen Interessen umstritten. So führte der Abgeordnete Moritz von Kaiserfeld bei der Debatte zur Änderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung 1867 wie folgt aus: „Man darf [...] die weite Dehnbarkeit des Wortes ‚Landescultur‘ nehmen; hat es doch Landtage gegeben, welche sich für incompetent hielten, ein Gesetz über den Bestiftungszwang⁴³ zu erlassen, während andere ein

solches Gesetz ohne allen Anstand votierten; von einer Gesindeordnung, welche zugleich Verträge, Strafen und andere Dinge enthält, ist es sehr zweifelhaft, ob sie unter den Begriff ‚Landescultur‘ oder unter einen anderen Begriff zu subsumieren wäre, nach welchem sie etwa zur Kompetenz des Reichsrathes gehören würde.“⁴⁴

Die Dezemberverfassung stärkte zwar de jure die Position der Länder, in der Praxis änderte das jedoch wenig. Strategische Aspekte waren für die Länder von Nachteil: Da die Reichsregierung die Vorlage zur kaiserlichen Sanktion verweigern konnte,⁴⁵ hing die Realisierung der Länderautonomie vielfach auch von politischen Interessen ab. In der Praxis wurden in vielen Bereichen verfassungsrechtlich hier nicht vorgesehene Rahmengesetze eingeführt.

Anschauliche Beispiele zu den Kompetenzstreitigkeiten liefert der Bereich der Landeskultur. Beispielsweise waren die Regelung des Wasserrechts und jene des Fischereirechts⁴⁶ umstritten. Thematisiert wurde die Frage der Kompetenz bereits 1869 während den Verhandlungen zum Wassergesetz.⁴⁷ Klar ergibt es sich aus dem Ausschussbericht, dass hier – entgegen der Kompetenzaufteilung in der Dezemberverfassung – eine Aufteilung dieser Kompetenzen zwischen Reichsrat und Landtagen angenommen wurde: „Wie die Aufschrift des Gesetzentwurfes zeigt, betrifft derselbe bloß [sic] die der Reichsgesetzgebung vorbehaltenen Bestimmungen des Wasserrechts. Es ist nämlich eine nothwendige Consequenz der geänderten Bestimmungen der Reichsverfassung, daß eben in Bezug auf diesen Gegenstand ein großer Theil der Gesetzgebung der Landesgesetzgebung anheimfällt, weshalb auch der gegenwärtig dem hohen Hause vorliegende Gesetzentwurf nur den Zweck hat, jene

⁴¹ Ebd.

⁴² PACE, Handbuch VI, 1.

⁴³ Unter Bestiftungszwang verstand man das Verbot Bauerngüter ohne staatlicher Bewilligung zu trennen. Vgl. Politische Gesetze 22.

⁴⁴ Neue Gesetzgebung 202.

⁴⁵ WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 138.

⁴⁶ Zum Fischereirecht vgl. OSTRAWSKY, Fischereirecht.

⁴⁷ 193. Sitzung v. 27. 4. 1869, StenProt AH I. Sess 5847.

allgemeinen Bestimmungen zu präzisieren, welche zugleich bei ihrem innigen Zusammenhange mit der Privatgesetzgebung der Reichsgesetzgebung anheimfallen.“⁴⁸

Auch aus dem Ackerbaumministerium hieß es, dass es bestimmte Angelegenheiten der Landeskultur gibt, „welche allen Ländern gemeinsam sind, und es würde kaum gelingen, diesen Zweig der Urproduction anders zu schützen als indem man die Gesetzgebung hierüber dem Reiche zuweist.“⁴⁹

Die Frage der Zuständigkeiten im Bereich der Landeskultur wurde auch in zeitgenössischen wissenschaftlichen Abhandlungen bearbeitet. Ganz klar für die eindeutige, unbeschränkte Kompetenz der Landtage sprach sich der Professor für Statistik und Verwaltungsrecht an der Universität in Lemberg Tadeusz Pilat aus.⁵⁰ Mit Hilfe einer historischen Analyse belegte Pilat nicht nur die Gesetzgebungskompetenz der Landtage im Bereich der Landeskultur, sondern auch deren Kompetenz, in ihnen zugewiesenen Angelegenheiten zivil- und strafrechtliche Normen zu erlassen.⁵¹ Damit stellte er sich gegen die von Ministerialrat Karl Peyrer 1876 publizierte Meinung. Zwar sprach auch Peyrer den Landtagen die Kompetenz, in ihren Angelegenheiten zivilrechtliche und strafrechtliche Bestimmungen erlassen zu dürfen, zu, doch argumentierte er bei der Feststellung der Kompetenzaufteilung anders. Die Heranziehung der Auslegung anhand des Willens des historischen Gesetzgebers lehnte Peyrer in diesem Fall ab. Peyrer begrüßte zwar die Verwendung historischer Motivenberichte dort, „wo es sich um die Auslegung wirklich zweifelhafter Gesetzesstellen handelt“, verneinte jedoch, „daß es gestattet sei, auf solche Gründe, auf Motive des Gesetzes, auf die Beratungen bei Erlassung desselben u. dgl. dort

Rücksicht zu nehmen, wo das Gesetz selbst vollkommen klar ist.“⁵² Peyrer sah „die entscheidende, die Kompetenz normirende Bestimmung in den Eingangsworten des § 11“. Dieser besagte: „Der Wirkungskreis des Reichsrates umfaßt alle Angelegenheiten, welche sich auf Rechte, Pflichten, und Interessen beziehen, die allen im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern gemeinschaftlich sind“.

Die darauffolgende Aufzählung der einzelnen Kompetenzbereiche verstand Peyrer hingegen nur als „eine Erläuterung der allgemeinen in den Eingangsworten enthaltenen Bestimmung“, nicht jedoch als eine taxative Enumeration. Als entscheidendes Kriterium für die Einordnung als Reichsratskompetenz oder Landtagskompetenz bezeichnete Peyrer die Frage, „ob der zu regelnde Gegenstand oder die einzelnen über denselben zu erlassenden Bestimmungen solche sind, welche sich auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehen, die allen im Reichrat vertretenen Königreichen und Ländern gemeinsam sind.“⁵³ In den Kompetenzbereich der Landtage fielen hingegen jene Angelegenheiten, die durch „provinzielle Eigenthümlichkeiten bedingt“⁵⁴ waren.

Darüber hinaus erklärte Peyrer, dass die „Doppeleigenschaft als Reichs- und Landesgesetzgebung“, wie sie bspw. im Zusammenhang mit dem Wasserrechtsgesetz zur Anwendung kam, „im Widerspruch [...] mit der bisherigen österreichischen Gesetzgebung [stehe], wie sich dieselbe seit der thesesianischen und insbesondere der josefinischen Periode in allen größeren Gesetzesacten entwickelt hat.“⁵⁵

Da Peyrer in seiner Tätigkeit beim Ackerbaumministerium mehrere Gesetzesentwürfe aus dem Bereich der Landeskultur verfasst hatte,⁵⁶ ver-

⁴⁸ Ebd.

⁴⁹ Zit. n. PEYRER, Kompetenzsphären 9.

⁵⁰ PILAT, O kompetencyi 95.

⁵¹ Ebd. 94.

⁵² PEYRER, Kompetenzsphären 14.

⁵³ Ebd. 14f.

⁵⁴ Ebd. 15.

⁵⁵ Ebd. 14.

⁵⁶ Österreichische Zeitschrift für Verwaltung XVI (1883), 85.

wundert seine Position im Kompetenzstreit nicht. Jedoch zeigt sich anhand weiterer zeitgenössischer Rechtsmeinungen, dass diese Ansicht in den zentralen Organen und bei manchen Staatsrechtlern die vorherrschende war. In seinem Kurzkommentar aus 1906 stellte der Wiener Professor für Staats- und Verwaltungsrecht Edmund Bernatzik zu § 12 *leg cit* und der Bestimmung des Auffangtatbestandes zugunsten der Länder im Gegensatz zur Februarverfassung 1861 fest, dass „die große Bedeutung dieses Gegensatzes [...] sehr stark dadurch verwischt [wird], daß der § 11 [...] eine *clausula generalis* zu Gunsten der Reichskompetenz enthält.“⁵⁷

Aus diesen zum Teil widersprüchlichen Rechtsansichten heraus erklärt sich die auf dem Gebiet der Landeskultur immer wieder angewandte Praxis der Rahmengesetzgebung, so bspw. das Wasserrechtsgesetz⁵⁸ aus 1869 oder das Fischereigesetz⁵⁹ aus 1885. Sie stellte eine Art Kompromiss unter Beteiligung des Reichsrates und der Landtage an der Gesetzgebung zur entsprechenden Materie dar.⁶⁰ Durch diese Reichsgesetze griff der Reichsrat in die Kompetenzen der Landtage ein und regelte insbesondere strafrechtliche sowie zivilrechtliche Fragen,⁶¹ gleichzeitig wurden bestimmte Aspekte ausgelassen und dem Landtag vorbehalten. Die so durchgeführte Teilung der Kompetenzen stieß auf Kritik unterschiedlicher Gruppen. Während die Verfechter der Landesautonomie darin eine klare Verletzung der Dezemberverfassung sahen, gab es auch seitens dem Zentralismus nahestehender Personen Bedenken. Zwar zählte der bereits erwähnte Ministerialrat Peyrer das Wasserrechtsgesetz 1869 zu den „besten Culturgesetzen“, doch bemerkte er kritisch

zur Abgrenzung zwischen Reichsrat und Landtagen, zwischen dem Reichsgesetz und den einzelnen Landesgesetzen: „Unterwirft man aber die einzelnen Bestimmungen der Wasserrechtsgesetze einer eingehenderen Prüfung, so vermißt man in Bezug auf jene legislative Scheidung jedes durchgreifende Princip und vergebens forscht man bei den meisten Bestimmungen nach einem Grunde, warum sie dieser und nicht der gegentheiligen Kompetenz zugewiesen wurden.“⁶²

Insgesamt war die Praxis der Rahmengesetze uneinheitlich und führte zu weiteren Problemen, bspw. bei mangelnder Umsetzung entsprechender Landesgesetze, auf die das Rahmengesetz verwies.⁶³

Trotz dieser problematischen Praxis stieß der Antrag Starzyńskis im Subkomitee auf wenig Zuspruch. Kritisiert wurde der Zeitpunkt, da man die Verzögerung der Wahlrechtsreform befürchtete, vorgebracht wurde auch, der Wahlreformausschuss sei nicht das geeignete Forum für die Änderung von Kompetenzbestimmungen. Angeregt wurde hingegen eine Umfrage bezüglich der Bedürfnisse der Landtage. Im Subkomitee stimmten sechs Abgeordnete gegen und drei für den Antrag Starzyńskis, folglich war er damit abgelehnt.⁶⁴ Im Wahlreformausschuss referierte der Abgeordnete Dr. Karl v. Grabmayr über den Antrag Starzyńskis.⁶⁵ Anschließend stellte Starzyński seinen Antrag in leicht abgewandelter Form im Wahlreformausschuss. Demnach sollte der § 12 Abs. 2 *leg cit* heißen: „In Angelegenheiten, welche hienach auf Grund der Landesordnungen und dieses Staatsgrundgesetzes zum Wirkungskreise der Landesgesetzgebung gehören, kann letztere die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebie-

⁵⁷ BERNATZIK, Verfassungsgesetze 362 Anm. 1.

⁵⁸ Gesetz v. 30. 5. 1869, RGBl. 93/1869, betreffend die der Reichsgesetzgebung vorbehaltenen Bestimmungen des Wasserrechtes.

⁵⁹ Gesetz v. 25. 4. 1885, RGBl. 58/1885, betreffend die Regelung der Fischerei in den Binnengewässern.

⁶⁰ WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 138.

⁶¹ STARZYŃSKI, Rozszerzenie autonomii 757.

⁶² PEYRER, Kompetenzsphären 13.

⁶³ Zur Rahmengesetzgebung vgl. ausführlich WEYR, Rahmengesetze.

⁶⁴ 2727 BlgAH XVII. Sess 557.

⁶⁵ Ebd. 703–706.

te der Strafjustiz- und Polizeistraf- sowie der Zivilrechtsgesetzgebung treffen.“⁶⁶

Der Unterschied zum ursprünglichen Antrag war der Wegfall des Passus über den Widerspruch „mit grundsätzlichen Bestimmungen und Einrichtungen des Zivil- und Strafrechtes“. Starzyński hatte durch diese Einschränkung einen möglichst kulantesten Weg gehen wollen, um die Zustimmung im Subkomitee zu erreichen.⁶⁷ Angesichts seines dortigen Scheiterns entfernte er diese Einschränkung im Antrag. In der Debatte im Wahlreformausschuss wurde als Argument gegen den Antrag vorgebracht, dass er selbstverständlich sei. Diesen Vorwurf beantwortete Starzyński mit der Bemerkung, dass der Einwand zwar „wohl berechtigt“ sei, „[w]enn man aber bedenke, daß seit dem Bestande der gegenwärtigen Verfassung die Gesetzgebung eine Richtung befolgt habe, welche dem Selbstverständlichen direkt zuwiderlaufe, so bleibe Abgeordneten, welche die Gesetzgebung wieder auf die richtige Bahn leiten wollen, nichts anderes übrig, als dafür einzutreten, daß das sogenannte Selbstverständliche kodifiziert werde.“⁶⁸

Die Abstimmung im Wahlreformausschuss ging mit 22 zu 16 Stimmen für den Antrag Starzyńskis aus. Im Plenum des Abgeordnetenhauses wurde der Reformantrag zwar als authentische Interpretation bezeichnet, jedoch von manchen Abgeordneten als Erweiterung der Landesautonomie angesehen. Dabei beriefen sie sich streng genommen auf eine rein faktische Erweiterung trotz Beibehaltung des bereits davor vorgesehenen rechtlichen Rahmens. Der Abgeordnete Andrii (Andryj) Kos vom Ruthenenklub erklärte, „bei dem gegenwärtigen Stande der Dinge, wo die Frage, ob die obigen Angelegenheiten in den Wirkungskreis des Reichsrates oder der Landtage gehören, zweifelhaft ist, hing die Entscheidung dieser Frage größtenteils von der

Zentralregierung wie auch vom Reichsrat ab und diese Entscheidung ist sehr oft zu Gunsten des Reichsrates ausgefallen.“⁶⁹

Kos sprach sich gegen jegliche Stärkung der Landtage aus, sei es auch nur durch eine authentische Interpretation. Hintergrund der Ablehnung des Antrages seitens des Ruthenenklubs war der in Galizien herrschende Nationalitätenkonflikt zwischen polnischen Großgrundbesitzern und den ruthenischen Bauern. Auch die Resolution, mit der der Begriff der Landeskultur definiert werden sollte, stieß bei ruthenischen Vertretern auf Ablehnung. Der Abgeordnete Julijan Romanczuk befürchtete, dass dadurch „in Galizien die bäuerliche Bevölkerung noch mehr als bis jetzt der Übermacht des in seiner Majorität schlachzizischen Landtages ausgeliefert sein wird.“⁷⁰ Schlussendlich wurde der Antrag Starzyńskis mit 201 gegen 35 Stimmen im Abgeordnetenhaus angenommen.⁷¹

Im Herrenhaus beschäftigte sich ebenfalls zunächst die Wahlreformkommission mit dem Gesetzesentwurf. § 12 *leg cit* wurde weniger Beachtung geschenkt; zwar sahen manche Mitglieder der Kommission keinen Zusammenhang zur Wahlrechtsreform, doch wurde er schließlich ohne Änderungen in der Kommission⁷² wie auch im Plenum des Herrenhauses angenommen.⁷³

Die von Starzyński eingebrachte Resolution wurde von der Regierung akzeptiert und 1909 in der Landesordnung für Galizien verankert.⁷⁴

⁶⁹ 451. Sitzung v. 16. 11. 1906, StenProt AH XVII. Sess 39905.

⁷⁰ 452. Sitzung v. 17. 11. 1906, StenProt AH XVII. Sess 39968.

⁷¹ Ebd. 39984.

⁷² 390 BlgHH XVII. Sess 5.

⁷³ 69. Sitzung v. 11. 1. 1907, StenProt HH XVII. Sess 1527.

⁷⁴ Der neue § 18a lautete: „Als Angelegenheiten der Landeskultur werden alle Angelegenheiten erklärt, welche die land- und forstwirtschaftliche Produktion sowie die Bearbeitung und Benützung der ihr gewidmeten Landesgebiete zum Gegenstande haben, wie: Forstwesen, Jagd, Fischerei, Tierzucht, Feld-

⁶⁶ Ebd. 17.

⁶⁷ Ebd. 707.

⁶⁸ Ebd. 719.

Diese Novelle der Landesordnung wurde in polnischen zeitgenössischen Kreisen als Lex Starzyński bezeichnet.⁷⁵ Hingegen ging im deutschsprachigen Raum die Ergänzung des § 12 leg cit durch die authentische Interpretation bezüglich der Gesetzgebungskompetenzen der Landtage im Bereich des Zivil- und Strafrechts als *die* Lex Starzyński in die (Rechts-)Geschichte ein. Bemerkenswert ist – wie bereits Wiederin festgestellt hat⁷⁶ – die gewissermaßen einschränkende Wirkung der Lex Starzyński. Demnach müssen die zivilrechtlichen bzw. strafrechtlichen Bestimmungen für die Regelung der Materie erforderlich sein. Dieses Kriterium sah die Dezemberverfassung in ihrem ursprünglichen Wortlaut hingegen nicht vor. Auffallend ist, dass dieser Faktor in der parlamentarischen Debatte um die Lex Starzyński gar nicht problematisiert wurde.

IV. Die Lex Starzyński und das B-VG

Manche Bestimmungen der Dezemberverfassung wirkten selbst nach dem Zerfall Cisleitha-

schutz, Maßregeln zur Bekämpfung land- und forstwirtschaftlicher Schädlinge, Benützung, Ableitung und Abwehr von Gewässern, Meliorationen, Wildbachverbauungen, Regelung und Ablösung von Forst- und Weidenutzungen, ferner alle Angelegenheiten der Agrarverfassung, und insbesondere: Bestimmungen über die freie Teilbarkeit von Grund und Boden, oder über deren Beschränkung, über Rentengüter, besondere Erbteilungsvorschriften für bäuerliche Liegenschaften und Bestimmungen über agrarische Operationen, sowie die Beteiligung an der Ordnung des landwirtschaftlichen Kreditwesens, an der Organisation des land- und forstwirtschaftlichen Berufsstandes, schließlich an der Ordnung des land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter- und Gesindewesens.“ Gesetz v. 23. 4. 1909, LGVBl. für das Königreich Galizien und Lodomerien samt dem Großherzogtume Krakau 42/1909.

⁷⁵ NAHLIK, Starzyński 316.

⁷⁶ WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 140.

niens in Deutschösterreich fort. Mit dem Staatsgründungsbeschluss ging der Großteil der Gesetze im Rahmen einer materiellen Kontinuität auf den neuen Staat über,⁷⁷ darunter auch die Kompetenzbestimmungen, die sogar noch nach Inkrafttreten der Bundesverfassung 1920 bis 1925 in Kraft blieben.⁷⁸ Die Lex Starzyński, so wie wir sie heute verstehen, blieb auch im B-VG erhalten. Art. 15 Abs. 5 B-VG 1920 besagt: „Die Länder sind im Bereich ihrer Gesetzgebung befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes zu treffen.“

Es lohnt sich, einen genaueren Blick auf die Formulierung dieser Bestimmung in den Verfassungsentwürfen zu werfen. Beinahe alle Verfassungsentwürfe beinhalteten eine Bestimmung, die sich an § 12 Abs. 2 StGG über die Reichsvertretung orientierte.⁷⁹ Auffallend ist dabei, dass manche Entwürfe darin auch die Landeskultur explizit erwähnten.⁸⁰ So heißt es im Linzer Entwurf im Art. 13 Abs. 3: „Die Länder sind im Bereiche ihres Gesetzgebungsrechtes befugt, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlichen Bestimmungen auch auf dem Gebiete des Straf- und Zivilrechtes zu treffen. Insbesondere gilt dies auch für die Angelegenheiten der Landeskultur, wie Höferecht, Anerbenrecht, Jagd, Fischerei, landwirtschaftliche Dienstverträge und

⁷⁷ § 16 Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich v. 30. 10. 1918, StGBL. 1/1918, über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt.

⁷⁸ Das Verfassungsübergangsgesetz bestimmte die Voraussetzungen, die vor Inkrafttreten zu erfüllen waren, § 42 Verfassungsgesetz v. 1. 10. 1920, BGBl. 2/1920.

⁷⁹ MwN WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 140 Fn. 433.

⁸⁰ So der Privatentwurf Mayr und der Linzer Entwurf. Vgl. KHAKZADEH, Erforderlichkeit 357 Fn. 15 mwN.

Zusammenlegung von Grundstücken und Neuordnung der Agrargemeinschaften.“⁸¹

Die explizite Nennung der Landeskultur und die exemplarische Aufzählung von Materien, die in diesen Bereich fallen, ist vor dem Hintergrund der Diskussionen um die Kompetenzen der Landtage und die Definition von Landeskultur in der Monarchie zu verstehen. In den Beratungsprotokollen des Unterausschusses des Verfassungsausschusses wurde die Frage am 17. August 1920 kurz angeschnitten. So erklärte Ministerialrat Georg Froelich, „dass die Aufzählung [...] über Wunsch des Staatsamtes für Justiz aufgenommen wurde, da bei diesen Angelegenheiten Zweifel entstehen könnten. In der folgenden Wechselrede findet der Vorsitzende [Anm. Otto Bauer] nach einer Erläuterung Prof. Dr. [Hans] Kelsens, dass die Ausdrücke nicht glücklich gewählt seien. Der Berichterstatter [Anm. Heinrich Clessin] findet die Aufzählung bedenklich. Abgeordneter [Jodok] Fink erblickt in dieser Bestimmung nur die lex Starzynski der alten Verfassung, eine Errungenschaft, die man den Ländern irgendwie sichern müsste.“⁸²

Der Unterausschuss beschloss, die Nennung der Landeskultur und die Aufzählung aus dem Entwurf zu löschen. Staatssekretär Michael Mayr legte „keinen Wert auf die Beibehaltung der Aufzählung“ und Abgeordneter Ignaz Seipel schlug vor, „den Wunsch des erwähnten Staatsamtes zu befriedigen, indem man die Aufzäh-

lung in den Motivenbericht aufnimmt.“⁸³ In den Protokollen des Verfassungsausschusses vom 24./25. September 1920 findet sich nur die Erwähnung des Beschlusses des entsprechenden Artikels.⁸⁴ Es handelte sich nunmehr um Art. 15 Abs. 5, der – abgesehen von zwei stilistischen Ausbesserungen⁸⁵ – bis heute in der vom Verfassungsausschuss vorgeschlagenen Version in Kraft ist.

In der zeitgenössischen Kommentierung der Bundesverfassung von 1922 behandelten Hans Kelsen, Adolf Merkl und Georg Froehlich Art. 15 Abs. 5 B-VG nur kurz. Sie hielten fest, dass diese Bestimmung „im Wesen“ dem novellierten § 12 Abs. 2 und 3 Grundgesetz über die Reichsvertretung entspreche. Die Beibehaltung einer entsprechenden Norm in der Republik begründeten sie wie folgt: „Da die den Ländern vorbehaltene Gesetzgebungskompetenz in gewissen Fällen unwirksam wäre, wenn nicht auch die mit der Regelung des in die Kompetenz des Landes fallenden Gegenstandes aufs innigste zusammenhängenden Zivil- und Strafrechtsnormen mitgesetzt werden, war die Bestimmung des Abs. 5 notwendig.“⁸⁶

Gleichzeitig betonte der Kommentar die Grenzen des Abs. 5, denn „die landesgesetzlich zu erlassende Zivil- und Strafrechtsnorm [musste] tatsächlich zur Regelung einer solchen Angelegenheit notwendig sein [...], die nach den Art. 12 und 15 in die Kompetenz des Landes“⁸⁷ fiel. Weiters durften die zivil- oder strafrechtlichen Bestimmungen nicht „der Hauptgegenstand des

⁸¹ Der Linzer Entwurf wurde zum hundertjährigen Jubiläum des B-VG auf der Internetseite des österreichischen Parlaments digital zur Verfügung gestellt. <https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/100/index.shtml> [4. 5. 2021].

⁸² Protokoll der 5. Sitzung des Unterausschusses des Verfassungsausschusses. Parlamentsarchiv (PA), KNV, Kart. 22. Digital zugänglich auf <https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/100/index.shtml> [4. 5. 2021]. Unterstreichungen im Original. Die Personennamen wurden im Original durch Sperrung hervorgehoben.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Protokoll der 24. Sitzung des Verfassungsausschusses am 24. 9. 1920, PA, KNV, Kart. 22. Digital zugänglich auf <https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/100/index.shtml> [4. 5. 2021].

⁸⁵ Im Entwurf des Verfassungsausschusses heißt es „im Bereiche“ und „im Gebiete“, im B-VG hingegen „im Bereich“ und „im Gebiet“.

⁸⁶ KELSEN, FRÖHLICH, MERKL, Bundesverfassung 81f.

⁸⁷ Ebd. 82.

Landesgesetzes sein“, sondern stets „einen lediglich ergänzenden Charakter aufweisen; andernfalls läge eine Kompetenzüberschreitung vor.“⁸⁸ Mit der B-VG Novelle 1929 kam es zwar zu keiner Änderung dieser Bestimmung, doch wurden mehrere Absätze in Art. 15 B-VG eingefügt, so dass seit damals die Lex Starzyński im Art. 15 Abs. 9 B-VG zu finden ist.⁸⁹ Inhaltlich blieb die Lex Starzyński seit 1920 unverändert.

Während es nach der Dezemberverfassung kein unabhängiges Kontrollorgan bei Verstößen gegen die Kompetenzaufteilung gab, konnte ab 1920 der Verfassungsgerichtshof (VfGH) in solchen Fällen angerufen werden. Der VfGH hat sich wiederholt mit Art. 15 Abs. 9 B-VG beschäftigt und dabei insbesondere das Kriterium der Erforderlichkeit näher geprüft.⁹⁰ Ein weiteres Problemfeld ist die Relation zwischen Art. 15 Abs. 9 B-VG und Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG. Im vergangenen Jahrhundert wurde das Verhältnis zwischen der akzessorischen Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Zivil- und Strafgesetzgebung (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) unterschiedlich bewertet.⁹¹ Mehrere Autoren – so unter anderem Adolf Merkl – sahen im Art. 15 Abs. 9 B-VG eine konkurrierende Kompetenz. Merkl sah darin „sogar expressis verbis neben der unbeschränkten Bundeskompetenz zur Zivilgesetzgebung für ein nicht näher bestimmtes Teilgebiet derselben eine vermeintlich beschränkte, in Wirklichkeit aber uferlose Landeskompetenz begründet.“⁹² In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelte sich eine Gegenmeinung zu dieser Auffassung, die auch in diesen Kompetenzbestimmungen den „Grund-

satz der Exklusivität der Gesetzgebungssphären“⁹³ gewahrt sah. Diese Meinung lässt sich auch in rezenten Publikationen finden. So sind nach Strejcek „dem B-VG konkurrierende Kompetenzen fremd, dh es muss in jedem Fall eine liquide Abgrenzung geben.“⁹⁴ Dass diese Ansicht nach wie vor strittig ist, zeigt die Untersuchung von Schmid,⁹⁵ der sich in dieser Frage, der von Wiederin vertretenen Ansicht der Zuständigkeitskonkurrenz anschließt.⁹⁶

Die Debatte beschränkte sich freilich nicht auf die Frage, ob eine konkurrierende Kompetenz vorlag, sondern setzte sich auch damit auseinander, wie bei widersprechenden Bestimmungen des Landes- und des Bundesgesetzgebers vorzugehen sei. Manche Autoren vertraten in diesem Punkt die Meinung, dass das Landesrecht in diesem Bereich dem Bundesrecht derogieren könne⁹⁷ und auch bundesrechtliche Bestimmungen zur Derogation von landesrechtlichen Vorschriften führen können.⁹⁸ Die Gegenmeinung sah die „ausnahmslose *Überschattung* des allgemeinen Bundeszivil- und -strafrechts durch die auf Art. 15 Abs 9 B-VG basierenden landesgesetzlichen Vorschriften [...], ohne nach ihrer zeitlichen Abfolge zu differenzieren.“⁹⁹

V. Conclusio

Abschließend soll hinterfragt werden, inwiefern die Bezeichnung „Lex Starzyński“ eigentlich gerechtfertigt ist und ob der ursprüngliche Telos der von Starzyński gestellten Anträge in unserem

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ KHAKZADEH, Erforderlichkeit 357.

⁹⁰ Vgl. dazu ebd. 361–367.

⁹¹ Eine Übersicht über die Debatten bringt mit zahlreichen Nachweisen WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 128f.

⁹² MERKL, Kompetenzverteilung 348.

⁹³ WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 128.

⁹⁴ STREJCEK, Aktuelle Fragen des Jagdrechts 16 Fn. 16.

⁹⁵ SCHMID, Entschädigungsnormen 53f.

⁹⁶ WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 143–145.

⁹⁷ RILL, Grundfragen 110; SCHADEN, Außerstreitverfahren 37f.

⁹⁸ RILL, Grundfragen 109.

⁹⁹ WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht 129, der sich hier auf MORITZ, Bedeutung 80f. bezieht. Hervorhebung im Original.

heutigen Art. 15 Abs. 9 B-VG weiterlebt und folglich die Bezeichnung „Lex Starzyński“ verdient.

Die Entstehungsgeschichte der Lex Starzyński verdeutlicht, dass die Bezeichnung „Lex Starzyński“, die sich in zeitgenössischen Berichten findet¹⁰⁰ und bis heute im Verfassungsrecht üblich ist,¹⁰¹ eigentlich irreführend, wenn nicht sogar fehl am Platz ist. Wenn wir von Lex Starzyński sprechen, dann meinen wir die Normierung des Adhäsionsprinzips im Bereich der Zivil- und Strafrechtsgesetzgebung. In zeitgenössischen Zeitungsberichten wird unter Lex Starzyński auch die Erweiterung der Länderautonomie verstanden. Der von Starzyński vorgeschlagene § 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Reichsvertretung führte als solcher jedoch nicht dieses Adhäsionsprinzip ein, er erweiterte auch nicht die Kompetenzen der Landtage. All diese Punkte waren de lege bereits in der Dezemberverfassung normiert, einzig nicht als positive Bestimmung, sondern im negativen Sinn als Schranke der Gesetzgebungskompetenz des Reichsrats in § 11 Abs. 2 lit k des Gesetzes über die Reichsvertretung. Allerdings entsprach die Verfassungswirklichkeit, das gelebte Verfassungsrecht, nicht diesen Kompetenzbestimmungen. Vielmehr war in realiter die politische Opportunität entscheidender als der tatsächliche Verfassungstext. So erklärt es sich, dass manche Landesgesetze die Sanktion des Monarchen erfordern, bei anderen jedoch die Regierung die Vorlage mit der Begründung der Überschreitung der Landeskompetenzen durch Berücksichtigung zivil- und strafrechtlicher Materien verweigerte. Trefflich stellte der Abgeordnete Otto Steinwender 1906 fest: „Denn bei vielen Landesgesetzen ist es einfach unumgänglich notwendig, irgendeine in das Zivilrecht eingreifende Bestimmung mit zu treffen. Die Regierung hat

aber dann Widerspruch erhoben, wenn ihr das ganze Gesetz nicht recht war. So war die Landesgesetzgebung ganz der Willkür der jeweiligen Regierung ausgeliefert.“¹⁰²

Starzyński zielte mit seinem neuen § 12 Abs. 2 nicht auf eine Erweiterung der Kompetenzen der Landtage, er wollte vielmehr dem eigentlichen Verfassungstext zum Durchbruch in der Praxis verhelfen, also den verfassungsrechtlichen status quo durchsetzen, keinen neuen Kompetenztatbestand schaffen. Freilich führte das zu einer faktischen Stärkung der Landtage. Diese Stärkung muss im Zusammenhang mit der von ihm vorgeschlagenen Resolution gesehen werden. Gerade im Bereich der Landeskultur kam es nämlich wiederholt zu Problemen bei der Normierung von privatrechtlichen oder strafrechtlichen Aspekten, die für die Regelung der Materie zweckmäßig waren. Eine weitere Hürde bei der Landesgesetzgebung im Bereich der Landeskultur war die fehlende Definition dieser Materie. Folglich ging die Betonung des bereits de lege geltenden Adhäsionsprinzips Hand in Hand mit der Feststellung, welche Regelungsbereiche der Begriff Landeskultur umfasst. Diese Feststellung konnte auf Reichsebene nur mittels einer Resolution durchgeführt werden, auf Landesebene wurde sie in die Landesordnung von Galizien 1909 inkorporiert. Diese beiden Punkte führten miteinander zu einer Stärkung der Länderautonomie und verdienen wohl die Bezeichnung „Lex Starzyński“. Wenn man nun die Zusammenschau beider Aspekte als die eigentliche „Lex Starzyński“ ansieht, so finden wir sie in ihrer „idealen“ Form im Linzer Entwurf, nicht jedoch im endgültigen B-VG.

Das Beispiel der „Lex Starzyński“ verdeutlicht insbesondere die Bedeutung der Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofes. Durch die authentische Interpretation der Kompetenzbe-

¹⁰⁰ So bspw. Neue Freie Presse Nr. 17865 v. 21. 5. 1914, 10.

¹⁰¹ Vgl. bspw. ÖHLINGER, EBERHARD, Verfassungsrecht 130.

¹⁰² 452. Sitzung v. 17. 11. 1906, StenProt AH XVII. Sess 39977.

stimmungen im Bereich des Zivil- und Strafrechts, wie sie 1907 erfolgte, sollte die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung in diesem Bereich für die Zukunft gesichert werden. Angesichts des Fehlens eines unabhängigen Kontrollorgans, welches das *pouvoir* hätte, verfassungswidrige Gesetze aufzuheben, sollte dieser Weg den verfassungswidrigen Zustand beenden und auch für die Zukunft Klarheit schaffen – somit war die Lex Starzyński als Werkzeug für die Sicherung der Verfassungsmäßigkeit in diesem Bereich gedacht. Wenn man diese Überlegung weiterverfolgt, stellt sich die Frage, wie es sich nun mit der Bezeichnung „Lex Starzyński“ für den Art. 15 Abs. 9 B-VG verhält. Durch die Errichtung des Verfassungsgerichtshofes als „Hüter der Verfassung“ ist die von Starzyński beabsichtigte Wirkung seines Antrages weggefallen, die nähere Definition der Landeskultur im B-VG ist ebenfalls unterblieben. Was im B-VG 1920 davon übrig bleibt, ist streng gesehen das bereits in der Dezemberverfassung 1867 vorgesehene Adhäsionsprinzip. Starzyńskis Verdienst ist es jedoch unbestritten, dass diese Bestimmung 1907 eine authentische Interpretation erfuhr und durch ihre nunmehrige positive Formulierung stärker akzentuiert wurde.

Korrespondenz:

Dr. Kamila STAUDIGL-CIECHOWICZ, LL.M.
 Universität Wien
 Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
 Schottenbastei 10–16
 1010 Wien
 kamila.staudigl-ciechowicz@univie.ac.at
 ORCID-Nr. 0000-0003-3291-6876

Abkürzungen:

Kart. Karton
 LGVBl Landes-Gesetz-und-Verordnungsblatt
 PA Parlamentsarchiv
 Sess Session
 StenProt Stenographische Protokolle
 Siehe das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
 [<http://www.rechtsgeschichte.at/media/abk.pdf>]

Quellen und Literatur:

- Henryk BATOWSKI, Die Polen, in: Adam WANDRUSZKA, Peter URBANITSCH (Hgg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. III/1: Die Völker des Reiches (Wien 1980) 522–554.
- Edmund BERNATZIK (Hg.), Die österreichischen Verfassungsgesetze (Leipzig 1906).
- H. BINDER, Starzyński, Stanislaw, in: Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950, Bd. 13 (Lfg. 59, 2007) 112f.
- Die neue Gesetzgebung Oesterreichs. Erläutert aus den Reichsraths-Verhandlungen, 1. Bd.: Die Verfassungsgesetze (Wien 1868).
- Barbara HAIDER, Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867 (= Fontes Rerum Austriacarum 2. Abt. Bd. 88, Wien 1997).
- Maciej JANOWSKI, Galizien auf dem Weg zur Zivilgesellschaft, in: Helmut RUMPLER, Peter URBANITSCH (Hgg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Bd. VIII/1: Politische Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft. Vereine, Parteien und Interessenverbände als Träger der politischen Partizipation (Wien 2006) 805–858.
- Hans KELSEN, Georg FROELICH, Adolf MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (ND Wien 2003).
- Lamiss M. KHAKZADEH, Die „Erforderlichkeit“ als Rechtsbegriff?, in: ZÖR 58 (2003) 351–396.
- Adolf MERKL, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. Mit besonderer Berücksichtigung der deutschösterreichischen Bundesverfassung, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 2 (1921) 336–359.
- Reinhold MORITZ, Zur kompetenzrechtlichen Bedeutung des Art 15 Abs 9 B-VG, in: JBl (1989) 72–83.
- S. E. NAHLIK, Ś. p. Profesor Stanisław Starzyński, in: Przegląd Prawa i Administracji LX (1935) 314–316.
- Theo ÖHLINGER, Harald EBERHARD, Verfassungsrecht (Wien ¹⁰2014).

- Karin OSTRAWSKY, Das Fischereirecht an Binnengewässern in seiner historischen Entwicklung (iur. Diss., Univ. Wien 2009).
- Anton PACE (Hg.), Ernst Mayrhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst, Bd. VI (Wien 1900).
- [Karl PEYRER], Die Kompetenzsphären der Reichs- und der Landesgesetzgebung auf dem Gebiete der Landescultur, in: Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung IX (1876) 9–11, 13–19, 21f.
- Peter PERNTHALER, Zivilrechtswesen und Landeskompetenzen (Wien 1987).
- Tadeusz PILAT, O kompetencji ustawodawczej w sprawach kultury krajowej, in: Przegląd Sądowy i Administracyjny II (1877) 85–88, 93–96.
- Politische Gesetze in Fragen und Antworten. Ein Handbuch zur Vorbereitung für Prüfungs-Kandidaten (Wien 1839).
- Adam REDZIK, Stanisław Starzyński (1853–1935) a rozwój polskiej nauki prawa konstytucyjnego (Warszawa–Kraków 2012).
- Heinz Peter RILL, Grundfragen des österreichischen Preisrechts, in: Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1 (1974) 97–112, 2 (1975) 65–74, 97–111.
- Michael SCHADEN, Außerstreitverfahren und Kompetenzverteilung, in: Winfried KRALIK, Walter H. RECHBERGER (Hgg.), Vorschläge zur Reform des Außerstreitverfahrens (= Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Institutes für Rechtsvorsorge und Urkundenwesen VI, Wien 1987) 7–58.
- Sebastian SCHMID, Entschädigungsnormen aus kompetenzrechtlicher Sicht. Aktuelle Fragen des öffentlichen Rechts im Jahr 2010, in: Jahrbuch Öffentliches Recht (2011) 49–64.
- Thomas SIMON (Hg.), Hundert Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Österreich. Modernes Wahlrecht unter den Bedingungen eines Vielvölkerstaates (= Rechtshistorische Reihe 400, Frankfurt am Main 2010).
- Stanisław STARZYŃSKI, O kompetencji Trybunału Administracyjnego, in: Przegląd Sądowy i Administracyjny I (1876), 123–125, 131–133, 142f., 147–150.
- DERS., Kodeks prawa politycznego czyli Austriackie Ustawy Konstytucyjne 1848–1903 (Lwów 1903).
- DERS., Rozszerzenie autonomii, in: Przegląd Prawa i Administracji XXXV (1910) 755–773.
- Gerhard STREJCEK, Aktuelle Fragen des Jagdrechts. Jagd- und Wildschäden, Tierschutz-Demonstrationen und andere Konfliktlagen im Lichte des NÖ JagdG, in: Österreichische Juristenzeitung (2009/3) 15–20.
- Franz WEYR, Rahmengesetze. Studie aus dem österreichischen Verfassungsrechte (= Wiener Staatswissenschaftliche Studien 11/3, Leipzig–Wien 1913).
- Ewald WIEDERIN, Bundesrecht und Landesrecht. Zugleich ein Beitrag zu Strukturproblemen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich und in Deutschland (= Forschungen aus Staat und Recht 11, Wien–New York 1995).