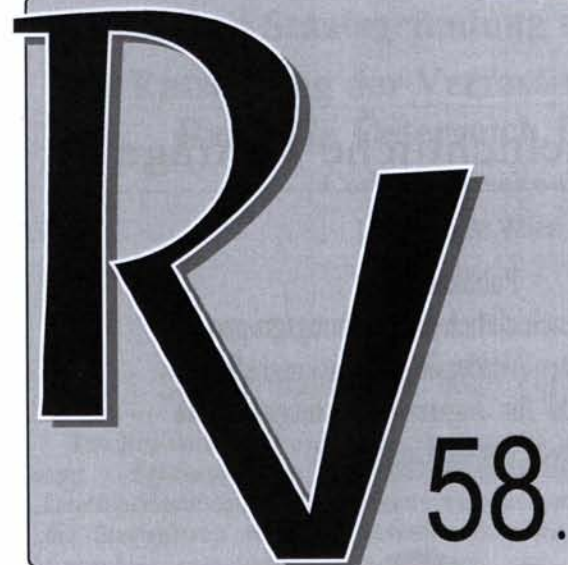


Rechtsgeschichtliche Vorträge

Zwischen Staatsgründung und Anschluss:  
Die Entstehung der Verfassungsordnung  
der Republik Österreich 1918–1938

CHRISTIAN NESCHWARA

Budapest  
2008.



Rechtsgeschichtliche Vorträge

Zwischen Staatsgründung und Anschluss:  
Die Entstehung der Verfassungsordnung  
der Republik Österreich 1918–1938

CHRISTIAN NESCHWARA

Budapest  
2008.

## Rechtsgeschichtliche Vorträge

Publikation  
der Rechtsgeschichtlichen Forschungsgruppe  
der Ungarischen Akademie für Wissenschaften  
an dem Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte  
Eötvös Loránd Universität



Herausgegeben von:

Prof. Dr. Barna Mezey

©Christian Neschwara 2008

Textverarbeitung und Computersatz:  
Ágnes Horváth

ISSN 1218-4942

## Zwischen Staatsgründung und Anschluss: Die Entstehung der Verfassungsordnung der Republik Österreich 1918–1938

Christian Neschwara

Universität Wien

### I. Staatsgründung und erste Verfassungsordnung

Die Republik Österreich ist als Staat am 30. Oktober 1918 durch Beschluss einer Provisorischen Nationalversammlung unter dem Namen „Deutschösterreich“ ins Leben getreten.<sup>1</sup> Er wurde in der Absicht gegründet, „die Staatsgewalt über das deutsche Siedlungsgebiet der Österreichischen Monarchie auszuüben“, ohne jedoch ihr Rechtsnachfolger zu sein: Deutschösterreich war „im Kreise der Staaten also eine Neuerscheinung“ (*Adolf Julius Merkl*).

Die ersten Verfassungsgesetze der Republik standen daher auf der Grundlage formeller Diskontinuität zur Österreichischen Monarchie, jedoch bei weitgehender materieller Kontinuität ihrer Einrichtungen und der Rechtsordnung.

Im Zuge der Staatsgründung wurden zwar ausschließlich zentrale Staatsorgane geschaffen, die Nationalversammlung ist aber – ohne dies explizit auszusprechen – davon ausgegangen, dass Deutschösterreich aus Ländern

<sup>1</sup> *W. Brauner*, Das Verhältnis Gesamtstaat-Länder und die Entstehung der Republik Österreich. Ein Forschungsbericht, in: *A. Ableitinger* (Hrsg.), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Band I (Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920), St. Pölten-Wien 1983, 29–40; *K.R. Stadler*, Die Gründung der Republik, in: *E. Weinzierl / K. Skalnik* (Hrsg.), Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik, Band I, Graz-Wien-Köln 1983, 55–84; *E. Ackerl* (Hrsg.), Österreich November 1918. Die Entstehung der Ersten Republik. Protokoll des Symposiums in Wien am 24. und 25. Oktober 1983, Wien 1986; *Ch. Neschwara*, Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918, in: *H. Schambeck* (Hrsg.), Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich, Berlin 1993, 83–219, besonders 83–96; *G. Scheffbeck*, Die Konstituierung der Republik Deutschösterreich, in: *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (Hrsg.), 75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlussfassung über das Bundesverfassungsgesetz, Wien 1995, 55–107; *K. Berchtold*, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich, Band I (1918–1933), Wien 1998, 11–184; *W. Brauner*, Deutsch-Österreich 1918. Die Republik entsteht, Wien 2000; *W. Brauner*, Die Provisorische und Konstituierende Nationalversammlung der Jahre 1918 bis 1920, in: *E. Bruckmüller* (Hrsg.), Parlamentarismus in Österreich, Wien 2001, 110–129, besonders 110–119; *W. Brauner*, Österreichische Verfassungsgeschichte, 10. Auflage, Wien 2005, 187 ff; *W. Brauner*, Die Verfassungssituation 1918: ein Staat entsteht, ein Staat geht unter, in: *St. Karner / L. Mikoletzky* (Hrsg.), Österreich. 90 Jahre Republik, Innsbruck-Wien-Bozen 2008, 15–23.



bestehe und – analog zur Verfassungsordnung der Monarchie – als dezentralisierter Einheitsstaat konstruiert sein sollte.

Deutschösterreich konnte seine Staatsgewalt über die in den ehemaligen Kronländern Böhmen, Mähren und Schlesien gelegenen Teile des Staatesgebietes nach der Okkupation durch tschechoslowakische Truppen faktisch nicht mehr ausüben; im Süden war dies aufgrund der jugoslawischen Besetzung der Südsteiermark und Südkärntens bzw. in Südtirol wegen der italienischen Besetzung nie möglich. Über das von Deutschösterreich beanspruchte deutsche Siedlungsgebiet in Westungarn sollte die Bevölkerung kraft Selbstbestimmungsrecht entscheiden.

Der Staatsvertrag von St. Germain hat den de-facto-Zustand später rechtlich fixiert. Über den Verbleib des jugoslawisch besetzten Südkärnten hat im Oktober 1920 eine Volksabstimmung zugunsten Österreichs entschieden. Das deutsche Siedlungsgebiet in Westungarn wurde Österreich zugeordnet, der Vertrag von Trianon mit Ungarn hat dies 1920 bestätigt.

Aufgrund der von den Alliierten auferlegten Unabhängigkeitsverpflichtung, war auch das bei der Gründung der Republik ausgesprochene Staatsziel, dass Österreich ein Bestandteil des Deutschen Reiches sein wollte, obsolet geworden. Dies hatte zur Folge, dass das bis dahin der Verfassungsordnung zugrunde liegende Konzept des dezentralisierten Einheitsstaates aufgegeben und eine bundesstaatliche Lösung angestrebt wurde, welche am 1. Oktober 1920 mit dem Bundes-Verfassungsgesetz als zentraler Verfassungsquelle auch ihre Verwirklichung fand.

Bis dahin bestand Österreichs Provisorische Verfassungsordnung aus mehreren zeitlich aufeinanderfolgenden verfassungsrechtlich bedeutsamen Gesetzen. Diese gingen auf Beschlüsse der Provisorischen Nationalversammlung zurück, welche aus den deutschen Abgeordneten des österreichischen Reichsrates zusammengesetzt war. Es war ein extrem parlamentarisches, Gewalt verbindendes Regierungssystem vorgesehen.<sup>2</sup> Die im Februar 1919 gewählte Konstituierende Nationalversammlung hat dieses Verfassungskonzept zunächst bestätigt, die dominierende Rolle des Parlaments, von dem sich alle weiteren zentralen Staatsorgane bzw. -funktionen abgeleitet haben, wurde aber ein wenig abgebaut.<sup>3</sup>

Für die Ebene des Zentralstaates ergab sich folgende Verfassungsstruktur:<sup>4</sup> Träger der Souveränität war die Konstituierende Nationalversammlung, gewählt

<sup>2</sup> Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 196 (Grafik), 197–202.

<sup>3</sup> Neschwara, Entwicklung (wie Fn 1), 96–132; Ch. Neschwara, Verfassungsentwicklung 1920–1938, in: Festschrift 75 Jahre Bundesverfassung (wie Fn 1), 109–130, besonders 113–119; K. Berchtold, Verfassungsentwicklung seit 1945, in: Festschrift 75 Jahre Bundesverfassung (wie Fn 1), 139–166, besonders 141 ff; Berchtold, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 189–266; Brauner, Nationalversammlung (wie Fn 1), 119–129.

<sup>4</sup> Statt vieler: Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 198 (Grafik), 197–202.

aufgrund eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts aller großjährigen Staatsbürger, Männer wie Frauen; Kompetenz: Gesetzgebung, insbesondere Beschluss der definitiven Verfassung. Die von der Provisorischen Nationalversammlung geschaffene Verfassungsordnung blieb zunächst aufrecht und wurde durch Bestätigung sogar konstitutiv – aber mit Modifikationen in Bezug auf die Konstruktion der obersten Organe: der Präsident der Nationalversammlung fungierte allein als Staatsoberhaupt (und nicht wie bisher das dreiköpfige Präsidium der Provisorischen Nationalversammlung als kollektives Staatsoberhaupt); von der Nationalversammlung wurde die Staatsregierung gewählt aufgrund eines Wahlvorschlages des ständigen Hauptausschusses der Nationalversammlung (anstelle der Ernennung durch den Staatsrat als Vollzugsausschuss der Provisorischen Nationalversammlung); die Staatsregierung war allein Trägerin der Regierungs- und obersten Vollzugsgewalt (anstelle der bisherigen Aufteilung dieser Funktionen auf den Staatsrat als dem Hauptausschuss der Provisorischen Nationalversammlung und die von ihm ernannte Staatsregierung); sie konnte von der Nationalversammlung aufgrund eines Misstrauensvotums auch abgesetzt werden.

Durch die Installation des Ersten Präsidenten der Nationalversammlung als Staatsoberhaupt sollte auch das republikanische Prinzip verstärkt werden; begleitet wurde dies außerdem durch die Aufhebung des Adels und die zugleich beschlossene Landesverweisung der Habsburger (soweit sie sich nicht als bloße Staatsbürger der nun geltenden Verfassungsordnung unterwerfen wollten) – es sollte dadurch jede Erinnerung an die Monarchie ausgelöscht werden.

In den Ländern bestanden nach allgemeinem, gleichem Wahlrecht gewählte Landtage als Träger der Landesgesetzgebung (anstelle der provisorischen Landesversammlungen, deren Zusammensetzung auf Vereinbarungen der politischen Parteien beruhte); sie wählten jeweils den Landesausschuss als Träger der Landesselbstverwaltung; dessen Leitung, die Landesregierung (Landeshauptmann und mehrere Stellvertreter), war Trägerin der staatlichen Hoheitsverwaltung.

Auf der lokalen Ebene der Selbstverwaltung bestanden Ortsgemeinden und Statutarstädte mit Gemeinde- bzw. Stadträten gemäß allgemeinem und gleichem Wahlrecht.



## II. Die Ausarbeitung der Bundesverfassung 1919/20<sup>5</sup>

In Bezug auf ihre Hauptaufgabe, dem Staat eine definitive Verfassung zu geben, ist die Nationalversammlung zunächst passiv geblieben – es musste erst der Ausgang der Verhandlungen mit den Alliierten in Paris abgewartet werden. Eine Änderung der Verfassungspolitik der Staatsregierung zeichnete sich aber schon im Mai 1919 ab, knapp vor Beginn der Verhandlungen in Paris.

Noch vor der Abreise der österreichischen Delegation nach Paris beauftragte der Staatskanzler, Karl Renner, die treibende Kraft bei der Staatsgründung und beim Aufbau der provisorischen Verfassungsordnung, einen der Experten des in der Staatskanzlei eingerichteten Verfassungsdienstes, Professor Hans Kelsen, mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs auf der Basis eines bundesstaatlichen Konzepts, wofür Kelsen bis September 1919 mehrere Varianten entwickelte.

Nach dem Abschluss des Vertrags von St. Germain wurden sodann aufgrund einer Koalitionsvereinbarung im Oktober 1919 zwischen der Christlichsozialen und der Sozialdemokratischen Partei konkrete Verfassungsarbeiten aufgenommen; hierfür war folgender Weg vorgezeichnet: Zuerst die Ausarbeitung eines bundesstaatlichen Verfassungsentwurfs im Kreise der Staatsregierung, danach Einbindung der Länder und schließlich die Beschlussfassung durch die Konstituierende Nationalversammlung.

Zur Leitung und Koordinierung der Verfassungsarbeiten wurde ein eigener Verfassungsminister bestellt, der christlichsoziale Abgeordnete Michael Mayr. Unter seiner Führung wurde auf Grundlage der Vorschläge von Kelsen ein Entwurf erstellt, der in der Folge auf zwei Konferenzen im Februar 1920 in Salzburg und im April 1920 in Linz Verhandlungen mit Politikern der Länder unterzogen wurde, wobei bereits eine weitgehende Übereinstimmung erzielt

<sup>5</sup> F. Ermacora (Hrsg), Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (Mitteilungen des österreichischen Staatsarchivs, Ergänzungsband VIII), Wien 1967; G. Schmitz (Hrsg), Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 1979, 21–40; F. Ermacora (Hrsg), Österreichische Bundesverfassungsgesetze mit einer Einleitung und Anmerkungen, 9. Auflage, (Stand 6. Mai 1979), Stuttgart u. a. 1980, besonders 1–18; G. Schmitz, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 6), Wien 1981; F. Ermacora / Ch. Wirth (Hrsg), Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 4), Wien 1982; R. Walter, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Konstituierenden Nationalversammlung (Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 9), Wien 1984; F. Ermacora (Hrsg), Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Band III: Materialien und Erläuterungen (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 9/III), Wien 1986; F. Ermacora, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Band I (Die Länderkonferenzen 1918/1920 und die Verfassungsfrage) (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 9/I), Wien 1989; F. Ermacora (Hrsg), Die Entstehung der Bundesverfassung, Band IV: Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 9/IV), Wien 1990, 45 f.; G. Schmitz, Karl Renners Briefe aus St. Germain und ihre rechtspolitischen Folgen (Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 16), Wien 1991; Neschwara, Entwicklung (wie Fn 1), 96–132; Neschwara, Verfassungsentwicklung (wie Fn 2), 112–119; Berchtold, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 189–288; Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 211 ff.

werden konnte: Das Ergebnis dieser Verhandlungen, der sogenannte Linzer Entwurf, wurde sodann im Juli 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung als Regierungsvorlage eingebracht.

Die Vorberatung oblag dem Verfassungsausschuss, der für die Vorbereitung des Verfassungstextes einen Unterausschuss einsetzte, dem auch Hans Kelsen als Referent beigezogen wurde. Zugleich legten auch die politischen Parteien eigene Verfassungsentwürfe dem Parlament vor. Um den Ablauf der Verhandlungen in der Nationalversammlung zu beschleunigen, wurde von den politischen Parteien beschlossen, von dem mehr als einem Dutzend Konzepten nur zwei Entwürfe in die weitere Verhandlung zu nehmen, nämlich den Linzer Entwurf, der insbesondere die Zustimmung der Christlichsozialen fand, sowie den Entwurf der Sozialdemokraten, der so wie der Linzer Entwurf seine Grundlage in einem der Entwürfe von Kelsen hatte, so dass bereits vor Beginn der Verhandlungen in der Nationalversammlung eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Standpunkten der Parteien bestand.

Dennoch konnte im Verlaufe der Verhandlungen im Verfassungsausschuss bis Ende September 1920 nicht über alle Fragen der künftigen Verfassung Einvernehmen erzielt werden: Uneinigkeit bestand zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokraten zunächst über die Zusammensetzung der Ländervertretung, den sogenannten Bundesrat; während sich die Christlichsozialen für eine gleiche Vertretung der Länder aussprachen, wollten die Sozialdemokraten eine proportionale Zusammensetzung nach Größe der Länder; es wurde schließlich ein Kompromiss gefunden, der eine Vertretung des kleinsten Landes mit mindestens drei und des größten Landes mit höchstens zwölf Mitgliedern im Bundesrat vorsah. Ferner war die Notwendigkeit eines eigenen Staatsoberhauptes umstritten: während die Sozialdemokraten für den status quo eintraten, also für eine Vertretung des Staates nach Außen durch den Präsidenten des Parlaments, des nunmehr so genannten Nationalrates, sprachen sich die Christlichsozialen für die Schaffung eines eigenen vom Volk gewählten Bundespräsidenten aus. Auch in dieser Frage konnte ein Kompromiss erzielt werden: nämlich eine gemeinsame Wahl eines Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt durch eine gemeinsame Wahl von Nationalrat und den Bundesrat als so genannte Bundesversammlung.

Über andere strittige Fragen war keine Einigung möglich; insbesondere über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Finanz-Angelegenheiten (Steuerhoheit), die Finanzverfassung, und die Zuständigkeit im Schul-, Erziehungs- und Bildungswesen. Offen war außerdem die Schaffung eines neuen Grundrechte-Katalogs. Ferner konnte über die Reform der staatlichen Verwaltung in den Ländern (geplant war die Beseitigung der de facto bestehenden Doppelgleisigkeit zwischen der eigenen Landes- und der mittelbaren Bundesverwaltung sowie die Demokratisierung der Bezirksverwaltung durch gewählte Vertretungen anstelle der monokratisch



organisierten Bezirkshauptmannschaften) keine Einigung erzielt werden; schließlich war auch die Frage der Neugestaltung der Gemeindeverfassung offen geblieben.

Die Arbeiten im Verfassungsausschuss wurden aber ungeachtet der offen gebliebenen Punkte der künftigen Verfassung abgeschlossen, um den Auftrag der Konstituierenden Nationalversammlung, deren Mandat mit Jahresende abließ, nicht ohne Ergebnis zu beenden. Der Verfassungsausschuss legte daher den Entwurf einer Bundesverfassung Ende September 1920 der Nationalversammlung zur Beschlussfassung vor. Man wollte aus politischen Gründen unbedingt vor der Neuwahl des Parlaments, die bereits für Mitte Oktober anberaumt war, dem Staat eine definitive Verfassung geben. Am 1. Oktober 1920 wurde der Entwurf von der Nationalversammlung einstimmig beschlossen; sein Titel lautete: „Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird“, kurz Bundes-Verfassungsgesetz, abgekürzt: B-VG.

Das B-VG blieb jedoch ein Torso, weil über bestimmte Materien aufgrund der gegensätzlichen Parteienstandpunkte im Parlament keine Einigung erzielt werden konnte; es musste daher der bisherige Verfassungszustand teils für fortbestehend erklärt werden: Betroffen waren hiervon die Grundrechte und die Gemeindeverfassung. Anstatt neue Regelungen zu schaffen, wurde in Bezug auf diese Fragen der status quo fortgeschrieben und das Staatsgrundgesetz von 1867 über die allgemeinen Recht der Staatsbürger sowie das Reichsgemeindegesezt von 1862 rezipiert und zu Bestandteilen des B-VG erklärt.

Für die anderen offen gebliebenen Verfassungsfragen mussten bis zu ihrer künftigen definitiven Lösung provisorische Regelungen geschaffen werden; von solchen Provisorien betroffen waren: die Kompetenzverteilung und die Neuorganisation der Verwaltung in den Ländern. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung wurde außerdem vereinbart, die betreffenden Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes solange zu sistieren, bis erstens über die Frage der Zuordnung der Steuerhoheit zwischen Bund und Ländern, die so genannte Finanz-Verfassung, und zweitens über die Frage der Zuständigkeit auf dem Gebiet des Schul-, Erziehungs- und Bildungswesens, der so genannten Schul-Verfassung, und drittens über die künftige Verwaltungsorganisation in den Ländern eine definitive verfassungsrechtliche Lösung gefunden sein wurde.

Bis dahin mussten verfassungsrechtliche Übergangslösungen geschaffen werden, und zwar durch ein weiteres Verfassungsgesetz, das neben das Bundes-Verfassungsgesetz hinzu trat, nämlich das „Verfassungsgesetz, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, kurz Verfassungs-Übergangsgesetz, abgekürzt: V-ÜG.

Mit dem V-ÜG wurde die bisherige Kompetenzverteilung, also im Wesentlichen jene von 1861/67, einstweilen als fortbestehend erklärt. Das

künftige Inkrafttreten der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aufgrund des Bundes-Verfassungsgesetzes blieb also zunächst aufgeschoben und wurde mit der definitiven Lösung der 1920 offen gebliebenen Verfassungsfragen, nämlich der Finanz-Verfassung und der Schul-Verfassung sowie der Reform der staatlichen Verwaltung in den Ländern junktimiert.

Das B-VG organisierte den Staat seit 1920<sup>6</sup> grundsätzlich auf der Basis von vier Verfassungsprinzipien, dem demokratischen, republikanischen und liberal-rechtsstaatlichen Prinzip, welche aus der bisherigen Verfassungsordnung übernommen wurden, sowie dem bundesstaatlichen Prinzip, das erst 1920 neu hinzukam.

Das bundesstaatliche Prinzip war allerdings nur schwach ausgeprägt, und von einer starken Bundesgewalt überlagert (als Vorbilder für die föderativen Grundlagen des B-VG diente neben der Schweizerischen Bundesverfassung von 1874 und der Weimarer Verfassung des Deutschen Reiches aus 1919, unter anderem auch die österreichische Verfassung von 1867).

Die Länder wurden in die Ausübung der Staatsgewalt durch eine eigene Gesetzgebung und Verwaltung eingebunden, eine Generalklausel zugunsten der Länder vermochte die Dominanz des Bundes aber kaum abzuschwächen. Die Länder nahmen auch an der Gesetzgebung des Bundes durch ein eigenes Organ, den Bundesrat, als Ländervertretung teil: Der Bundesrat stand der Volksvertretung, dem Nationalrat, allerdings nicht gleichrangig gegenüber; er bildete auch keine gleiche Vertretung der Länder, so wie der Ständerat der Schweiz, sondern eine proportionale, ähnlich dem Reichsrat des Deutschen Reiches. Der österreichische Bundesrat war an der Gesetzgebung des Nationalrats aber nur durch ein sehr beschränktes Initiativrecht sowie ein Vetorecht beteiligt, das in der Regel auch nur suspensiv wirkte.

Die Verwaltungseinrichtungen der Länder waren grundsätzlich, sofern nicht eigene Bundesbehörden eingerichtet wurden (z.B. für Finanz und Zoll), zur Vollziehung der Gesetze des Bundes bestimmt: Der Landeshauptmann fungierte dabei als mittelbarer Träger der Bundesverwaltung; an der Gerichtsbarkeit hatten die Länder keinen Anteil, sie war beim Bund monopolisiert.

Bemerkenswert ausgeprägt war das demokratische Prinzip; es zog sich wie ein roter Faden durch das B-VG: Die obersten Organe des Bundes und der Länder, der Nationalrat und die Landtage gingen jeweils aus allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen hervor; auch die übrigen zentralen Organe von Bund und Ländern wiesen eine – jedenfalls indirekte – demokratische Legitimation auf: Der Bundesrat wurde von den Landtagen gewählt, die Bundesregierung vom Nationalrat und der Bundespräsident gemeinsam von Nationalrat und Bundesrat als Bundesversammlung.

<sup>6</sup> Zum Folgenden statt vieler: *Brauneder*, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 210 (Grafik), 217–223.



Legislative und Exekutive des Bundes waren daher vielfältig mit einander verbunden. Ähnliche Gewalten verbindende Effekte bestanden auch in den Ländern: Der Landeshauptmann, als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung, und die Landesregierung, als Träger der eigenen Landesverwaltung, wurden vom Landtag gewählt. Dadurch dauerte auch die erwähnte Doppelgleisigkeit der Verwaltung der Länder an; sie sollte aber durch die Verbindung der eigenen Landes- mit der mittelbaren Bundesverwaltung künftig beseitigt werden.

Eine weitere Konsequenz der extremen Betonung des demokratischen Prinzips bestand in der demokratischen Verantwortlichkeit der obersten Vollziehungsorgane des Bundes und der Länder den jeweiligen Volksvertretungen gegenüber: Die Bundesregierung war dem Nationalrat, und die Landesregierung dem Landtag politisch verantwortlich, und zwar unter Einschluss eines Misstrauensvotums; sie konnten auf Beschluss dieser Vertretungen auch vor dem Verfassungsgerichtshof wegen Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeiten unter Anklage gestellt, also rechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Auf der Lokalebene des Staates äußerte sich das demokratische Prinzip in der allgemeinen und gleichen Wahl der Gemeindevertretung, welche ihrerseits, also indirekt, den Gemeindevorstand (Bürgermeister) wählte.

Darüber hinaus war auch eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung vorgesehen, nämlich durch Volksabstimmung (Gesetzgebung) und Volksbegehren (Initiative). Beide Einrichtungen blieben zunächst nur Verfassungsprogramm, sie wurden erst 1929 durch Ausführungsgesetze konkret anwendbar gemacht.

Eine Volksabstimmung sah das Bundes-Verfassungsgesetz jedenfalls zwingend bei einer Gesamtänderung der Bundesverfassung, das heißt insbesondere durch Erlass einer neuen Verfassung, aber auch bei einer grundlegenden Änderung der erwähnten Verfassungsprinzipien vor.

Das republikanische Prinzip kam im B-VG nur scheinbar stark zum Ausdruck, weil ein eigenes auf bestimmte Zeit, nämlich vier Jahre, gewähltes Staatsoberhaupt, der Bundespräsident, vorgesehen war, seine Rechtsstellung erwies sich aber als tatsächlich schwach (infolge des Kompromisses zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen); er war bei allen seinen Handlungen als Verwaltungs- und Regierungsorgan stets an Anträge anderer Organe gebunden oder auf die Mitwirkung von anderen Organen angewiesen.

Das liberal-rechtsstaatliche Prinzip wurde im Wesentlichen unverändert aus der Verfassungsordnung von Deutschösterreich und damit zum Großteil aus der Verfassungsordnung der Monarchie übernommen: Der Verfassungsgerichtshof bot eine umfassende Kontrolle des staatlichen Handelns, er fungierte als Kompetenz-, Staats-, Grundrechte- und Wahlgerichtshof; seine Zuständigkeit umfasste – erstmals weltweit – auch eine umfassende Normenkontrolle, welche

alle Bundes- und Landesgesetze (bisher nur der Landesgesetze) sowie (wie bisher) alle Verordnungen einschloss: Somit unterstand die gesamte generelle Normsetzung des Staates der Kontrolle eines unabhängigen Gerichts.

Die Kontrolle der staatlichen und autonomen Verwaltung blieb (wie bisher) dem Verwaltungsgerichtshof vorbehalten, er diente als Institution der Kontrolle des so genannten Legalitätsprinzips, das die Verwaltung noch strikter als bisher an die Gesetze band.

Unverändert blieben in Wesen und Wirkung auch die Grundrechte: Sie waren nun als subjektive öffentliche Rechte konzipiert; die Möglichkeit der Suspension einzelner Grundrechte durch die Exekutive wurde untersagt.

### III. Kontinuierliche Verfassungsentwicklung bis 1933

Nach Erlass der Bundesverfassung, welche nach Konstituierung des Nationalrates Anfang November 1920 in Wirksamkeit getreten ist, setzte bis 1933 eine kontinuierliche Verfassungsentwicklung ein. Dann kam es zu einem Staatsstreich auf Raten, der 1934 in dem Erlass einer neuen Verfassung mündete.<sup>7</sup>

Im Ablauf der Verfassungsentwicklung von 1920 bis 1933 sind zwei markante Novellierungen des B-VG zustande gekommen: 1925 erfolgte eine Ergänzung und ein Ausbau der Verfassungsordnung; 1929 kam es zu einer wesentlichen Modifikation der Verfassungsprinzipien und damit zu einem Wandel des extrem parlamentarischen Gewalten verbindenden Regierungssystems zu einer Gewalten teilenden Präsidialrepublik.

Bis dahin erfolgte ein verfassungskonformer Ausbau der Bundesverfassung: Er begann mit der Durchführung der durch den Vertrag von St. Germain vorgesehenen Eingliederung des Burgenlandes als selbständiges Land in den österreichischen Bundesstaat durch ein besonderes Verfassungsgesetz, das Ende Jänner 1921 für den Übergangszeitraum bis zur Übergabe des Burgenlandes von Ungarn an Österreich eine provisorische Verwaltung durch den Bund vorsah.

Ungarn war 1920 von den Alliierten im Vertrag von Trianon verpflichtet worden, das Burgenland spätestens am 28. August 1921 an Österreich zu übergeben. Im Vertrauen darauf sollte die Übernahme des Burgenlandes unter die österreichische Staatsgewalt vollzogen werden; sie scheiterte allerdings an bewaffnetem Widerstand auf ungarischer Seite. Der dadurch zwischen Österreich und Ungarn ausgelöste Konflikt wurde auf Vermittlung von Italien im Oktober 1921 beigelegt. Diese Vereinbarung, welche nach dem Ort des

<sup>7</sup> R. Thienel / R. Walter, *Parlament und Verfassung*, Wien 1990; *Neschwara*, *Entwicklung* (wie Fn 1), 133–139; *Neschwara*, *Verfassungsentwicklung* (wie Fn 2), 120 ff; *Berchtold*, *Verfassungsgeschichte* (wie Fn 1), 289–366; *Brauneder*, *Verfassungsgeschichte* (wie Fn 1), 213–217.



Abschlusses auch als Venediger Protokoll bezeichnet wird, sah die sofortige Übergabe des Burgenlandes vor, zunächst allerdings ohne das Gebiet der als Landeshauptstadt vorgesehenen Stadt Ödenburg.

Über die Zugehörigkeit dieses national gemischten Siedlungsgebiets sollte eine Volksabstimmung Mitte Dezember 1921 entscheiden, welche dann allerdings unter irregulären Bedingungen durchgeführt wurde und zugunsten des Verbleibs bei Ungarn votierte. Das Burgenland wurde daher 1922 ohne seine natürliche Landeshauptstadt als gleichberechtigtes Bundesland in die Republik Österreich aufgenommen.

Etwa zur gleichen Zeit vollzog sich auch die vom Bundes-Verfassungsgesetz vorgesehene Trennung von Wien und Niederösterreich. Niederösterreich bestand bis dahin nach dem Vorbild von Schweizer Doppelkantonen aus zwei Landesteilen, aus Niederösterreich-Land und der Stadt Wien. Eine Trennung der beiden Landesteile war mittels paktierter Beschlüsse der jeweiligen Vertretungen, des niederösterreichischen Landtags und der Gemeindevertretung von Wien, vorgesehen. Sie wurde Ende Dezember 1921 auch durchgeführt und mit Jahresbeginn 1922 wirksam: Wien besitzt seitdem einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, es nimmt eine Doppel-Stellung als Bundesland und als Gemeinde ein, wobei die Einrichtungen der Gemeinde zugleich als Landeseinrichtungen fungieren: Der Gemeinderat ist daher zugleich Landtag; der Stadtsenat (als Gemeindevorstand) ist auch Landesregierung, der Bürgermeister ist zugleich Landeshauptmann und der Magistratsdirektor ist auch Landesamtsdirektor.

Neben der Entstehung neuer Bundesländern ist 1922 auch eine wichtige Ergänzung der Verfassungsordnung von 1920 durch den Erlass des Finanz-Verfassungsgesetzes zu verzeichnen; dadurch kam es zu der vom Bundes-Verfassungsgesetz vorgesehenen definitiven Regelung der Finanzhoheit und der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern (sowie Gemeinden). Und damit war auch eine der drei Bedingungen für das Inkrafttreten der Kompetenzverteilung des Bundes-Verfassungsgesetzes eingetreten.

Die Frage der Zuständigkeit von Bund und Ländern im Schulwesen und die Frage der Reform der Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern war aber nach wie vor offen, so dass die Kompetenzverteilung des Bundes-Verfassungsgesetzes weiterhin sistiert blieb. Die Weichen für das künftige Inkrafttreten der Kompetenzbestimmungen wurden aber ebenfalls 1922 gestellt, und zwar durch die Vereinbarung der so genannten Genfer Protokolle über die Aufnahme einer, von einzelnen Mitgliedern des Völkerbundes garantierten Anleihe zur Sanierung der österreichischen Staats-Finzen und der österreichischen Wirtschaft.

Angesichts der wirtschaftlichen Notlage der Nachkriegsjahre, die von einem galoppierenden Währungsverfall begleitet war und zu einem immensen

Budgetdefizit führte, war die Bundesregierung gezwungen, die Hilfe des Auslandes in Anspruch zu nehmen. Die Mitwirkung des Völkerbundes war wegen der mit dem Vertrag von St. Germain aufgezwungenen Verpflichtung Österreichs zu Unabhängigkeit erforderlich geworden. Zur Finanzierung der Sanierung wurden Anleihen im Ausland aufgenommen, für deren Rückzahlung bestimmte Völkerbundmitglieder, nämlich Frankreich, Großbritannien, Italien und die Tschechoslowakei, die Haftung übernahmen. Abgesehen davon, dass die Aufnahme dieser Anleihen ein wirtschaftlich schlechtes Geschäft gewesen ist, wurde die Notlage Österreichs von den Alliierten auch dazu ausgenutzt, um der Republik weitere Souveränitätsbeschränkungen aufzuerlegen. Die Verwendung des Anleihe-Kapitals unterstand der Aufsicht und Kontrolle des Völkerbundesrates; sie wurde durch einen Kommissär gehandhabt, der bis 1932 in Wien installiert war, und dem unter anderem die Österreichische Nationalbank unterstellt war und dem auch der Zugriff auf die Zolleinnahmen des Bundes zustand.

Um die Sanierung der Finanzen und der Wirtschaft möglichst rasch durchzuführen, wurde 1922 ein spezielles wirtschaftliches Not-Verordnungsrecht für die Bundesregierung geschaffen. Diese Maßnahme war zeitlich befristet, und zwar bis zum Jahresende 1924. Bis dahin sollte die Sanierung von Finanzen und Wirtschaft erreicht werden, so dass auch die Kontrolle durch den Völkerbund so rasch als möglich beendet werden konnte. Als im Herbst 1924 die Sanierungsziele, ein ausgeglichener Staatshaushalt und mit dem neu eingeführten Schilling auch eine stabile Währung erreicht waren, wollte der Völkerbund von einer weiteren Kontrolle aber nur unter der Bedingung absehen, wenn in Österreich noch weitere Verfassungsreformen erfolgten.

Die Forderungen des Völkerbundes wurden in der Folge von der Bundesregierung sofort zum Gegenstand eines umfassenden Verfassungsreformprogramms gemacht, das auch endlich zum Inkrafttreten der Kompetenzverteilung des B-VG führen sollte. Das Ergebnis dieser Bemühungen war schließlich im Juli 1925 der Erlass einer Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz sowie unter anderem der Erlass eines speziellen Verfassungsgesetzes über die Einrichtung von so genannten Ämtern der Landesregierung, wodurch die Doppelgleisigkeit der Verwaltung der Länder überbrückt werden konnte.

Die Bundes-Verfassungs-Novelle von 1925<sup>8</sup> führte zudem zu einem Ausbau des Rechtsschutzes durch den Verfassungs- und den Verwaltungsgerichtshof (durch Präzisierung des Legalitätsprinzips und dessen Konkretisierung mit dem

<sup>8</sup> K. Berchtold, Die Verfassungsreform von 1925. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsnovelle (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 10), Wien 1992; Neschwara, Entwicklung (wie Fn 1), 134-137; Neschwara, Verfassungsentwicklung (wie Fn 2), 122-124; Berchtold, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 369-460; Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 213.



Erlass von Verwaltungsverfahrensgesetzen). Hinzu kamen Zuständigkeitsverschiebungen zugunsten des Bundes in Gesetzgebung und Verwaltung. Um den Charakter des Bundes-Verfassungsgesetzes als zentraler Verfassungsurkunde zu erhalten, erfolgte auch der Einbau der früheren Verfassungsänderungen in den Text des Bundes-Verfassungsgesetzes: Zu diesem Zweck wurde die Bundesverfassung wiederverlautbart.

Das Zustandekommen der Bundes-Verfassungs-Novelle von 1925 ließ die Rolle der politischen Parteien als Entscheidungsträger im Staat besonders markant hervortreten. Das Ergebnis der Verfassungsreform war ein politisches Tauschgeschäft zwischen der bürgerlichen Regierungskoalition, bestehend aus Christlichsozialen und Deutschnationalen (Großdeutsche und Landbund) sowie den seit 1920 ständig in Opposition verbliebenen Sozialdemokraten. Die innenpolitische Situation war aufgrund dieser politischen Kräfteverhältnisse daher seit 1920 durch einen häufigen Regierungswechsel gekennzeichnet; bis 1933 gab es insgesamt 18 Koalitionen der bürgerlichen Parteien.

Die ablehnende Haltung der Sozialdemokraten gegenüber der Regierungsverantwortlichkeit hat sich auch schon vor 1920 im Verlauf der Verhandlungen zum Bundes-Verfassungsgesetz abgezeichnet: die Sozialdemokraten hatten die bundesstaatliche Konzeption nämlich grundsätzlich abgelehnt, sie wollten aber die Verfassungsarbeiten nicht zum Scheitern bringen und gaben daher dem Bundes-Verfassungsgesetz nolens volens die Zustimmung. Die eigentliche Zielsetzung der Sozialdemokraten wäre es freilich gewesen, Österreich als politische Einheit dem Deutschen Reich einzugliedern, um gemeinsam mit den Sozialdemokraten im Reich ihr politisches Programm, die Schaffung einer klassenlosen Gesellschaft zu verwirklichen. Dieses Ziel sollte auf demokratischem Weg erreicht werden, wofür sich in Österreich auch eine wachsende Zustimmung abzeichnete: Aus den letzten Wahlen zum Nationalrat im Jahr 1930 waren die Sozialdemokraten erstmals seit 1919 als relativ stärkste Fraktion hervorgegangen. Ihre politischen und gesellschaftlichen Ideen konnten sie mangels Regierungsbeteiligung aber nur in beschränktem Umfang verwirklichen. Nämlich nur in Wien, wo sie über eine überwältigende politische Mehrheit verfügten. Zum Schutz der sozialdemokratischen Errungenschaften wurde 1923 mit dem Aufbau einer bewaffneten Organisation, dem Republikanischen Schutzbund, begonnen, und zwar in Reaktion auf die bereits mit Ende des Weltkrieges erfolgte Bildung von so genannten Heimwehren im bürgerlichen Lager, welche nach 1918 zum Schutz gegen kommunistische Putschversuche entstanden waren.

Im bürgerlichen Lager waren die Christlichsozialen federführend. Ihre weltanschaulichen Positionen waren auch durch einen politischen Katholizismus gekennzeichnet, der sich unter anderem darin äußerte, dass über Jahre hinweg ein Prälat, Ignaz Seipel, das Amt des Bundeskanzlers innehatte. Auch im Parlament gab es einige Geistliche als politische Mandatäre der

Christlichsozialen. Aber nicht nur in dieser Hinsicht sind die Christlichsozialen in krassem Gegensatz zum Ideengut der Sozialdemokraten gestanden, auch in ihrer wirtschaftlichen Orientierung zeigten sie andere Präferenzen. Innerhalb der christlichsozialen Partei gewannen zunehmend die radikalen Mandatäre der Heimwehr an Gewicht: Der Heimwehrflügel der christlichsozialen Partei verselbständigte sich schließlich 1930 als eigene Fraktion im Nationalrat, so dass die Christlichsozialen dort ihre relative Mehrheit an die Sozialdemokraten verloren. Der Heimwehrflügel war auch durch seine Politik der Annäherung an die autoritären Regime in Italien und Ungarn gekennzeichnet, von denen die Heimwehren finanziell und mit Waffen unterstützt wurden. Die Heimwehr-Fraktion stellte dem sozialdemokratischen Gesellschaftsmodell der klassenlosen Gesellschaft auch ein eigenes Konzept gegenüber, nämlich einen Staat, der auf berufsständischen Grundlagen aufbauen und unter autoritärer Führung stehen sollte. Dieses Gesellschaftsmodell wollten die Heimwehren zwar grundsätzlich durch eine Änderung der Verfassung realisieren, allenfalls aber auch mit Gewalt durchsetzen.

Das (deutsch)nationale Lager wurde in Österreich durch die Großdeutschen und den Landbund (vor allem in Kärnten) repräsentiert. Die Nationalen waren bis 1933 durch Koalitionen mit den Christlichsozialen in der Bundesregierung verbündet; die Großdeutschen und der Landbund verfolgten zwar ähnliche politische und wirtschaftliche Zielsetzungen wie die Christlichsozialen, sie lehnten aber den politischen Katholizismus ab, und waren auch stärker der Idee eines Zusammenschlusses mit dem Deutschen Reich verbunden.

Die innenpolitische Situation war daher seit 1920 durch starke Spannungen zwischen dem bürgerlichen Regierungslager und den oppositionellen Sozialdemokraten geprägt; beide Lager standen einander auch mit wachsender Gewaltbereitschaft gegenüber, gewaltsame Zusammenstöße der paramilitärischen Parteiformationen, zwischen Heimwehren und Schutzbund, standen daher auf der Tagesordnung. Den Höhepunkt erreichten diese jahrelangen Gewalttätigkeiten sodann Mitte Juli 1927, als eine von den Sozialdemokraten initiierte Demonstration in Wien eskalierte und zum Brand des Justizpalastes führte, wobei nach Einschreiten von Polizei und Bundesheer auf beiden Seiten insgesamt etwa 100 Todesopfer sowie fast 1000 Verletzte zu beklagen waren.

Aufgrund dieses Ereignisses lag eine Abkehr vom extrem parlamentarischen Regierungssystem des B-VG nahe, welches den politischen Parteien einen massiven Einfluss auf alle staatlichen Bereiche eröffnete und zu einer Politisierung aller Gesellschaftsebenen führte. An die Stelle dieses Regierungssystems sollte ein anderes treten, nämlich eine Gewalten teilende Präsidialrepublik nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung. Durch die Installierung eines mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten



Bundespräsidenten und einer von ihm bestellten Bundesregierung sollte die Exekutive als Gegenpol zum Parteien-Parlament aufgebaut werden.

Unter Ausnutzung der innenpolitischen Schwäche der Sozialdemokraten nach dem Justizpalastbrand, wurde von der Bundesregierung eine entsprechende Verfassungsreform im Verlauf des Jahres 1929 in Angriff genommen.<sup>9</sup> Ihr Ziel war es, die staatliche Autorität zu stärken und zugleich die Vorherrschaft des Parlaments zu brechen. Es sollte der Einfluss der politischen Opposition abgebaut und die Position der Regierungskoalition vor allem im Bereich der Exekutive aufgewertet werden. Hinzu kamen Forderungen der Großdeutschen nach einer Annäherung an die Weimarer Reichsverfassung sowie der Heimwehren nach dem Einbau von berufsständischen Elementen in die Verfassungsordnung. Diese Zielsetzungen und Forderungen waren aber gegen die parlamentarisch orientierten Sozialdemokraten nicht zur Gänze durchsetzbar, weil dafür auch ihre Zustimmung erforderlich war, um die qualifizierte Verfassungs-Mehrheit zu erreichen. Dennoch konnten die Christlichsozialen den Sozialdemokraten – allerdings auch unter massiven Putschdrohungen der Heimwehren – eine Fülle von Zugeständnissen abzuringen.

Die im Dezember 1929 mit den Stimmen der Sozialdemokraten beschlossene Bundes-Verfassungs-Novelle führte insgesamt zu einer markanten Änderung des Verfassungs- und Regierungssystems. Sie brachte eine massive Aufwertung der Kompetenzen des Bundespräsidenten: Er ernennt und entlässt nun die Bundesregierung (statt Wahl durch Nationalrat), er führt den Oberbefehl über das Bundesheer (statt der Nationalrat); er ist unter Zustimmung des ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses des Nationalrates auf Vorschlag der Bundesregierung ermächtigt, Notverordnungen zu erlassen.

Diesem Zuwachs an Macht entsprach eine ebensolche Änderung der politischen Legitimation des Bundespräsidenten: Es war nun die Volkswahl des Bundespräsidenten vorgesehen (statt wie bisher Wahl durch die Bundesversammlung), seine Amtsperiode wurde von 4 auf 6 Jahre verlängert, seiner demokratischen Legitimation entsprechend ist er nun auch dem Volk verantwortlich, er kann auf Beschluss der Bundesversammlung mittels Volksabstimmung abgesetzt werden.

Der immensen Erweiterung der Kompetenzen des Bundespräsidenten korrespondierte eine entsprechende Schwächung des Nationalrats: er wird seitdem vom Bundespräsident einberufen und verträgt, er kann vom Bundespräsident auch aufgelöst werden (was allerdings Neuwahlen erfordert).

<sup>9</sup> G. Hasiba, Die zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 (Forschungen zur Europäischen und Vergleichenden Rechtsgeschichte 1), Wien-Graz-Köln 1976; K. Berchtold (Hrsg.), Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle von 1929 (Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaften 3), Band I, Wien 1979; Neschwara, Entwicklung (wie Fn 1), 140–163; Neschwara, Verfassungsentwicklung (wie Fn 2), 126–128; Berchtold, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 463–469; Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 213 ff.

Die Tätigkeit des Nationalrats war nicht mehr eine permanente, sondern beschränkte sich auf zwei ordentliche Tagungen im Jahr; auch die parlamentarische Budgethoheit wurde durch die Möglichkeit eines zweimonatigen Budgetprovisoriums eingeengt. Darüber hinaus wurde auch der Einfluss des National- und des Bundesrates auf die Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs abgebaut (bisher Wahl der Mitglieder durch Nationalrat und Bundesrat – jetzt Reduzierung auf ein Vorschlagsrecht gemeinsam mit dem Bundesrat für die Hälfte der Richterstellen neben der Bundesregierung): Die damit verbundene Zielsetzung war die „Entpolitisierung“ des Verfassungs-gerichtshofs.

Eine wesentliche Neugestaltung betraf weiters die Organisation des Bundesrates. Es wurde in Aussicht gestellt, die Ländervertretung durch einen Ständerat als wirtschaftliche Interessensvertretung von Berufsständen zu ergänzen und als Länder- und Ständerat mit zwei Kammern einzurichten. Hinzu kam schließlich durch wichtige Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes (insbesondere im Bereich des Sicherheitswesens) ein weiterer Abbau des bundesstaatlichen Prinzips.

Verändert wurde auch das rechtsstaatliche Prinzip durch den Ausbau der Zuständigkeit von Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof und die Einführung einer juristischen Fachqualifikation für die Richter am Verfassungsgerichtshof sowie die Festlegung von politischen Unvereinbarkeiten für Mitglieder der beiden Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts.

Insgesamt hatte die Bundes-Verfassungs-Novelle nahezu den Charakter einer Gesamtänderung der Bundesverfassung angenommen. Es wurde daher – vor allem in sozialdemokratischen Kreisen – erwogen, eine Volksabstimmung durchzuführen, wovon aber angesichts der angespannten innenpolitischen Lage wieder Abstand genommen wurde. Das Bundes-Verfassungsgesetz und das Verfassungs-Übergangsgesetz wurden aber, so wie schon 1925, in der seit 1929 geltenden Fassung wiederverlautbart. Seitdem trug das Bundes-Verfassungsgesetz den Titelzusatz „in der Fassung von 1929“, und zwar ungeachtet dessen, dass inzwischen eine Flut von weiteren Novellen zum B-VG ergangen waren. Erst 1993 wurde dieses anachronistische Attribut gestrichen.

Die Bundes-Verfassungs-Novelle brachte aber nur formal eine Änderung des Regierungssystems. In der Verfassungswirklichkeit hat sie sich insgesamt als ein Schlag ins Wasser herausgestellt: Die angekündigte Entpolitisierung des Verfassungsgerichtshofes hat sich nach der Neuernennung der Mitglieder bloß als eine Umpolitisierung herausgestellt. Auch der Abbau des parteipolitischen Einflusses auf Staat und Gesellschaft ist nicht eingetreten: Gewalttätigkeiten blieben auf der Tagesordnung. Ebenso war es Programm geblieben, den Bundesrat zu einem Länder- und Ständerat umzugestalten, denn es gab keine konkreten Konzepte für einen solchen Umbau. Vor allem aber ist die Aufwertung des Bundespräsidenten ausgeblieben, er stand im Schatten der



Bundesregierung. Sogar von der Volkswahl musste Abstand genommen werden, angesichts innenpolitischer Spannungen nach einem missglückten Putschversuch der Heimwehr in der Steiermark. Die Bestimmungen der Bundesverfassungs-Novelle von 1929 über die Volkswahl des Bundespräsidenten wurden nur wenige Tage vor der Wahl sistiert. Die Wahl fand 1931 wie bisher in der Bundesversammlung statt: Der damals amtierende christlichsoziale Bundespräsident Wilhelm Miklas wurde wiedergewählt, bei einer Volkswahl hätte er gegen den sozialdemokratischen Kandidaten, das wäre Karl Renner gewesen, mit aller Wahrscheinlichkeit kaum eine Chance gehabt.

#### IV. Ausblick

Die 1929 geschaffene Verfassungsordnung wurde schon nach wenigen Jahren im Wege eines „kalten“ Staatsstreichs durch die Bundesregierung seit Anfang März 1933 schrittweise verdrängt und schließlich 1934 durch eine neue Verfassung, welche ein autoritäres Regierungssystem auf ständischer Grundlage für den nun so genannten Bundesstaat Österreich vorsah, abgelöst.<sup>10</sup> Nach der Besetzung des Staatsgebietes durch das Deutsche Reich verlor Österreich aufgrund der am 13. März erfolgten Verkündung des "Anschlusses"<sup>11</sup> vorübergehend – für die nächsten 7 Jahre – seine staatliche Unabhängigkeit. Die im April 1945 wiederhergestellte Republik knüpfte allerdings – unter Fingierung staatlicher Kontinuität – bewusst wieder an die parlamentarisch-demokratische Verfassungsordnung von 1920/29 an.<sup>12</sup>

Der Verfassungsperiode von 1920/29 kommt daher – trotz der Unzahl von Verfassungsreformen und ungeachtet auch der Überlagerung der österreichischen Verfassungsordnung durch das Gemeinschaftsrecht der EU seit 1995 – noch heute zentrale Bedeutung für das gegenwärtige Regierungssystem zu.

*Dieser Text gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser am 26. März 2008 in Budapest gehalten hat.*

<sup>10</sup> L. Jedlicka (Hrsg.), Vom Justizpalast zum Heldenplatz: Studien und Dokumentationen 1927 bis 1938, Wien 1975; Neschwara, Entwicklung (wie Fn 1), W. Putschek, Ständische Verfassung und autoritäre Verfassungspraxis in Österreich 1933–1938 mit Dokumentenanhang, Frankfurt/Main-Wien; Neschwara, Verfassungsentwicklung (wie Fn 2), 134 f.; 166–170; Berchtold, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 697–755; H. Wohnout, Regierungsdiktatur oder Ständeparlament? Gesetzgebung im autoritären Österreich (Studien zu Politik und Verwaltung 43), Wien-Graz u. a. 1993; Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 230 f.

<sup>11</sup> L. Jedlicka (Hrsg.), Österreich 1927 bis 1938: Protokoll des Symposiums in Wien, 23. bis 28. Oktober 1972, Wien 1973; R. Neck (Hrsg.), Anschluß 1938: Protokoll des Symposiums in Wien am 14. und 15. März 1978, Wien 1981; E. Schmidl, März '38 – der deutsche Einmarsch in Österreich, 2. Auflage Wien 1988; Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 248 f.

<sup>12</sup> Neschwara, Entwicklung (wie Fn 1), 170–177; Ch. Neschwara, Das erste Jahr der Zweiten Republik, in: A. Mölzer (Hrsg.), Als wir befreit wurden ..., Wien 2005, 39–55; W. Brauner, Die Kontinuität der Verfassung 1945, in: St. Karner (Hrsg.), „Österreich ist frei!“. Der Österreichische Staatsvertrag 1955, Horn-Wien 2005, 102–104; Brauner, Verfassungsgeschichte (wie Fn 1), 255–262.

## Rechtsgeschichtliche Vorträge

Publikation der Rechtsgeschichtlichen Forschungsgruppe  
der Ungarischen Akademie für Wissenschaften  
an dem Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte  
Eötvös Loránd Universität Budapest

1. **Kurt Seelmann:** Hegels Versuche einer Legitimation der Strafe in seiner Rechtsphilosophie von 1820, Budapest 1994
2. **Wolfgang Sellert:** Der Beweis und die Strafzumessung im Inquisitionsprozeß, Budapest 1994
3. **Wilhelm Brauner:** Grundrechtsentwicklung in Österreich, Budapest 1994
4. **Barna Mezey:** Kerker und Arrest (Anfänge der Freiheitsstrafe in Ungarn), Budapest 1995
5. **Reiner Schulze:** Die Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte – zu den gemeinsamen Grundlagen europäischer Rechtskultur, Budapest 1995
6. **Kurt Seelmann:** Feuerbachs Lehre vom „psychologischen Zwang“ und ihre Entwicklung aus Vertragsmetaphern des 18. Jahrhunderts, Budapest 1996
7. **Kinga Beliznai:** Gefängniswesen in Ungarn und Siebenbürgen im 16–18. Jahrhundert (Angaben und Quellen zur Geschichte des ungarischen Gefängniswesens) Budapest 1997
8. **Michael Köhler:** Entwicklungslinien der deutschen Strafrechtsgeschichte, Budapest 1998
9. **Attila Horváth:** Die privatrechtliche und strafrechtliche Verantwortung in dem mittelalterlichen Ungarn, Budapest 1998
10. **Allan F. Tatham:** Parliamentary Reform 1832–1911 in England, Budapest 1999
11. **Arnd Koch:** Schwurgerichte oder Schöffengerichte? C.J.A. Mittermaier und die Laienbeteiligung im Strafverfahren, Budapest 2002
12. **Strafrechtliche Sanktionen und Strafvollzug in der deutschen Rechtsgeschichte Die Entwicklung des Strafsystems und der Straftheorie in Europa Deutsch-ungarisches strafrechtsgeschichtliches Seminar I., Budapest 2002**
13. **Strafrechtliche Sanktionen und Strafvollzug in der ungarischen Rechtsgeschichte Die Entwicklung des Strafsystems und der Straftheorie in Europa Deutsch-ungarisches strafrechtsgeschichtliches Seminar II., Budapest 2002**
14. **Markus Hirte:** Poenae et poenitentiae – Sanktionen im Recht der Kirche des Mittelalters, Budapest 2003
15. **Werner Ogris:** W. A. Mozarts Hausstandsgründung, Budapest 2003
16. **Hoo Nam Seelmann:** Recht und Kultur, Budapest 2003
17. **Arnd Koch:** Die Abschaffung der Todesstrafe in der DDR, Budapest 2003
18. **Kurt Seelmann:** Gaetano Filangieri, Budapest 2003
19. **Elisabeth Koch:** Die historische Entwicklung der Kodifikation des Privatrechts, Budapest 2003
20. **András Karácsony:** Relationship between state-, political- and legal sciences in education of law, Budapest 2004
21. **Barna Mezey:** The history of the harmonisation of law and the legal education in Hungary, Budapest 2004
22. **Gizella Föglein:** Conceptions and Ideas about National Minorities in Hungary 1945–1993, Budapest 2004
23. **József Ruszoly:** István Csekey und die ungarische Verfassung, Budapest 2004
24. **Attila Horváth:** Rechtswissenschaft in den sowjetischen Staaten, Budapest 2004
25. **Mária Homoki-Nagy:** Die Kodifikation des ungarischen Zivilrechts im 19. Jahrhundert, Budapest 2004
26. **András Karácsony:** On legal culture, Budapest 2004



27. **Gernot Kocher, Barna Mezey:** Juristenausbildung in der österreichischen und ungarischen Geschichte, Budapest 2004
28. **Markus Steppan:** Die Grazer Juristenausbildung von 1945 bis zur Gegenwart, Budapest 2004
29. **Harald Maihold:** „Ein Schauspiel für den Pöbel“ Zur Leichnamsstrafe und ihrer Überwindung in der Aufklärungsphilosophie, Budapest 2005
30. **Barna Mezey:** Vier Vorträge über den Staat in der Zeit des Rákóczi-Freiheitskampfes, Budapest 2005
31. **Zoltán Szente:** The Issue of Superiority: National versus Community Legislation, Budapest 2005
32. **Günter Jerouschek:** Skandal um Goethe? Budapest 2005
33. **József Szalma:** Haupttendenzen im ungarischen (Deliktrecht) Haftpflichtrecht, Budapest 2005
34. **Georg Ambach:** Die strafrechtliche Entwicklung der Republik Estland in der ersten Seite des zwanzigen Jahrhunderts, Budapest 2005
35. **Gábor Máthé:** Der bürgerliche Rechtsstaat in Ungarn, Budapest 2005
36. **Paolo Becchi:** Hegel und der Kodifikationsstreit in Deutschland am Anfang des 19. Jahrhunderts, Budapest 2005
37. **Hinrich Rüping:** Anwaltsgeschichte als Juristische Zeitgeschichte, Budapest 2005
38. **Masakatsu Adachi:** Entwicklung der Nationalstaaten im 19. und 20. Jahrhundert aus japanischer Sicht, Budapest 2006
39. **Georg Steinberg:** Aufklärerische Tendenzen im ungarischen Strafrecht, Budapest, 2006
40. **Viktor Illés:** Die Rolle der Nationalkommissionen in der Aufstellung der Volksgerichte bis Februar 1945, Budapest 2006
41. **Gábor Máthé:** Die Bedeutung der Lehre von der Heiligen Stephanskronen für die ungarische Verfassungsentwicklung, Budapest 2006
42. **Hinrich Rüping:** Politische und rechtliche Schuld nach Systemumbrüchen im Europa des 20. Jahrhunderts, Budapest 2006
43. **Attila Barna:** Der wahre Diener des Staates – Verwaltungsreformen von Joseph II. in den ungarischen Komitaten, Budapest 2006
44. **Attila Horváth:** Geschichte des Strafrechts in Ungarn während des sowjetisch geprägten Sozialismus, mit besonderem Hinblick auf die Schauprozesse, Budapest 2006
45. **István Stipta:** Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz, Budapest 2006
46. **Gábor Máthé:** Moments of making fundamental law in the Hungarian Parliament in the dualistic era, Budapest 2006
47. **Petronella Deres:** The criminal substantial law's evaluation of crimes committed under the influence of alcohol in the criminal code's general section, Budapest 2007
48. **Magdolna Szigeti:** Die Grundrechte und deren Geltung in dem sozialistischen Ungarn, Budapest 2007
49. **Gábor Béli:** Die Verjährung (praescriptio) und die Ersitzung (usucapio) im alten ungarischen Recht, Budapest 2007
50. **Jubiläumsband,** Budapest 2007
51. **Karl Borchardt:** Ungarn und Rothenburg ob der Tauber: Ein Überblick historische Kontakte, Budapest 2007
52. **Der österreichisch-ungarische Ausgleich 1867,** Budapest 2008
53. **Tamás Nótári:** Show Trials and Lawsuits in Early-Medieval Bavaria, Budapest 2008.
54. **Günter Jerouschek:** „Wer Menschenblut vergießt, des Blut soll auch durch Menschen vergossen werden.“ Überlegungen zu peinlicher Strafe, Fehde und Buße im mosaichen Recht, Budapest 2008

55. **Markus Hirte:** „non iuris necessitate sed importunitate petentis“ Innozenz III. als Richter und Schlichter im Umfeld der Besetzung des Erzbistums Esztergom, Budapest 2008
56. **Paolo Becchi:** Juristische Aufklärung, deutscher Idealismus und das Problem der Legitimation der Strafe, Budapest 2008
57. **Magdolna Szigeti:** Die verfassungsrechtlichen Änderungen der politischen Wende in Ungarn
58. **Christian Neschwara:** Zwischen Staatsgründung und Anschluss: Die Entstehung der Verfassungsordnung der Republik Österreich 1918–1938