



Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit
die Republik Österreich als Bundesstaat
eingerichtet wird
(Bundes-Verfassungsgesetz).

100 Jahre B-VG

Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr
Recht vom Volk aus.

Artikel 2.

Österreich ist ein Bundesstaat.
Bundesstaat wird gebildet aus den selb-
ständen: Burgenland, Kärnten, Nieder-
österreich-Land und Wien), Ober-
österreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg.

Artikel 3.

Bundesgebiet umfaßt die Gebiete der
Zerung des Bundesgebietes, die zu-
eines Landesgebietes ist, ebenso
inner Landesgrenze innerhalb des
in — abgesehen von Friedens-
durch übereinstimmende Ver-
Bundes und jenes Landes er-
eine Änderung erfährt.

⁽³⁾ Die für Niederösterreich-Lan-
gelanden Sonderbestimmungen ent-
haltenen Hauptstück.

Artikel 4.
(1) Das Bundesgebiet bildet ein
Währungs-, Wirtschafts- und Vollgebiet.
(2) Innerhalb des Bundes dürfen Zi-
linien oder sonstige Verkehrsbeschränkung
errichtet werden.

Artikel 5.
Bundeshauptstadt und Sitz der
Organe des Bundes ist Wien.

Artikel 6.
(1) Für jedes Land besteht eine Landesbürg-
schaft. Voraussetzung der Landesbürgerschaft
das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes.
Die Bedingungen für Erwerb und Verlust der
Landesbürgerschaft sind in jedem Land gleich.
(2) Mit der Landesbürgerschaft wird die Bundes-
bürgerschaft erworben.
(3) Der Bundesbürger hat in jedem Land
die gleichen Rechte und Pflichten wie die Bürger
des Landes selbst.

Artikel 7.
(1) Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetz
gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des
Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind
ausgeschlossen.
(2) Den öffentlichen Angestellten, einschließlich der
Angehörigen des Bundesheeres, ist die unaf-
föllige Ausübung ihrer politischen Rechte



TRANSKRIPT

GÜNTHER SCHEFBECK, „SOZUSAGEN IN LETZTER STUNDE ...“

DIE ENTSTEHUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESVERFASSUNG

Der Text folgt dem Original. Offenkundige Fehler wurden stillschweigend korrigiert. Die Zeichensetzung wurde, wenn sie im Original sinnentstellend oder missverständlich war, angepasst.

Der Beitrag erschien im Katalog „80 Jahre Bundesverfassung. Katalog zur Ausstellung im Parlament“ (2000) der Parlamentsdirektion und wird hier mit Zustimmung des Autors als Transkript zur Verfügung gestellt. Der Publikation ist ein Bildkatalog angeschlossen, der hier nicht zugänglich gemacht werden kann.



„Sozusagen in letzter Stunde ...“

Die Entstehung der österreichischen Bundesverfassung

1. Einleitung

Eine Karikatur aus dem April 1920 zeigt einen in Mimik und Gestik ziemlich verzweifelt wirkenden Staatskanzler Karl Renner als „Staatsrastelbinder“ – also auf gut Wienerisch etwa so viel wie „Staatskesselflicker“ – auf den Stufen vor dem Zentralportikus des Wiener Parlamentsgebäudes, ihm gegenüber eine zwar mit Jakobinermütze behäubte, ansonsten aber nicht wirklich revolutionär wirkende weibliche Allegorie der Republik Österreich, die ihn mit weit ausholender Geste zur Reparatur einer Reihe schwer in Mitleidenschaft gezogener Töpfe auffordert; unter diesen Töpfen befindet sich, neben mächtigen Kalibern, die Bezeichnungen wie „Koalition“ und „Lebensmittelversorgung“ tragen, auch ein verhältnismäßig kleiner, der mit dem Wort „Verfassung“ bezeichnet istⁱ.

Treffend kennzeichnet diese Karikatur den Stellenwert, welcher der Verfassungsfrage im politischen Diskurs der jungen Republik Österreich zukam: Wirtschaftliche Not, Inflation, die gescheiterte Sozialisierung, Koalitionskrisen, der sich vor dem Hintergrund verbreiteter Zweifel an der wirtschaftlichen Lebens- und Überlebensfähigkeit eines unabhängigen österreichischen Staates manifestierende Wunsch nach einem Anschluss an Deutschland waren nur einige der Themen, die in der Öffentlichkeit und in der „veröffentlichten Meinung“ viel heftiger diskutiert wurden, viel mehr Aufmerksamkeit auf sich zogen als das Ringen um eine definitive Verfassung für Österreichⁱⁱ.

Dies mag einerseits überraschend erscheinen, folgt aber andererseits doch einer inneren Logik, nämlich der Gründungslogik des österreichischen Staates: Entstanden als „Restreich“ – wie ein zeitgenössisches Spottwort Clemenceaus vielkolportiertes „l'Autriche c'est le reste“ paraphisierteⁱⁱⁱ – aus den deutschsprachigen Kernländern der Österreichisch-ungarischen Monarchie, hatten ihm seine „Gründerväter“ ein sehr brüchiges politisch-psychologisches Fundament verliehen: seine Existenz selbst wurde von vielen nur als eigentlich ungewollte Notlösung empfunden, als „Übergangsstadium“^{iv}, das es so rasch wie möglich zu überwinden galt. Das staatsoffizielle Bekenntnis des Zugehörigkeitswillens zum Deutschen Reich, das gleichzeitig mit der Ausrufung der Republik abgegeben wurde, machte es den Bürgern dieses Staates schwer, sich mit ihm zu identifizieren. Und so konnte auch der Ausarbeitung einer „definitiven“ Verfassung für diesen „provisorischen“ Staat – an sich schon eine *contradictio in adiecto!* – nicht jene Bedeutung beigemessen werden, nicht jene Aufmerksamkeit gelten, die



sie nach dem gemeinhin verbreiteten, gerade aus der politischen Tradition des 19. Jahrhunderts überkommenen und nach dem Ende des Ersten Weltkrieges in Mittel- und Ostmitteleuropa zu neuer Blüte gelangten Verfassungsverständnis verdient hätte.

Karl Loewenstein spricht in einer eindrucksvollen, wenn auch in manchem anfechtbaren Untersuchung über „Verfassungsrecht und Verfassungsrealität von der Zeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg als vom „Altweibersommer der verfassungsmäßigen Demokratie“, als „der magische Zauber der Verfassungs-Schöpfung ... auf einen flüchtigen Augenblick ... wieder eingefangen“ worden sei^{vi}, in der „Überzeugung, dass Staat und Verfassung identisch seien“^{vii} – eine Überzeugung, der bald durch die nach Art des „Doppelstaates“^{viii} die Verfassung beiseite schiebende, den „Maßnahmenstaat“ neben den „Normenstaat“ setzende Diktatur ein tragisches Ende bereitet werden sollte.

Besonders spürbar wurde dieser „magische Zauber“ in Weimar, wo die Konstituante mit dem gleichen tiefen Ernst und Engagement, ja Pathos, an das Verfassungswerk schritt, wie dies die großen Konstituanten der Vergangenheit getan hatten, die Philadelphia Convention von 1787 etwa (deren Verhandlungen allerdings, da sie vertraulich geführt wurden, noch kein unmittelbares öffentliches Echo gefunden hatten), oder beispielsweise die französische Nationalversammlung und die deutsche Paulskirchennationalversammlung von 1848. Und auch in der Zuerkennung zeitlicher Priorität an die Ausübung des „pouvoir constituant“ wurde der Unterschied im Zugang deutlich: Hatte die Weimarer Nationalversammlung bereits unmittelbar nach ihrem Zusammentritt die Verfassungsarbeit in Angriff genommen und sie nach etwa einem halben Jahr konzentrierter Tätigkeit abgeschlossen, so ließ sich die Konstituierende Nationalversammlung in Wien mit dem Beginn ihrer Arbeit am Verfassungswerk Zeit bis zu einem Moment, in welchem sie selbst nur mehr auf Abruf fortbestand, in welchem schon die vorzeitige Beendigung ihrer Gesetzgebungsperiode beschlossen war^{ix}.

Wenn somit „[s]ozusagen in letzter Stunde“^x die Konstituierende Nationalversammlung in ihrer letzten Sitzung am 1. Oktober 1920 das Bundes-Verfassungsgesetz verabschiedet hat, dann stellt sich dies einerseits als das Ergebnis eines dramatischen Ringens um eine Verfassungsordnung für die Republik Österreich dar, welches auch durchaus spannend wiederzugeben ist, andererseits aber ist die darin zum Ausdruck kommende verfassungspolitische „Torschlusspanik“, welcher die „Verfassungsväter“ im Sommer 1920 erlegen waren, ebenso wie die aus ihr erwachsene Lückenhaftigkeit des Verfassungswerks, das beispielsweise keinen neu konzipierten Grundrechtskatalog enthielt, auch Zeichen für jene Mentalreservation dem Staat und seiner Verfassung gegenüber, die in vielen der maßgeblichen Akteure im Prozess der Staats- und Verfassungsbildung bestand und fortduerte und die im weiteren Verlauf der Geschichte der ersten österreichischen Republik



noch tragische Konsequenzen nach sich ziehen sollte.

2. Österreich 1918-1920

Aus den Trümmern der Österreichisch-ungarischen Monarchie war im Herbst 1918 als einer ihrer Nachfolgestaaten die Republik Deutschösterreich entstanden. Ausgerufen wurde sie von einem unikameralen Parlamentsprovisorium, der Provisorischen Nationalversammlung, welche sich aus den Abgeordneten der deutschen Wahlbezirke des Reichsrates gebildet hatte^{xi}. Die Mitglieder dieser Provisorischen Nationalversammlung repräsentierten jene Kräfte, die auch bei der Erarbeitung der definitiven Verfassung dieser Republik – und in der weiteren Geschichte dieses Staates – eine ausschlaggebende Rolle spielen sollten, die drei politischen „Lager“ der Sozialdemokraten, der Christlichsozialen und der Deutschnationalen (die sich ab 1919 „Großdeutsche“ nannten)^{xii}.

Diese politischen Parteien, bei denen im Herbst 1918 angesichts des Zerfalls des alten Staates und des dadurch bedingten Machtverlustes seiner Organe mit einem

Male die alleinige politische Entscheidungsgewalt, damit zugleich aber auch die Verantwortung für Gestaltung und Geschicke des jungen Staatswesens gelegen war, hatten dieses im Oktober und November 1918 als „repräsentative Demokratie mit ausgesprochener Parlamentsherrschaft“^{xiii} konstituiert. Die Provisorische Nationalversammlung übte nicht nur die gesetzgebende, sondern über einen von ihr gewählten Ausschuss, den Staatsrat, auch die vollziehende Gewalt aus, die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive war also zugunsten der ersten aufgegeben; der Staatsrat bediente sich zur Ausübung der Geschäfte der Staatsverwaltung seinerseits Beauftragter, die in ihrer Gesamtheit die „Staatsregierung“ bildeten^{xiv}.

Dieses provisorische Verfassungsmodell vom Herbst 1918 war auf ein Konzept der Sozialdemokraten, namentlich Karl Renners, zurückgegangen. Obwohl mandatsmäßig schwächstes der drei in der Provisorischen Nationalversammlung vertretenen politischen „Lager“, konnten die Sozialdemokraten ihre Verfassungsvorstellungen im Herbst 1918 weitgehend ungehindert durchsetzen, zum einen weil sie als überhaupt einzige politische Kraft konkrete Vorstellungen für die Situation nach dem Ende der Monarchie hatten, zum anderen weil die bürgerlichen Parteien das sozialdemokratische Konzept einer parlamentarischen Republik der Gefahr einer Rätediktatur noch allemal vorzogen und die sozialdemokratische Führung es geschickt verstand, sich als Puffer zwischen die anschwellende (und im Frühjahr 1919 ihren Höhepunkt erreichende) außerparlamentarische Rätebewegung und die Institutionen der parlamentarischen Republik zu schieben^{xv}.

Das Konzept der Übertragung der vollziehenden Gewalt an den Staatsrat als einen proportional zu den Mehrheitsverhältnissen des Plenums zusammengesetzten

Parlamentsausschuss sicherte den Sozialdemokraten ihr Mitspracherecht in der Regierung, entsprach aber darüber hinaus Karl Renners Gedanken der Konkordanzdemokratie, also eines institutionalisierten Zusammenwirkens aller maßgeblichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte auf der Ebene der politischen Willensbildung^{xvi}. Nachdem die Sozialdemokraten jedoch bei den Wahlen zur Konstituierenden Nationalversammlung die relative Mehrheit gewonnen hatten (und da sie für künftige Wahlen die Erringung einer absoluten Mehrheit erhofften), setzte sich im Frühjahr 1919 innerhalb der Sozialdemokratischen Partei eine veränderte – im Wesentlichen von Renners innerparteilichem Widerpart Otto Bauer geprägte – demokratietheoretische Position durch, die zwar an der „Parlamentsherrschaft“, also an der dominierenden Stellung der Volksvertretung im Gefüge der Staatsorgane, festhielt, Renners konkordanz- aber zugunsten eines konkurrenzdemokratischen Ansatzes aufgab^{xvii}: Eine wieder maßgeblich von den Sozialdemokraten beeinflusste Novelle der provisorischen Verfassung im März 1919 beseitigte das gewaltenverbindende Organ des Staatsrates und übertrug die Wahl der Staatsregierung einer Mehrheitsentscheidung der Nationalversammlung^{xviii}.

Diese im März 1919 abgeänderte Verfassung der Republik Deutschösterreich hatte – wie Ignaz Seipel als Berichterstatter des Verfassungsausschusses insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Einkammersystem betonte^{xix} – nach wie vor provisorischen Charakter. Die Entscheidung über die definitive Verfassung war der soeben gewählten Konstituierenden schon wegen der mangelhaften demokratischen Legitimation der Mitglieder der Provisorischen Nationalversammlung vorbehalten geblieben. Damit sie diese Entscheidung erarbeiten konnte, mussten freilich erst zwei Voraussetzungen erfüllt sein: es mussten die äußeren Verhältnisse des Staates geordnet sein; und es mussten sich die inneren Verhältnisse soweit beruhigt haben, dass sich nicht einzelne politische Kräfte strukturell unter Druck gesetzt und dadurch in eine bestimmte verfassungspolitische Richtung genötigt sahen.

Die Klärung der Stellung (Deutsch-)Österreichs in der Staatengemeinschaft war die Hauptaufgabe, mit welcher sich die im März 1919 gebildete sozialdemokratisch-christlichsoziale Koalitionsregierung, der wie schon der zuvor bestehenden Konzentrationsregierung Karl Renner als Staatskanzler vorstand, konfrontiert sah. Sie war dadurch nicht eben erleichtert, dass dem neuen Staat von seinen Gründern eine schwere Hypothek auferlegt worden war: Sie hatten sich nicht zu seiner Eigenstaatlichkeit bekannt, sondern, vor allem weil sie nicht an seine wirtschaftliche Überlebensfähigkeit glaubten oder glauben wollten, gleichzeitig mit der Ausrufung der Republik am 12. November 1918 auch den Anschluss an das Deutsche Reich verkündet^{xx}. In den Friedens- oder Staatsvertragsverhandlungen, die Karl Renner ab Mai 1919 in St. Germain führte, erwies sich jedoch sehr bald, dass die Siegermächte nicht bereit waren, einem solchen Anschluss

zuzustimmen. So enthielt der Friedens- oder Staatsvertrag von St. Germain, auch für Kelsen seine „schmerzlichste Folge“^{xxi}, das Anschlussverbot^{xxii} und die implizite Verpflichtung, den Staatsnamen von „Republik Deutschösterreich“ in „Republik Österreich“ zu ändern^{xxiii}. Die „Anschlussfrage“ aber war damit keineswegs entschärft: Vor allem Großdeutsche und Sozialdemokraten, weniger vehement aber auch die Christlichsozialen hielten an den Anschlussbestrebungen fest^{xxiv} – erst die Folgen des 1938 unter ganz anderen Auspizien tatsächlich vollzogenen Anschlusses sollten allen Anschlusswünschen ein für alle Mal den Boden entziehen, sollten jenes bewusste Bekenntnis der Österreicher zu ihrem Staat und seiner Selbständigkeit provozieren, das der ersten österreichischen Republik gefehlt hatte.

An jenem Tag, an dem die Konstituierende Nationalversammlung das Gesetz über die Genehmigung des Vertrages von St. Germain beschlossen hatte, am 17. Oktober 1919, war die sozialdemokratisch-christlichsoziale Koalitionsregierung, wieder unter Staatskanzler Renner, noch einmal erneuert worden. Als offizielle Begründung für den Rücktritt der ersten Koalitionsregierung hatte Renner genannt, sie wäre hauptsächlich zur Führung der Friedensverhandlungen berufen worden^{xxv}, tatsächlich hatten beide Koalitionspartner angesichts der auf beiden Seiten in den vorangegangenen Monaten angewachsenen innerparteilichen Kritik an der Koalition die Notwendigkeit empfunden, sie auf eine neue inhaltliche Basis zu stellen; dies geschah durch Aushandlung einer Koalitionsvereinbarung, die insbesondere auch Leitlinien zur Verfassungsfrage enthielt. Als Hüter dieser Vereinbarung sollte ein Koalitionsausschuss fungieren, der sich alsbald zu einem erstrangigen Entscheidungszentrum entwickelte.

Doch auch dieser neue Impetus vermochte die sich in beiden Parteien immer deutlicher bemerkbar machende „Koalitionsmüdigkeit“ nicht auf Dauer zu überwinden. Mit Rückgang der Dynamik der Rätebewegung, welche mit dem Ende der ungarischen Räterepublik Bela Kuns auch ihren äußereren Rückhalt verloren hatte, begann jenes über den Köpfen der bürgerlichen Parteien schwebende „Damoklesschwert“ zu entschwinden, das sie bisher geneigt gemacht hatte, den sozialdemokratischen Verfassungsvorstellungen als dem gegenüber einer Rätediktatur weit geringeren Übel nachzukommen; jetzt zeigten sich erste, wenngleich noch zaghafte „roll back“-Tendenzen. Trotzdem oder gerade deswegen konnte dies der geeignete Augenblick sein, zu einem dauerhaften Verfassungskompromiss zu gelangen. Allein die immer schärfer artikulierten gesellschaftspolitischen Gegensätze zwischen den Parteien ebenso wie die die koalitionären Gemeinsamkeiten aufreibende Realität der politischen Alltagsarbeit ließen die Chancen, den dafür notwendigen Grundkonsens zu erarbeiten, in immer weniger günstigem Licht erscheinen.

Schließlich zerbrach die Koalition im Juni 1920 an einem, für sich betrachtet, verhältnismäßig unbedeutenden Anlass^{xxvi}, ihr Vorrat an Gemeinsamkeiten war erschöpft. Die

Sozialdemokratie war nicht mehr gewillt, sich an einer neuen Koalition zu beteiligen, schien ihr doch die Kosten/Nutzen-Analyse einen negativen Saldo auszuweisen, und forderte die bürgerlichen Parteien auf, eine Koalition zu bilden, die dazu jedoch auch nicht bereit waren. Auf verfassungsmäßigem Weg konnte so keine Regierungsbildung mehr erfolgen, sah die Verfassung doch die Wahl der Staatsregierung durch die Nationalversammlung, und das bedeutete: durch eine Mehrheit der Nationalversammlung vor; da sich in der Konstituierenden Nationalversammlung jedoch keine Regierungsmehrheit fand, musste eine neuerliche Änderung der provisorischen Verfassungsordnung einen Ausweg aus der Krise weisen: Aufgrund eines sozialdemokratischen Kompromissvorschlages wurde durch ein am 6. Juli 1920 beschlossenes Gesetz^{xxvii} die Gesetzgebungsperiode der Konstituierenden Nationalversammlung mit 31. Oktober begrenzt und für die Zeit bis dahin ein proportionaler Wahlmodus für die Staatsregierung festgelegt, dem zufolge die Mitglieder der Staatsregierung, für die kein Vorschlag des Hauptausschusses vorlag, von der Nationalversammlung nach dem Prinzip der Verhältniswahl bestellt werden sollten; die Ressortverteilung hatte dann innerhalb der Staatsregierung zu erfolgen. Bereits am 7. Juli wurde die Wahl der neuen Regierungsmitglieder durchgeführt, mit dem Vorsitz im Kabinett und der Leitung der Staatskanzlei wurde der christlichsoziale Staatssekretär Michael Mayr betraut. Diese Regelung erlaubte es den Parteien, in der Vorwahlphase Vertreter in die Regierung zu entsenden, ohne Mitverantwortung für die gesamte Regierungsarbeit übernehmen zu müssen. So wurden alle Parteien zu Regierungs-, zugleich aber auch zu Oppositionsparteien; was wie eine Rückkehr vom Verfassungsmodell der Konkurrenz- zu jenem der Konkordanzdemokratie erschien, war tatsächlich Ausdruck eines gravierenden Mangels an Bereitschaft zur Zusammenarbeit^{xxviii}.

Umso ungewisser musste es zu Anfang Juli 1920 erscheinen, ob es in den wenigen noch verbleibenden Monaten der Konstituierenden Nationalversammlung gelingen konnte, ihren Wesensauftrag als Konstituante zu erfüllen und die auf parlamentarischer Ebene noch gar nicht wirklich in Angriff genommene Arbeit an einer definitiven Verfassung für die Republik Österreich zu einem Abschluss zu bringen. So war die Konstituierende Nationalversammlung gezwungen, durch eine (rückblickend betrachtet: letzte) Änderung der provisorischen Verfassung die für den 17. Oktober 1920 angesetzte Wahl eines neuen, kurz als „Nationalversammlung“ bezeichneten Parlaments zu ermöglichen, das aus 175 Mitgliedern (zuzüglich einer noch festzusetzenden Zahl vom Burgenland, welches in den Staatsverband noch nicht integriert war, zu entsender Abgeordneter) bestehen und für eine dreijährige Gesetzgebungsperiode gewählt werden sollte^{xxix}. Zu diesem Zeitpunkt, am 20. Juli 1920, schien es durchaus denkbar, wenn nicht sogar wahrscheinlich, dass erst diese zu wählende „Nationalversammlung“ zur im eigentlichen Wortsinn „konstituierenden“ werden könnte.

3. Die Träger der verfassungspolitischen Willensbildung

3.1 Das Parlament

Als von der provisorischen zur Erlassung der definitiven Verfassung der Republik Österreich berufenes Organ fungierte – wie Karl Renner sich gegenüber den damals wachsenden Bestrebungen der Länder, nicht nur Einfluss auf das Verfassungswerk zu gewinnen, sondern sich sogar ein formelles Zustimmungsrecht vorzubehalten, auf der 7. Länderkonferenz im Oktober 1919 eigens zu betonen genötigt sah^{xxx} – die am 16. Februar 1919 gewählte Konstituierende Nationalversammlung (die, da sie ja zugleich mit der allgemeinen Gesetzgebung des Gesamtstaates betraut war, den klassischen kontinentaleuropäischen – und nicht den US-amerikanischen – Typus der Konstituante verkörperte).

An den inhaltlichen Vorbereitungsarbeiten für die Verfassung nahm die Konstituierende Nationalversammlung freilich lange Zeit keinen erkennbaren Anteil. Zwar hatte sie bereits in ihrer 2. Sitzung am 5. März 1919 einen 21köpfigen Verfassungsausschuss eingesetzt, der sich jedoch neben der Fortbildung der provisorischen Verfassung vor allem mit Immunitätsangelegenheiten zu befassen hatte und dem bis zum Frühjahr 1920 überhaupt nur ein Vorschlag für die Gestaltung der definitiven Verfassung vorlag, nämlich ein Antrag der christlichsozialen Abgeordneten Mayr und Genossen vom 14. Mai 1919^{xxxi}, der schließlich gar nicht in Vorberatung genommen wurde. Die Konstituierende Nationalversammlung und ihr Verfassungsausschuss verharrten in Erwartung einer Vorlage der Staatsregierung, die einen zwischen den Koalitionsparteien (sowie zwischen Zentrale und Ländern) auszuhandelnden Verfassungskompromiss hätte enthalten sollen (der Einbruch der die materielle Willensbildung so weitgehend auf die Regierungsebene verlagernden Mechanismen der parteienstaatlichen Demokratie^{xxxii} in das soeben erst verwirklichte System der formalen „Parlamentsherrschaft“ machte sich also bereits bemerkbar). Erst als nach Zerbrechen der Koalition eine solche Vorlage nicht mehr erwartet werden konnte, weil die Parteien in der Regierung eben gerade nicht bereit waren, gemeinsame Verantwortung und gar die gemeinsame Verantwortung für eine Verfassungsvorlage zu übernehmen, ergriffen die Parteien im Parlament die Initiative:

Auf Vorschlag seines Obmanns Otto Bauer, der damit wiederum der diesbezüglichen Parteienübereinkunft nachkam, setzte der Verfassungsausschuss am 8. Juli 1920 einen Unterausschuss mit der der Parteienübereinkunft entsprechenden Aufgabe ein, „über den Sommer möglichst die ganze Verfassung fertig zu machen“^{xxxiii}. Diesem Unterausschuss gehörten sieben Mitglieder, je drei Sozialdemokraten und Christlichsoziale sowie ein Großdeutscher, an, als Obmann fungierte Otto Bauer (der im Zuge der Verhandlungen des Unterausschusses seine ihm oft abgesprochene Kompromissfähigkeit unter Beweis zu stellen Gelegenheit hatte), als sein Stellvertreter Ignaz Seipel (der zum christlichsozialen Wortführer

in Verfassungsfragen wurde); jede Partei stellte darüber hinaus einen Ersatzmann, der – um die Kontinuität der Arbeiten zu gewährleisten – ständig an den Beratungen teilzunehmen, aber nur im Vertretungsfall mitzustimmen hatte (auf sozialdemokratischer Seite sollte gerade der Ersatzmann Robert Danneberg die Verhandlungen besonders stark beeinflussen). Als „Fachmann“ wurde kraft Beschlusses des Verfassungsausschusses den Beratungen des Unterausschusses Hans Kelsen zugezogen, auch Beamte der Staatskanzlei nahmen an ihnen teil.

3.2 Die Regierung

Die für die legistische Arbeit am Verfassungstext unerlässliche Expertise war damit zumindest räumlich und vorübergehend von der Regierung ins Parlament verlagert worden. Bis dahin war der Schwerpunkt der Verfassungsarbeiten auf der Regierungsebene und dort in der Staatskanzlei gelegen, wo Renner aufgrund eines ihm bereits am 7. November 1918 erteilten Auftrages des Staatsrates einen Verfassungs- und einen Verwaltungsreformdienst eingerichtet hatte, deren Vorstände, Georg Froehlich und Egbert Mannlicher, an den Verfassungsarbeiten der Jahre 1918-20 genauso wie an den Beratungen des Unterausschusses im Sommer 1920 ebenso intensiven Anteil hatten wie der im November 1918 als überhaupt erster rechtskundiger Beamter der Staatskanzlei zugeteilte Kelsen-Schüler Adolf Merkl, der sich 1919 habilitierte und in der Folge die Universität laufbahn einschlug^{xxxiv}.

Ebenfalls in den November 1918 zurück reicht die Betrauung des damaligen Extraordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien, des im Folgejahr auf die Lehrkanzel des verstorbenen Edmund Bernatzik berufenen Hans Kelsen, mit der Funktion eines wissenschaftlichen Mitarbeiters der Staatskanzlei^{xxxv}. Kelsen übte seine Konsulententätigkeit bis zum 7. Juli 1920 (also dem Tag vor seiner Beiziehung zu den Beratungen des Verfassungsunterausschusses), als er sich formell wegen seiner Wahl zum Dekan von ihr entbinden ließ, und danach nochmals von November 1920 bis Dezember 1921 aus, als er wegen seiner Bestellung zum ständigen Referenten des Verfassungsgerichtshofes endgültig aus dem Vertragsverhältnis mit dem Bundeskanzleramt schied^{xxxvi}. Unter den Motiven, die Renner zur Betrauung Kelsens mit dieser zentralen Funktion bewogen haben mögen, spielten neben Kelsens Fachkompetenz, die er zuletzt als juristischer Berater des Kriegsministers unter Beweis gestellt hatte, sicher auch seine persönlichen Beziehungen zu sozialdemokratischen Kreisen und der Umstand eine Rolle, dass Kelsen, wenngleich er als Wissenschaftler die Mitgliedschaft in einer politischen Partei ablehnte, sich, ohne Marxist zu sein, in vielem der (gemäßigten) Sozialdemokratie verbunden fühlte^{xxxvii}.

Neben kleineren Arbeiten im Rahmen des Ausbaus der provisorischen Verfassung, wie der Erstellung von Entwürfen für die Rezeption des Verfassungsgerichtshofes und des

Reichsgerichts^{xxxviii}, war Kelsens Hauptaufgabe, die ihm Renner vor seiner Abreise nach St. Germain im Mai 1919 übertrug, die Erstellung des Entwurfs einer definitiven Verfassung: Im Rahmen der ihm von Renner gemachten Vorgaben konzipierte Kelsen bis zum Herbst 1919 nicht nur einen solchen Entwurf, sondern auf der Grundlage der bis zum Sommer einmal festgelegten systematischen Struktur verschiedene (insgesamt fünf) Varianten, die von jeweils unterschiedlichen politischen Voraussetzungen ausgingen^{xxxix}; in geradezu idealtypischer Weise manifestiert sich hier ein Modell werturteilsfreier wissenschaftlicher Politiksekundanz: Die Wissenschaft stellt der Politik „Wenn-dann-Beziehungen“ zur Verfügung, aus denen die politische Willensbildung eine Auswahl treffen kann. In der Tat vermochten sowohl Sozialdemokraten wie auch Christlichsoziale auf Kelsen-Entwürfen aufzubauen und sich somit zumindest in systematisch verwandten Entwürfen zu begegnen. Im Verfassungsunterausschuss schließlich war es wiederum Kelsen, der auf der jedenfalls der systematischen Struktur nach von ihm selbst gelegten Grundlage am legistischen „Feinschliff“ des Bundes-Verfassungsgesetzes nachhaltig mitwirkte^{xl}.

Überdies war das Kelsensche Grundkonzept, die Verfassung unter Verzicht auf inhaltliche Staatszielbestimmungen als Regelwerk für die Erzeugung genereller Rechtsnormen, als im wesentlichen Organisations- und Verfahrensvorschriften enthaltende Rahmenordnung der staatlichen Willensbildung anzulegen, der parlamentarischen Pattsituation zwischen den großen politischen „Lagern“ mit ihren schier unüberbrückbaren ideologischen und gesellschaftspolitischen Gegensätzen sehr angemessen und bot in dieser Situation von vornherein wohl überhaupt die einzige Möglichkeit, einen Verfassungskompromiss zu finden; sollte doch sogar eine politische Kompromissentscheidung über einen neuen Grundrechtskatalog – ein solcher hatte in Kelsens Entwürfen sehr wohl Berücksichtigung gefunden, da ihm derartige bestimmte Inhalte künftiger Gesetzgebung ausschließende Verfassungsvorschriften sehr viel praktikabler, weil justitiabler erschienen als Inhalte künftiger Gesetzgebung festlegende Staatszielbestimmungen – an den weltanschaulichen Gegensätzen scheitern! Der Kompromissfindung entgegen kam auch der Kelsensche Ansatz, die Verfassung grundsätzlich – wenngleich unter (je nach Ausmaß der Veränderung in unterschiedlichem Ausmaß) erschwerten Bedingungen – reversibel zu gestalten^{xli}.

Die Vorgaben, die Kelsen von Staatskanzler Renner erhalten hatte, fasste jener sehr viel später so zusammen: „... die Verfassung sollte bundesstaatlichen Charakter“ mit „Übertragung wichtiger Kompetenzen an die Zentralorgane“ haben, und „die Staatsform sollte die einer parlamentarischen Republik sein“^{xlii}. (Ersteres entsprach der im Hinblick auf die föderalistischen Tendenzen der Länder wie auch auf das voraussichtliche Scheitern der Anschlussbestrebungen Deutschösterreichs erkannten Notwendigkeit, letzteres dem bereits hergestellten Zustand wie auch den demokratiepolitischen Überzeugungen Renners ebenso

wie Kelsens.) Freilich nahm Renner, seiner Selbsteinschätzung nach „eine konzeptive... Natur“^{xlvi}, auch nach der Staatsgründungsphase, in welcher die Mehrzahl der Verfassungstexte ja unmittelbar seiner Feder entflossen war, über dermaßen grobe Rahmenvorgaben hinaus an allen Verfassungsarbeiten intensiven persönlichen Anteil und steuerte auch Detailvorschläge bei^{xlvi}. Dabei war ihm als pragmatischem Politiker vielleicht in höherem Maße als Kelsen, mit dem ihn ansonsten so ausgeprägte geistige Verwandtschaft insbesondere im Bereich der Demokratietheorie verband, an dem er aber wohl vor allem auch die inhaltliche Offenheit seines rechtstechnischen Systems schätzte^{xlvi}, bewusst, dass eine Verfassung als Grundordnung eines Gemeinwesens mindestens ebenso sehr wie juristischer Stringenz auch solider Verankerung in den Herzen der Mitglieder dieses Gemeinwesens bedurfte, um ihre Funktion dauerhaft erfüllen zu können; sein „Lieblingsgedanke^{xlvi}“, dem eigentlichen Verfassungstext einen Einleitungsabschnitt voranzusetzen, der „die grundlegenden Einrichtungen der Republik in einfacher und gemeinverständlicher Fassung“ darstellen sollte und „zur Grundlage des staatsbürgerlichen Unterrichtes gemacht werden“ konnte^{xlvi}, fand indes keine Verwirklichung, zumal Renner nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Staatskanzlers als Staatssekretär für Äußeres nur noch geringen Einfluss auf die Verfassungsberatungen ausüben konnte.

Im Gegensatz zu Renner konnte sein Nachfolger in der Leitung der Staatskanzlei, der Christlichsoziale Michael Mayr, als zuständiger Regierungsvertreter an den Beratungen des Verfassungsunterausschusses (in deren Verlauf es allerdings Kelsen wiederholt unternahm, Renners Intentionen zu erläutern) teilnehmen. Eine noch wichtigere Rolle im Prozess der Verfassungsbildung hatte er jedoch in den Monaten zuvor als dasjenige Mitglied der Staatsregierung gespielt, das den Ländern

gegenüber den Standpunkt der Zentralgewalt zu vertreten hatte: Bei Neubildung der Koalition am 17. Oktober 1919 war er, da die Christlichsozialen ein Gegengewicht zu Renners bis dahin ausschließlicher Zuständigkeit für Verfassungsfragen gefordert hatten, zum Staatssekretär mit dem persönlichen Aufgabenkreis der Mitarbeit an der Verfassungs- und Verwaltungsreform ernannt worden; als Tiroler Abgeordneter schien er besonders prädestiniert dafür, den gerade damals extrem föderalistisch orientierten Verfassungsvorstellungen der westlichen Länder entgegenzutreten, und so sah er auch seine Aufgabe darin, zu erreichen, „dass die Länder, welche bis vor kurzem noch in Separationswünschen und Selbständigkeitsideen schwelgten, ihr Zugehörigkeitsgefühl zum Bundesstaat finden“^{xlvi}. Mag er als Nichtjurist (sondern Historiker) auch an legistischen Details weniger interessiert gewesen sein, so war es doch wesentlich seiner geschickten und zähen Verhandlungsführung zu danken, dass die Länder wenn schon nicht „für einen die Interessen des Ganzen entsprechend wahren“ Verfassungsentwurf gewonnen^{xlvi}, so doch zumindest davon abgehalten werden konnten, sich

auf eine diese Interessen vernachlässigende Verfassung festzulegen^l.

Der zweite Hauptgrund dafür, dass es dazu nicht kam, war struktureller Natur und daher noch wichtiger: Er lag darin, dass es, wie auf der Salzburger und Linzer Länderkonferenz nur allzu deutlich wurde, den Ländern nicht gelang, jeweils einzeln für sich, geschweige denn aber in ihrer Gesamtheit mit *einer* Stimme zu sprechen. So schieden die Länder, die sich insbesondere, seit der Tiroler Landtag in einer Resolution am 27. September 1919 den Rechtsstandpunkt vertreten hatte, dass die neue Verfassung „nicht ohne Zustimmung der Länder und deren hiefür erforderliche Einigung auf das Verfassungsstatut aufgerichtet“ werden könnte, als potentielle Träger der verfassungspolitischen Willensbildung selbst ins Spiel der Verfassungsgebung gebracht hatten, aus diesem wieder aus, weil sich gezeigt hatte, dass die Gegensätze zwischen Ländern und Zentralgewalt überlagert wurden von den Gegensätzen zwischen den tatsächlichen Trägern der politischen Willensbildung, den politischen Parteien^{li}: Waren diese Gegensätze auf der Salzburger Länderkonferenz zum Teil noch quer durch Länder und Parteien gegangen – so hatten etwa die ostösterreichischen Sozialdemokraten (entsprechend dem Koalitionsübereinkommen) ihre Zustimmung zu einer bundesstaatlichen Verfassung signalisiert, während die westösterreichischen Sozialdemokraten sich aus ihrer strukturellen Minoritätsposition heraus als unbedingte Verfechter eines Einheitsstaats deklarierten^{lii}, und so hatten die Christlichsozialen aus den verschiedenen Ländern eine in ihrer Intensität sehr abgestuft föderalistische Haltung eingenommen^{liii} –, so verliefen auf der Linzer Länderkonferenz die Scheidelinien bereits klar zwischen den politischen Parteien. Gerade damit aber hatten die Länderkonferenzen einen höchst wertvollen Beitrag zum Prozess der Verfassungsbildung geleistet: Sie hatten die vom politischen System der parteienstaatlichen parlamentarischen Demokratie zu Trägern der politischen Willensbildung im Organ der staatlichen Willensbildung, im Parlament, berufenen Parteien veranlasst, ihre verfassungspolitischen Standpunkte zu präzisieren und abzustecken; der von Staatssekretär Mayr der Linzer Länderkonferenz vorgelegte sogenannte „Linzer Entwurf“ einer Bundesstaatsverfassung^{liv}, mit dem sich in der Folge die Christlichsozialen identifizierten, sollte, dem von Robert Danneberg auf der Linzer Konferenz verwendeten sozialdemokratischen Entwurf^{lv} gegenübergestellt, schließlich auch dem Verfassungsunterausschuss als Verhandlungsgrundlage dienen – und da beide Entwürfe auf in der Staatskanzlei ausgearbeitete Verfassungsentwürfe Hans Kelsens zurückgingen, waren sie einander in systematischer Hinsicht so ähnlich, dass sich die Verhandlungen im Unterausschuss auf die inhaltlichen Differenzen zwischen den Parteistandpunkten konzentrieren konnten^{lvii}.

3.3 Die politischen Parteien

Die zum Teil vielschichtige und sich in manchem wandelnde Haltung der politischen Parteien

zur Verfassungsfrage ist aus Wahlaufrufen, den Aktionsprogrammen der Klubs^{lvii}, aus der Parteipresse^{lviii} und aus partiinternen (archivalischen) Quellen zu erschließen^{lix}. Den in der Konstituierenden Nationalversammlung eingebrachten Initiativanträgen kommt natürlich – auch wenn in ihnen manche Kuriosität enthalten ist, die in den Verhandlungen niemals eine ernsthafte Rolle gespielt hat, wie im ersten christlichsozialen Entwurf die Forderung nach allgemeiner Wehrpflicht auch für Frauen – besonders hoher Quellenwert zu, weil sich in ihnen die Parteien in dem zur Verfassunggebung berufenen Organ verfassungspolitisch deklarieren, dennoch stellen sie nur Momentaufnahmen, und zwar in der Mehrzahl der Fälle eher späte Momentaufnahmen, in denen sich in Teilbereichen bereits Kompromissstadien manifestieren, dar: Auf den am 14. Mai 1919 eingebrachten ersten christlichsozialen Verfassungsentwurf^{lx}, der sich im Versuch, die Arbeiterräte neben Räten der anderen Berufsgruppen in ein als zweite Kammer der Bundesgesetzgebung eingerichtetes Ständehaus einzubinden, durchaus zeitgebunden als Reaktion auf den damals erreichten Höhepunkt der Rätebewegung präsentierte, folgte ein volles Jahr ohne weitere parlamentarische Initiative, ehe am 18. Mai 1920 die großdeutschen Abgeordneten Dinghofer und Genossen ihren für die Linzer Länderkonferenz vorbereiteten Verfassungsentwurf der Nationalversammlung vorlegten^{lxii}. Die christlichsozialen Abgeordneten Mayr und Genossen brachten am 25. Juni 1920 einen neuen Verfassungsentwurf ein^{lxiii}, der Elemente eines noch im Rahmen der zerbrochenen Koalition als Ergebnis der Beratungen eines regierungsinternen Viererkomitees zustande gekommenen Kompromissentwurfs, des sogenannten „Renner-Mayr-Entwurfs“, enthielt, was von sozialdemokratischer Seite als Vertragsbruch interpretiert und von Renner am 8. Juli mit der Veröffentlichung des gesamten „Renner-Mayr-Entwurfs“^{lxiii}, von der sozialdemokratischen Parlamentsfraktion aber bereits am 7. Juli mit der Einbringung des geringfügig modifizierten (um einen Abschnitt über die Gemeindeselbstverwaltung ergänzten) Linzer „Danneberg-Entwurfs“ als Antrag der Abgeordneten Abram und Genossen beantwortet wurde^{lxiv}.

Die inhaltlichen Positionen der politischen Parteien zur Verfassungsfrage gingen naturgemäß in ideologisch aufgeladenen Bereichen wie jenem der Grundrechtsordnung besonders weit auseinander, wie auch im „Renner-Mayr-Entwurf“ als diesbezüglich am weitesten gediehenem Kompromiss deutlich wurde, in dem divergierende Auffassungen zu 24 von 39 Grundrechtsartikeln bestanden, am gravierendsten zum Verhältnis von Staat und Kirche unter Einschluss des Schulwesens^{lxv}. Zu den im öffentlichen Verfassungsdiskurs am heftigsten diskutierten kontroversiellen Themen entwickelten sich jedoch zwei staatsorganisatorische Fragen, nämlich jene nach der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Zentralgewalt und Ländern einerseits und nach der Gestaltung des Verhältnisses der obersten Staatsorgane zueinander andererseits.

Die erste der beiden Fragen war in der provisorischen Verfassungsordnung dem status quo

ante entsprechend geregelt worden: Im Herbst 1918 war die Republik Deutschösterreich in enger Kooperation zwischen Zentralgewalt und Ländern^{lxvi} als

dezentralisierter Einheitsstaat entstanden, die Kompetenzverteilung einfach aus der alten österreichischen Verfassung von 1861 bzw. 1867 übernommen worden^{lxvii}. In den folgenden Monaten bildeten sich jedoch insbesondere in den westösterreichischen Ländern, in denen sich auch Ressentiments gegen den „Wasserkopf Wien“ bemerkbar machten, extrem föderalistische, ja zum Teil geradezu separatistische Bestrebungen aus, die im Falle Tirols in der (natürlich vergeblichen) Hoffnung begründet lagen, durch eine allfällige Separation die Landeseinheit gegen die italienischen Aspirationen auf Südtirol wahren zu können^{lxviii}. Vorarlberg betonte nach der Loslösung von Tirol besonders sein Selbstbestimmungsrecht und stand in seiner föderalistischen Position unter dem Eindruck der benachbarten Schweiz, an die sich anzuschließen das Land in der wirtschaftlichen Notlage des Jahres 1919 ernstlich in Erwägung zog^{lxix}. Auch Salzburg trat mit ausgeprägt föderalistischen Positionen hervor, die nach St. Germain noch durch die (völlig unhaltbare) Rechtsansicht verstärkt wurden, das Anschlussverbot gelte lediglich für den Gesamtstaat, nicht für die einzelnen Länder; so trat die paradoxe Situation ein, dass Anschlussbefürworter insbesondere in den Reihen der Großdeutschen, von dem gleichen Motiv, nämlich dem Anschlusswunsch, geleitet, auf Länderebene föderalistische, auf gesamtstaatlicher Ebene hingegen zentralistische Standpunkte verfochten, schien doch ein zentralistischer Staatsaufbau eine spätere Eingliederung Österreichs als Gliedstaat in das Deutsche Reich zu erleichtern^{lx}. Die Christlichsozialen verfolgten generell einen eher föderalistischen Kurs, die in den westlichen Ländern mit deutlichen Mehrheiten regierenden Christlichsozialen waren darin freilich sehr viel radikaler als die ostösterreichischen, vor allem die Wiener Christlichsozialen, die sich hier von den Sozialdemokraten bereits in eine Minderheitsposition gedrängt sahen^{lxii}. Umgekehrt waren innerhalb der Sozialdemokratischen Partei die in ihren Ländern in einer strukturellen Minoritätssituation gefangenen Westösterreicher die überzeugtesten Zentralisten, während die Ostösterreicher, die bereits an den Aufbau eines „roten Wien“ (nach dessen Trennung von Niederösterreich) denken konnten, auch bundesstaatlichen Ansätzen durchaus etwas abzugewinnen vermochten^{lxiii}.

Insgesamt jedoch wollten die Sozialdemokraten gerade die ihnen gesellschaftspolitisch besonders am Herzen liegenden Angelegenheiten wie etwa die Verantwortlichkeit für das Schulwesen in die Kompetenz der Zentralgewalt übertragen sehen, während sie die Christlichsozialen den Ländern vorbehalten wissen wollten^{lxiv}. Und auch in dem neben der Kompetenzverteilung zweiten Hauptaspekt der Frage nach dem Verhältnis zwischen Zentralstaat und Ländern, nämlich in der Frage einer Beteiligung der Länder an der gesamtstaatlichen Willensbildung als einem wesentlichen Charakteristikum bundesstaatlich

strukturierter Gemeinwesen, nahmen die Sozialdemokraten eine eher zentralistische, die Christlichsozialen eine eher föderalistische Haltung ein: Hatten die Sozialdemokraten ursprünglich überhaupt einen Einkammerparlamentarismus gefordert (wie er in der Konstituierenden Nationalversammlung ja verwirklicht war) und wollten sie späterhin einer parlamentarischen Länderkammer lediglich geringfügige Mitwirkungsrechte zugestehen, so waren die Christlichsozialen von vornherein für ein Zweikammerparlament eingetreten, in welchem der die Länder repräsentierenden Kammer eine der direkt vom Volk gewählten Kammer gegenüber grundsätzlich gleichrangige Stellung zukommen sollte^{lxiv}.

Dieser Themenkreis führt bereits zum neben der Frage des Verhältnisses zwischen Zentralstaat und Ländern zweiten verfassungspolitischen Hauptdiskussionspunkt der Jahre 1919/20: der Frage der Ausgestaltung des Verhältnisses der obersten Staatsorgane zueinander. Das sozialdemokratische Demokratiekonzept strebte einen ausgeprägten „Parlamentsabsolutismus“ an: Das direkt vom Volk gewählte Parlament erschien in diesem Konzept als Repräsentant der Volkssouveränität und daher als oberstes Staatsorgan, dem alle übrigen Staatsorgane, die vom Parlament zu wählende Regierung, aber auch das Staatsoberhaupt, untergeordnet waren^{lxv}; die meisten führenden Sozialdemokraten bevorzugten – als bewusste Antithese zur eben erst überwundenen Monarchie – eine Variante, die von der Installierung eines eigenen Staatsoberhauptes überhaupt absah, sondern dessen Funktionen dem Parlamentspräsidenten übertrug, wie dies durch die Novellierung der provisorischen Verfassung vom März 1919 tatsächlich bereits geschehen war^{lxvi}. Die Repräsentanz der Volkssouveränität durch das direkt vom Volk gewählte Parlament sollte den sozialdemokratischen Intentionen zufolge auch nicht durch eine zweite, die Länder repräsentierende Parlamentskammer eingeschränkt werden; wenn deren Einrichtung aber nicht vermieden werden konnte, sollte sie in ihren Kompetenzen zumindest schwach ausgelegt sein. Dem repräsentativ-demokratischen Ansatz des sozialdemokratischen Verfassungskonzepts, das die staatliche Willensbildung ganz in die Hände des vom Volk gewählten Parlaments legte, entsprach auch die eher schwache Ausprägung des plebisitären Elements in diesem Konzept.

Ganz anders hingegen die christlichsozialen Verfassungsvorstellungen, in denen das plebisitäre Element eine wichtige Rolle spielte! Aber auch hinsichtlich der Stellung der obersten Staatsorgane zueinander lagen die christlichsozialen Vorstellungen weit von den sozialdemokratischen entfernt: Die jenen zufolge grundsätzlich gleichrangige Stellung der Länderkammer gegenüber der Volkskammer des Parlaments machte einen Mechanismus zur Überwindung einer allfälligen Pattsituation zwischen den beiden Kammern im Gesetzgebungsverfahren notwendig – hierfür dachten die Christlichsozialen wieder an die Durchführung einer Volksabstimmung. Das Staatsoberhaupt sollte entweder von den beiden

Kammern des Parlaments oder der von den meisten Christlichsozialen bevorzugten Variante zufolge direkt vom Volk gewählt werden; jedenfalls aber war es als eigenständiges Staatsorgan mit ernstzunehmenden Kompetenzen konzipiert.

In der Konfrontation der verfassungspolitischen Standpunkte der beiden großen politischen Parteien, die ab März 1919 in einer Koalition verbunden waren, hatten die Sozialdemokraten als „*beati possidentes*“ einen entscheidenden „Startvorteil: Ihr Demokratiekonzept war, zumindest was die grundlegenden Einrichtungen der staatlichen Willensbildung anlangte, als Ergebnis der Grundsatzentscheidungen der ersten Bestandsmonate des Staates bis zum März 1919 bereits weitgehend verwirklicht^{lxxvii}; und da seit März 1919 die Beschlussfassung über Verfassungsgesetze an das Erfordernis einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit gebunden war^{lxxviii}, konnten sie auch bei einem Erstarken der bürgerlichen Parteien jeden Rückschritt im Grundsätzlichen verhindern und jede Veränderung im Detail zum Verhandlungs- und Kompromissobjekt machen. Wenn die provisorische Verfassung Österreich als parlamentarische Republik einrichtete, dann war damit auch bereits die definitive Verfassung präjudiziert.

Freilich hatten die Sozialdemokraten in den ersten nur viereinhalb Monaten seit Gründung des Staates nicht alle ihre verfassungspolitischen Zielvorstellungen verwirklichen können. Die beiden noch offenen zentralen Ziele sprach Staatskanzler Karl Renner in seiner Regierungserklärung vor der Konstituierenden Nationalversammlung am 15. März 1919 an: eine Neufassung des Kataloges der Grund- und Freiheitsrechte der Bürger und die Demokratisierung der Lokalverwaltung. Erst nach Verwirklichung dieser Ziele in Einzelgesetzen sollte Renners Ausführungen zufolge „eine endliche Kodifikation... in einer Verfassungsurkunde“ die Erarbeitung der künftigen Verfassung abschließen^{lxxix}.

Allein während die Sozialdemokratie in den ersten Monaten des Bestandes der deutschösterreichischen Republik die definitive Verfassung zu präjudizieren vermochte, so schwand dieses Vermögen im Laufe des Jahres 1919 mit dem Abflauen der Rätebewegung, wodurch das Schreckgespenst der Rätediktatur verblasste, und der parallel dazu einsetzenden Konsolidierung der bürgerlichen Parteien, kurzum mit Beginn der Phase des „Gleichgewichts der Klassenkräfte“, wie Otto Bauer diese Konstellation nach Ende der eindeutigen politischen Präponderanz der Sozialdemokratie bezeichnet hat^{lxxx}. Die Sozialdemokratie war nun hinsichtlich ihrer verfassungspolitischen Ziele auf den zu kodifizierenden Verfassungskompromiss verwiesen.

Dies war die Ausgangssituation, als der Verfassungsunterausschuss der Konstituierenden Nationalversammlung am 11. Juli 1920 zu seiner ersten Arbeitssitzung zusammentrat. Neben dem großdeutschen und dem zweiten christlichsozialen Entwurf lagen ihm, obwohl keine Verhandlungsgegenstände der Nationalversammlung darstellend, der „Renner-Mayr-Entwurf“

und der „Linzer Entwurf“ Mayrs vor, der, da ihm der „Danneberg-Entwurf“ gegenübergestellt war, auch den Sozialdemokraten als Verhandlungsgrundlage geeignet erschien (der Abram-Antrag, der diesem so weitgehend entsprach, wurde dem Verfassungsausschuss erst am 15. Juli zugewiesen): Die beiden Hauptkontrahenten, Sozialdemokraten und Christlichsoziale, konnten damit von zwei in systematischer Hinsicht aufs engste verwandten Entwürfen ausgehen, was die Vorgehensweise in den Verhandlungen ungemein erleichterte^{lxxxi}. Der „Renner-Mayr-Entwurf“ hingegen war sowohl inhaltlich als auch systematisch bereits weiter gediehen und wurde gerade deshalb (zumal sich die ehemaligen Koalitionspartner an in diesem Entwurf erzielte Kompromisse nicht mehr gebunden fühlten) nicht als Verhandlungsgrundlage gewählt, der zweite christlichsoziale Entwurf zeigte sich inhaltlich wie systematisch verkürzt, und der großdeutsche Entwurf kam nicht nur als jener der kleinsten Partei, sondern vor allem auch deshalb, weil er als der einzige, der keine Wurzeln in einem Kelsen-Entwurf hatte, systematisch völlig anders aufgebaut war, nicht als Verhandlungsgrundlage in Betracht.

Als die Großdeutschen dennoch in den Unterausschussberatungen begannen, die Rolle des „Züngleins an der Waage“ zu spielen, und die Beschlüsse des Unterausschusses vielfach mit wechselnden Mehrheiten zustande kamen – von einem verfassungspolitischen „Bürgerblock“ konnte keine Rede sein, so stimmten die Großdeutschen etwa in der Schulfrage mit den Sozialdemokraten^{lxxxii} –, schien gegen Ende August die in der Nationalversammlung für den Verfassungsbeschluss erforderliche Zweidrittelmehrheit ernsthaft gefährdet^{lxxxiii}; so fielen die weichenstellenden Entscheidungen, die den Weg zum Verfassungskompromiss – insbesondere durch Ausklammerung der im Augenblick nicht kompromissfähig erscheinenden Teilgebiete – frei machten, nicht im Verfassungsunterausschuss selbst, sondern in formellen Parteiengesprächen zwischen den sozialdemokratischen und christlichsozialen Spitzenfunktionären, die parallel zu den Unterausschussberatungen geführt wurden (informelle Parteienverhandlungen mögen bereits vorher stattgefunden haben). So standen die politischen Parteien, welche die Republik (Deutsch-)Österreich aus der Wiege gehoben hatten, auch ihrer definitiven Verfassung Pate; aber ebenso wie sie durch die Weigerung, sich zu diesem Staat und seiner Selbständigkeit auch zu bekennen, geistige Kindesweglegung betrieben hatten, sollten sie es in der Folge auch an ihrem uneingeschränkten Bekenntnis zu ihrem Patenkind, der Verfassung dieses Staates, mangeln lassen – kaum war die Verfassungsdiskussion abgeschlossen, sollte die Verfassungsreformdiskussion bereits eröffnet sein.



4. Der Prozess der Verfassungsentstehung

4.1 Interne Vorarbeiten auf Regierungsebene

In seiner Regierungserklärung vor der Konstituierenden Nationalversammlung am 15. März 1919 hatte Karl Renner sein Verfassungsprogramm entworfen: „Die Regierung denkt zunächst in einzelnen Verfassungsgesetzen Stück für Stück die Freiheitsrechte der Bürger zu sichern. Die Verwaltungsreform ... muss ihren Abschluss in der Begründung einer wahrhaft demokratischen Lokalverwaltung finden. Die Lokalverwaltung soll in Gemeinde, Bezirk und Kreis das obrigkeitliche System ... durch die Selbstregierung des Volkes in demokratisch gewählten Körperschaften ersetzen. ... Nachdem in Einzelgesetzen die Grundlagen unserer künftigen Verfassung gelegt sind, soll eine endliche Kodifikation sie in einer Verfassungskartei abschließen.“^{lxxiv}

Damit war zweierlei angesprochen: zum einen der Katalog der noch offenen, in der Hektik der Staatsgründungsphase und der ersten Bestandsmonate der Republik, als es um die Schaffung der „grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ gegangen war, noch nicht verwirklichten zentralen verfassungspolitischen Zielvorstellungen der Sozialdemokratie, zum anderen die notwendige, allen politischen Parteien gemeinsame Zielvorstellung, dem Staat ein geschlossenes, dauerhaftes Fundament in Form eines Verfassungskodifikats zu legen. Da jedoch mit dem Einsetzen der Phase des „Gleichgewichts der Klassenkräfte“, um an Otto Bauers Diktion festzuhalten, die Sozialdemokratie nicht länger in der Lage war, ihre verfassungspolitischen Leitbilder gegen den (bis dahin latent gebliebenen, nun aber manifest werdenden) Widerstand der bürgerlichen Parteien durchzusetzen, sollte der erste Teil von Renners Verfassungsprogramm – sowohl formell, der beabsichtigten Vorgehensweise des Erlasses einzelner Verfassungsgesetze nach, als auch, wie sich letztendlich zeigen sollte, materiell, dem Inhalt nach – unrealisiert bleiben.

Die Verfassungspolitik der folgenden eineinhalb Jahre blieb auf die Erarbeitung einer Verfassungskartei ausgerichtet; auf dem Weg dahin lassen sich drei Phasen unterscheiden, deren Verlauf – zur Abrundung des Gesamtbildes der Verfassungsentstehung – in stark verkürzter und vereinfachter Darstellung skizziert werden soll: die Phase interner Vorarbeiten auf Regierungsebene zwischen Mai und Herbst 1919, während die Politik noch gebannt nach St. Germain blickte; die Phase der Verfassungsgespräche mit den Ländern, die – vergeblich – versuchten, das Heft der Verfassunggebung in die Hand zu bekommen, bis zum Frühjahr 1920; und schließlich die Phase der Verhandlungen zwischen den Parlamentsparteien in Wien, die zur Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz am 1. Oktober 1920 führte.

Am 12. Mai 1919 reiste Karl Renner nach St. Germain ab. Während er dort an seinen

„Leitsätzen für ein politisch-ökonomisches Programm der Koalition“ arbeitete, die auch eingehende Überlegungen zur Verfassungs- und Verwaltungsreform enthielten^{lxxxv}, begann Hans Kelsen in Wien, dem ihm zuvor von Renner erteilten Auftrag gemäß auf Basis der Annahmen „Bundesstaat“ und „parlamentarische Republik“ seinen Fächer an Verfassungsentwürfen auszubreiten: Die insgesamt fünf Entwürfe, die bis zum Herbst entstanden^{lxxxvi}, unterschieden sich vornehmlich in jenen Partien, die innerkoalitionäre Kontroversthemen wie die Kompetenzen der bereits als „Bundesrat“ bezeichneten Länderkammer des Parlaments, die Bestellung des Staatsoberhauptes und die Grund- und Freiheitsrechte behandelten. Lehnte sich der erste und länderfreundlichste Entwurf in manchem an die Schweizer Bundesverfassung an, die auch von Renner als möglicher verfassungspolitischer Orientierungspunkt für den im Mai bereits absehbaren Fall eines Anschlussverbotes bezeichnet worden war^{lxxxvii}, so näherten sich spätere Entwürfe etwa in den Grundrechten, die ursprünglich weitgehend dem rezipierten Katalog von 1867 entsprochen hatten, zunehmend der mittlerweile beschlossenen Weimarer Reichsverfassung an^{lxxxviii}. Bei alldem aber war Kelsen auch eigenem Zeugnis zufolge bestrebt, „alles Brauchbare aus der bisherigen Verfassung beizubehalten, die Kontinuität der verfassungsrechtlichen Institutionen möglichst zu wahren“^{lxxxix} – das bezog sich natürlich nicht nur auf die aus dem Staatsrecht der Monarchie rezipierten Institutionen, sondern ganz besonders auf das auch von ihm als wichtigste Errungenschaft der ersten Bestandsmonate der Republik angesehene parlamentarische System, auf das politische System der „parlamentarischen Republik“, das es gegen ein Abdriften in Richtung auf eine Räterepublik auf der einen ebenso wie auf eine Präsidialrepublik auf der anderen Seite zu sichern galt.

Der jüngste – offenbar erst im Oktober entstandene – von Kelsens fünf Entwürfen, ansonsten weithin mit einem Vorgängerentwurf ident, sah überhaupt kein eigenes Staatsoberhaupt vor, sondern ging davon aus, dass der Präsident des Bundestages (dies war die Bezeichnung für das Volkshaus des Parlaments) zugleich als Bundespräsident fungieren sollte, schrieb also den bestehenden Zustand fest. Der Entwurf stellt sich somit als Reaktion auf das Koalitionsübereinkommen vom 17. Oktober 1919 dar, in welchem sich die Koalitionsparteien auf diese von den Sozialdemokraten geforderte Variante der Stellung des Staatsoberhauptes geeinigt hatten^{xc}. Die in diesem Übereinkommen getroffene Einigung ging darüber freilich weit hinaus, hinaus auch über den ein knappes Jahr später durch Ausklammerung von Streitfragen tatsächlich erzielten Verfassungskompromiss: Die vorgesehene Regelung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung war für die Länder nicht ungünstig, ein Einspruch des Bundesrates (der im Übrigen nach deutschem Vorbild als Versammlung von Mitgliedern der Landesregierungen konzipiert war) gegen einen Gesetzesbeschluss der Nationalversammlung sollte einen Volksentscheid nach sich ziehen. Damit war

christlichsozialen Wünschen Rechnung getragen, der sozialdemokratischen Seite war hingegen die Erfüllung ihrer Hauptanliegen – Neukodifikation der Grundrechte und Demokratisierung der politischen Behörden erster Instanz – in Aussicht gestellt. Hinsichtlich der Vorgangsweise wurde festgelegt: Der im Schoße der Regierung auszuarbeitende Verfassungsentwurf sollte erst nach Kontaktnahme mit den beiden Koalitionsparteien und den Landesregierungen der Nationalversammlung vorgelegt, seiner Vorberatung in einem von deren Verfassungsausschuss einzusetzenden Subkomitee sollten Vertreter der Länder als Experten beizogen werden^{xcii}.

4.2 Verfassungsgespräche zwischen Staatsregierung und Ländern

In dieser Form sollten nach den Vorstellungen der Koalitionsparteien also auch die Länder in die Verfassungsarbeiten eingebunden werden. Deren Forderungen indes gingen bereits viel weiter: Tirol beharrte im Sinne der Entschließung seines Landtages vom 27. September auf dem Erfordernis einer Zustimmung der Länder zur Verfassung, Salzburg verlangte deren Paktierung durch eine von Gesamtstaats- und Ländervertretern paritätisch besetzte „Staatskommission“^{xcii}. Renner reagierte auf diese Länderforderungen auf der 7. Länderkonferenz, die am 12. und 13. Oktober in Wien stattfand, kühl, ja fast süffisant, wenn er meinte, dass dann die Verfassung „in zehn Jahren ... auch nicht fertig“ sein würde^{xciii}; er verließ sich auf die bereits eingespielten Mechanismen der politischen Willensbildung in der parteienstaatlichen Demokratie und sollte damit einmal mehr seinen politischen Realitätssinn unter Beweis gestellt haben^{xciv}.

Vorderhand jedoch schien es, als wären die Länder ernstlich zu einem verfassungspolitischen Alleingang gewillt. Auf Initiative des Tiroler Landtages bzw. im Auftrag von dessen Verfassungsausschuss entstand sogar ein eigener Verfassungsentwurf, den der pensionierte Senatsspräsident des Verwaltungsgerichtshofes und nachmalige christlichsoziale Bundesrat Stefan Falser erstellte und der (was nicht überraschen kann) als der insgesamt bei weitem föderalistischste damals konzipierte Entwurf gelten muss^{xcv}; u.a. beruhte er – ähnlich verschiedenen anderen christlichsozialen Vorschlägen – auf dem Prinzip der arithmetischen Gleichheit der Länder in ihrer Vertretung im Bundesrat – ein Konzept, dem (wohl von Kelsen selbst) „radikal antidebakratische Tendenz“ vorgeworfen wurde^{xcvi}. Dass nicht dieser Entwurf, sondern ein letztthin auf Kelsen zurückgehender Text der Salzburger Länderkonferenz als Verhandlungsgrundlage diente, war dem geschickten Agieren Michael Mayrs zuzuschreiben, welcher der verfassungspolitischen Unruhe der Länder dadurch Rechnung trug, dass er zwischen 18. Dezember 1919 und 25. Jänner 1920 sämtliche Länder bereiste und den regionalen Spitzenfunktionären der politischen Parteien auf der Grundlage einer in der Staatskanzlei zusammengestellten Übersicht den aktuellen Stand der Verfassungsarbeiten erläuterte. Dabei erreichte er zum einen, dass die ursprünglich für Jänner vorgesehene, von

Tirol initiierte Salzburger Länderkonferenz auf Februar verschoben wurde (was der Regierung mehr Zeit zur Klärung ihres Standpunktes gab, blieben doch die von Renner angeforderten Stellungnahmen der Staatsämter zur Frage der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung lange ausständig), zum anderen, dass die Konferenz nicht vom „Falser-Entwurf“, sondern von einem von ihm selbst zu verantwortenden, die Ergebnisse seiner Verfassungsgespräche mit den Ländern berücksichtigenden Entwurf ausging^{xcvii}.

Diesen Entwurf, der systematisch auf dem jüngsten Kelsen-Entwurf beruhte und unter großem Zeitdruck und intensiver persönlicher Beteiligung Mayrs in der Staatskanzlei ausgearbeitet worden war, legte Mayr nun, um die zur großen Empörung Renners zur Salzburger Konferenz nicht einmal offiziell eingeladene Staatsregierung nicht zu präjudizieren, als „Privatentwurf“ der Länderkonferenz vor^{xcviii}. Nachdem sich im Verlauf der vom 15. bis 17. Februar 1920 durchgeführten Konferenz keine den Ländern gemeinsame verfassungspolitische Linie abgezeichnet, aber auch die Positionierung der drei politischen Parteien noch nicht jeweils in sich geschlossen gezeigt und die Konferenz sich schließlich ergebnislos nach Linz vertagt hatte, modifizierte Mayr seinen „Privatentwurf“, indem er insbesondere in der Frage der Zusammensetzung des Bundesrates und der Bestellung des Bundespräsidenten (nämlich durch Volkswahl) die auf der Salzburger Konferenz geäußerten Vorstellungen der Christlichsozialen und Großdeutschen berücksichtigte, um den so adaptierten Text als später sogenannten „Linzer Entwurf“ der nächsten Länderkonferenz zu unterbreiten^{xcix}, die in der Zeit vom 20. bis 23. April stattfand und an der er bereits als Vertreter der Staatsregierung teilnahm.

Parallel dazu erarbeitete auch Kelsen nochmals einen Entwurf, der sich als „Brücke“^c zwischen dem zum „Linzer Entwurf“ weiterentwickelten „Privatentwurf Mayr“ und dem ersten sozialdemokratischen Verfassungsentwurf, dem „Danneberg-Entwurf“, darstellt, welcher von den Sozialdemokraten während der Linzer Konferenz bereits als Argumentationsgrundlage verwendet und wenige Tage später veröffentlicht wurde^{ci}; der großdeutsche „Dinghofer-Entwurf“ lag zur Konferenz bereits publiziert vor^{cii}. Und auch wenn sich die Christlichsozialen erst nach der Konferenz mit Mayrs „Linzer Entwurf“ identifizierten, waren damit doch die Fronten geklärt, in der Verfassungsfrage die Positionen zwischen den drei politischen Parteien abgesteckt. Wenn die Konferenz schließlich mit der einstimmigen Aufforderung an die Staatsregierung zu Ende ging „mit größter Beschleunigung und unter Berücksichtigung der Willensmeinung der Länderkonferenzen in Salzburg und Linz den Entwurf einer Staatsverfassung auszuarbeiten und vorzulegen“^{ciii}, so hatten damit die Länder bereitwillig den Ball in der Verfassungsfrage wieder an die Zentralgewalt – und sohin natürlich an die auf zentralstaatlicher Ebene wirkenden politischen Parteien – zurückgespielt.

4.3 Parteienverhandlungen im Parlament

In der Tat trat „sofort nach Linz“^{civ} ein aus Renner, Fink, Mayr und Kelsen bestehendes Viererkomitee zusammen, das, ausgehend vom „Linzer Entwurf“, vom „Danneberg-Entwurf“ sowie von einem (erstmals einen Abschnitt über die Gemeinden enthaltenden) neuen Entwurf Renners^{cv} bis zum 8. Juni den in der Folge als „Renner-Mayr-Entwurf“ bezeichneten Kompromisstext erarbeitete^{cvi}, der, obwohl insbesondere in den Bereichen der Kompetenzverteilung sowie der Grundrechte noch divergente Auffassungen bestehen blieben, jedenfalls im Grundrechtsteil den am weitesten ausgehandelten konkreten Textentwurf darstellte^{cvi}. Zur geplanten Vorlage dieses Entwurfs an den Koalitionsausschuss kam es nicht mehr, da ihm das Ende der Koalition zuvorkam.

Mit dem Ausfall auch der Regierungsebene blieb für die Verfassungsarbeit nur die dazu von der provisorischen Verfassung eigentlich berufene parlamentarische Ebene, auf welcher, der Übereinkunft der politischen Parteien folgend, daher am 8. Juli 1920 der Unterausschuss des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung eingesetzt wurde, der in insgesamt 18 Arbeitssitzungen zwischen 11. Juli und 23. September – woran viele schon nicht mehr geglaubt hatten – einen Verfassungstext zuwege brachte^{cvi}, nachdem die zwischen 1. und 18. September zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen geführten Parteienverhandlungen die schwerwiegendsten Hindernisse, insbesondere durch Ausklammerung, aus dem Weg geräumt hatten.

Im Verfassungsausschuss, der am 24. und 25. September den vom Unterausschuss vorgelegten Text beriet und mit verhältnismäßig geringfügigen Veränderungen dem Plenum vorzulegen beschloss, erläuterte Robert Danneberg die Beweggründe seiner Partei – die, wie Ignaz Seipel bestätigte, mutatis mutandis auch für die Christlichsozialen galten –, dieser Form des Kompromisses zuzustimmen: „Da die Verfassung nur mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden kann, und da eine Zweidrittelmehrheit weder gegen unsere noch gegen die christlichsozialen Stimmen zustandekommen kann, ist die Entscheidung über die Frage, ob die Schule dem Bunde oder den Ländern zugewiesen werden soll, derzeit schlechthin unmöglich. Es bleiben daher nur zwei Möglichkeiten: entweder die Verfassung überhaupt scheitern zu lassen oder wenigstens den Teil der Verfassung, über den sich die Parteien geeinigt haben, zu beschließen, die Entscheidung über die Schulfrage aber, über die eine Einigung derzeit nicht möglich ist, der nächsten Nationalversammlung zu überlassen. Wir halten den letzten Weg für den richtigeren. Das vollständige Scheitern der Verfassungsarbeit würde die separatistischen Bewegungen in den Ländern stärken. Das Zustandekommen der Verfassung wird, selbst wenn es nur eine Teilverfassung, keine vollständige Verfassungskunde ist, wesentlich dazu beitragen, die Republik innerlich zu festigen und die im Verhältnisse zwischen dem Staat und den Ländern eingerissene Anarchie zu überwinden.“

Aus diesen Gründen ziehen wir eine teilweise Verfassungsreform dem vollständigen Scheitern der Verfassungsarbeit vor.“^{cix}

In der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, um die hart gerungen worden war, hatten sich die Sozialdemokraten mit ihrem Konzept einer starken Zentralgewalt teilweise durchgesetzt; während in der umstrittenen Frage der Kompetenz für die Energiewirtschaft zuletzt noch ein materieller Kompromiss erzielt werden konnte, war dies für die Schulkompetenz nicht möglich gewesen – sie wurde daher ebenso ausgeklammert wie die Regelung der Finanzverfassung, die in einem eigenen Bundesverfassungsgesetz erfolgen sollte. Bis zu einer Regelung beider Bereiche sowie der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern wurde die gesamte Kompetenzverteilung sistiert und jene der Verfassung 1867 übernommen (die damit – nach Aufgabe des Junktims – insgesamt bis 1925 Bestand haben sollte).

Aus der Verfassung 1867 blieb auch der Grundrechtskatalog erhalten, allerdings nunmehr ohne den Suspensionsartikel, der durch Art. 149 B-VG nicht mit rezipiert wurde – auch über die Grundrechte war, zumal in der „gedrängten Zeit“^{cx}, keine Einigung möglich gewesen. Die zweite maßgebliche Zielvorstellung der Sozialdemokratie für die neue Verfassung, jene der Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden, blieb gleichfalls unverwirklicht, ebenso wie sie mit ihrem Konzept der „Kreise“ als über den Bezirken befindlichen (und sogar Landesgrenzen transzenderenden) regionalen Einheiten nicht durchdrang.

Die „grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ hingegen entsprachen auch weiterhin dem verfassungspolitischen Leitbild der Sozialdemokratie, hinsichtlich der Institutionen des Bundespräsidenten und des Bundesrates hatte sie sich zwar nicht in der Form, aber in der Sache durchgesetzt^{cxi}: Dem Bundesrat, der nach dem Prinzip einer (durch die Mindestvertretung) eingeschränkten geometrischen Gleichheit der Bundesländer in der Sitzverteilung zu besetzen war (den konkreten Schlüssel hatte Kelsen vorgeschlagen^{cxi}), wurde nur ein suspensives Veto gegen den Großteil der Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates (diese Bezeichnung war, um phonetische Verwechslungen zu vermeiden, anstelle von „Bundestag“ gewählt worden^{cxi}) zugesprochen. Der Bundespräsident war zwar nicht mit dem Präsidenten des Nationalrates ident, sondern von der aus den Mitgliedern von Nationalrat und Bundesrat bestehenden Bundesversammlung — aber eben nicht direkt vom Volk – zu wählen und in seinen Befugnissen schwach ausgelegt. Die Bundesregierung war weiterhin vom Nationalrat zu wählen und diesem politisch verantwortlich, die „Parlamentsherrschaft“ damit sichergestellt. Diesem repräsentativ-demokratischen Leitbild entsprach auch die schwache Ausprägung des plebisizitären Elements in der Verfassung.

Das B-VG übernahm also das demokratische und das republikanische Prinzip aus der ursprünglichen provisorischen Verfassung der Republik Deutschösterreich, das funktional

gewaltenteilende Prinzip aus der im März 1919 modifizierten provisorischen Verfassung (erst 1929 sollte hinsichtlich der Kreation der Bundesregierung und der Wahl wie auch Abberufung des Bundespräsidenten auch organisatorische Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive in das System des B-VG Einzug halten). Der Verzicht bereits der Konstituierenden Nationalversammlung auf die – in der politischen Realität nicht praktikable – Ausübung auch der Regierungsgewalt durch die Volksvertretung fand nunmehr seinen Ausgleich in der Ergänzung des rechtsstaatlichen Prinzips durch das Legalitätsprinzip in seiner von Kelsen stammenden Formulierung^{cxiv}. Auch der weitere Ausbau des Rechtsschutzsystems, der „Garantien der Verfassung und Verwaltung“, wie Kelsen bereits in der Mehrzahl seiner Entwürfe das entsprechende Hauptstück (dort noch: Abschnitt) der Verfassung bezeichnete^{cxv}, trägt wesentlich Kelsens Handschrift; allein die aufsehenerregendste Neuerung, das Gesetzesprüfungsrecht des Verfassungsgerichtshofes, dürfte doch eher auf Renner zurückgegangen sein^{cxvi}.

Schließlich führte das B-VG das bundesstaatliche Prinzip in die österreichische Verfassungsordnung ein, wie bereits in seinem Titel zum Ausdruck kam: Das der formellen Geschäftsbehandlung nach auf einen Bericht und Antrag des Verfassungsausschusses^{cxvii} zurückgehende „Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird“ wurde nach sich über zwei Tage, den 29. und 30. September 1920, erstreckender zweiter Lesung, in der es noch geringfügig abgeändert worden war, am 1. Oktober 1920 kurz vor 11 Uhr vormittags in dritter Lesung einstimmig angenommen. „Sozusagen in letzter Stunde“^{cxviii} hatte die Konstituierende Nationalversammlung damit ihren wesenseigenen Auftrag als Konstituante erfüllt. Gleichzeitig wurde das Verfassungs-Übergangsgesetz beschlossen, welches u.a. die aufgrund des Gesetzes StGBI. Nr. 316/1920 zu wählende Nationalversammlung zum ersten Nationalrat erklärte und erstmals die Mitgliederzahl bzw. Zusammensetzung des Bundesrates festlegte, während es in den Schlussbestimmungen die Suspendierung der Kompetenzartikel des B-VG enthielt. In unmittelbarem Anschluss daran wurde am 1. Oktober 1920 aber auch eine Entschließung gefasst, welche die Staatsregierung zur Anordnung einer Volksabstimmung über den Anschluss „Deutschösterreichs“ (!) an das Deutsche Reich binnen sechs Monaten aufforderte^{cxix} – nicht einmal in der Stunde der Verfassunggebung vermochten sich die politischen Parteien mit dem Staat, den sie konstituiert hatten, zu identifizieren ...

Bundes-Verfassungsgesetz und Verfassungs-Übergangsgesetz wurden jeweils zweimal kundgemacht, mit StGBI. Nr. 450 und 451 bzw. BGBI. Nr. 1 und 2/1920^{cxx}. Mit dem Tag des erstmaligen Zusammentritts des neu gewählten Nationalrates am 10. November 1920 trat die neue Verfassungsordnung der Republik Österreich in Kraft.

5. Ausblick

Wenn Julius Deutsch in der ihm eigenen Selbstzufriedenheit zur Rechtfertigung des Ausscheidens der Sozialdemokratie aus der Regierung schrieb: „So konnten wir beruhigt unsere Ämter verlassen, wohl wissend, dass das, was die Sozialdemokratie in den zwei Jahren der Revolution geschaffen hatte, um die Republik zu festigen, nun nicht mehr zu beseitigen war,“^{cxxi} dann hatte dies seine – allerdings, wie wir wissen, nur sehr vorübergehende, Berechtigung. Der Verfassungskompromiss von 1920 war aus Sicht aller Beteiligten ein durchaus konservativer Kompromiss: Aus Sicht der Sozialdemokraten konservierte er die demokratiepolitischen Errungenschaften der Staatsgründungsphase in der – ja auf die bis dahin veränderte sozialdemokratische Position zurückgehenden – Modifikation von März 1919, aus Sicht der bürgerlichen Parteien bewahrte er die Grundordnung des Staates vor weiter gehenden Veränderungen, so etwa vor dem Einbruch sozialdemokratischer Grundrechtspositionen, aus christlicher Sicht vor allem das Schulwesen vor der Gefahr der Beeinflussung durch allzu freisinniges Gedankengut. Aus Sicht der Zentralgewalt bewahrte die Bundesverfassung den Staat vor partikularistischen Tendenzen, aus – nicht ganz so berechtigter – Sicht der Länder, denen nicht viel anderes übrig blieb, als den auf zentralstaatlicher Ebene von Vertretern der auch auf Länderebene agierenden politischen Parteien ausgehandelten Kompromiss zur Kenntnis zu nehmen, immerhin ihre politisch herausgearbeitete Stellung als Glieder eines bundesstaatlich strukturierten Gemeinwesens.

Vor allem aber galt, dass der Verfassungskompromiss von 1920 eben ein „Kompromiss“ im Sinne jener Schule des Konfliktmanagements war, die diesen Begriff von dem des „Konsenses“ unterscheidet^{cxxii}: Die Worte des Präsidenten Karl Seitz, wonach die einstimmige Beschlussfassung den Beweis geliefert hätte, „dass alle Schichten der Bevölkerung und alle Parteien, in denen sie vertreten sind, dieses Werk gutheißen,“^{cxxiii} sollten sich nur allzu bald als euphemistisch erweisen. Dass die kompromisschließenden Parteien ihre Mentalreservationen gegenüber einzelnen in den Kompromiss einfließenden Elementen nicht aufgegeben hatten, ließ diesen den Keim des Scheiterns schon in sich tragen^{cxxiv}. Ein „Verfassungskonsens“, welcher einen Weg aus der Aporie unterschiedlich orientierter, jeweils ideologisch verfestigter verfassungspolitischer Leitbilder der politischen „Lager“ eröffnet hätte, blieb der ersten österreichischen Republik fremd.

Erst der Untergang dieser Ersten Republik in Diktatur und Faschismus hat die Erkenntnis reifen lassen, dass eine Verfassung, soll sie dauerhaft ihre Funktion erfüllen, von einem Grundkonsens aller maßgeblichen politischen Kräfte getragen sein muss. Zu diesem auf der allgemeinen Akzeptanz der Grundprinzipien der parlamentarischen Demokratie und des Rechtsstaates sowie der bundesstaatlichen Ordnung beruhenden Grundkonsens hat erst die zweite österreichische Republik gefunden. Eben jenes Bundes-Verfassungsgesetz, dessen



Ordnungsrahmen von den parteipolitischen Gegensätzen in der Ersten Republik letztendlich gesprengt worden ist, hat seit dem Beginn der Zweiten Republik, als, es, Hans Kelsen zur späten Genugtuung^{cxxv}, wieder in Geltung gesetzt worden ist, der gedeihlichen Entwicklung dieser Republik als verfassungsrechtliches Fundament gedient.

Literatur

Alfred Ableitinger, *Grundlegung der Verfassung*, in: Erika Weinzierl/Kurt Skalnik (Hrsg.), *Österreich 1918-1938. Geschichte der Ersten Republik* Bd. 1 (1983) 147.

Alfred Ableitinger, *Demokratisierung und Landesverfassung 1918-1920. Versuch einer Bilanz*, in: *Österreichische Forschungsgemeinschaft* (Hrsg.), *Demokratisierung* (1983) 184.

Isabella Ackerl/Rudolf Neck (Hrsg.), *Österreich November 1918. Die Entstehung der Ersten Republik* (1986).

Isabella Ackerl/Rudolf Neck (Hrsg.), *Saint-Germain 1919* (1989).

Otto Bauer, *Die österreichische Revolution* (1923).

Heinrich Benedikt (Hrsg.), *Geschichte der Republik Österreich* (1954).

Klaus Berchtold, *Österreichische Parteiprogramme 1868-1966* (1967).

Klaus Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich* Bd. 1:1918-1933. *Fünfzehn Jahre Verfassungskampf* (1998).

Klaus von Beyme, *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Demokratische Doktrin und politische Wirklichkeit* (1968).

Gerhard Botz, *Gewalt in der Politik. Attentate, Zusammenstöße, Putschversuche, Unruhen in Österreich 1918 bis 1934* (1976).

Gerhard Botz, *Das Anschluproblem (1918-1945) - aus österreichischer Sicht*, in: Robert A. Kann/Friedrich Prinz (Hrsg.), *Deutschland und Österreich. Ein bilaterales Geschichtsbuch* (1980) 179.

Wilhelm Brauneder, *Das Verhältnis Gesamtstaat-Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich*, in: *Österreichische Forschungsgemeinschaft* (Hrsg.), *Demokratisierung* (1983) 29.

Wilhelm Brauneder, *Karl Renners „Entwurf einer provisorischen Verfassung“: ein vorläufiger Bericht*, in: *Walter-FS* (1991) 63.

Wilhelm Brauneder, *Österreichische Verfassungsgeschichte*⁶ (1992).

Wilhelm Brauneder, *Deutschösterreich 1918. Die Republik entsteht* (2000).

Wolfgang Broer, *Wort als Waffe. Politischer Witz und politische Satire in der Republik Österreich (1918-1927). Versuch einer Darstellung und Auswertung*, phil. Diss. (1968).

Julius Deutsch, *Aus Österreichs Revolution. Militärpolitische Erinnerungen* (o.J. [1921]).

Felix Ermacora, *Der Föderalismus in Österreich*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1963, 221.

Felix Ermacora (Hrsg.), *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht* (1920) (1967).

Felix Ermacora, *Österreichs Bundesverfassung und Hans Kelsen*, in: *Kelsen-FS* (1971) 22.

Felix Ermacora, *Zur Entstehung*, in: Schambeck (Hrsg.), *Bundes-Verfassungsgesetz* (1980) 3.

Felix Ermacora, *Die Grundrechte in der Verfassungsfrage 1919/20*, in: Neck/Wandruszka

(Hrsg.), *Verfassung* (1980) 53.

Felix Ermacora, Tirol und die Bundesverfassung 1920, in: *Grass-FS* (1986) 159. *Felix Ermacora, Menschenrechte im Staatsgrundgesetz 1867 und Parteenvorschläge 1918*, in: *Ackerl/Neck (Hrsg.), Österreich* (1986) 49.

Felix Ermacora (Hrsg.), Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. Materialien und Erläuterungen (III). Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Erarbeitung und Beschußfassung (1986).

Felix Ermacora, Der unbewältigte Friede. St. Germain und die Folgen 1919-1989 (1989).

Felix Ermacora (Hrsg.), Materialien zur österreichischen Bundesverfassung (I). Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage (1989).

Felix Ermacora (Hrsg.), Die Entstehung der Bundesverfassung 1920 [II]. Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform (1989).

Felix Ermacora (Hrsg.), Die Entstehung der Bundesverfassung 1920 [IV]. Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- und Bundesverfassung (1990).

Felix Ermacora/Christiane Wirth (Hrsg.), Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen. Analysen und Materialien (1982).

Ernst Fraenkel, Der Doppelstaat. Recht und Justiz im „Dritten Reich“ (1974).

Hermann Fritzl/Martin Uitz, Kritische Anmerkungen zur sogenannten Lagertheorie, *ÖZP* 1975, 325.

Walter Goldinger, Der geschichtliche Ablauf der Ereignisse in Österreich 1918-1945, in: *Benedikt (Hrsg.), Geschichte* (1954) 15.

Walter Goldinger, Geschichte der Republik Österreich (1962).

Walter Goldinger, Die Gründung der Republik, in: *1918-1968. Österreich — 50 Jahre Republik* (1968) 21.

Walter Goldinger, Das Werden der österreichischen Bundesverfassung aus der Sicht des Historikers, in: *Schäffer (Red.), Jahre* (1980) 27.

Walter Goldinger, Der Staatsrat 1918/19, in: *Ackert/ Neck (Hrsg.), Österreich* (1986) 55.

Walter Goldinger/Dieter A. Binder, Geschichte der Republik Österreich 1918-1938 (1992).

Hanns Haas, Otto Bauer und der Anschluß 1918/1919, in: *Helmut Konrad (Hrsg.), Sozialdemokratie und „Anschluß“. Historische Wurzeln. Anschluß 1918 und 1938. Nachwirkungen* (1978) 36.

Hanns Haas, Österreich 1918-1920, in: *Revolution und bürgerliche Gesellschaft. Jahrbuch für Zeitgeschichte* 1988/89 (1989) 35.

Ernst Hanisch, Kompromiß der Parteien: Die Entstehung der Salzburger Landesverfassung, in: *Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hrsg.), Demokratisierung* (1983) 58.

Jacques Hannak, Karl Renner und seine Zeit. Versuch einer Biographie (1965).

Hans Hautmann, Der November 1918 — eine Revolution?, in: *Ackerl/Neck (Hrsg.), Österreich* (1986) 159.

Hans Hautmann, Historisch-politische Entstehungsbedingungen des Bundes-

Verfassungsgesetzes 1918-1920, in: *Nikolaus Dimmel/Alfred J. Noll* (Hrsg.), Verfassung. Juristisch-politische und sozialwissenschaftliche Beiträge anlässlich des 70-Jahr-Jubiläums des Bundes-Verfassungsgesetzes (1990) 19.

Everard Holtmann, Sozialdemokratie und Staat in der österreichischen Revolution, in: *Ackerl/Neck* (Hrsg.), Österreich (1986) 141.

Ludwig Jedlicka, Ende und Anfang. Österreich 1918/19. Wien und die Bundesländer (1969).

Ludwig Jedlicka, Das Ende der Monarchie in Österreich-Ungarn, in: *ders.*, Vom alten zum neuen Österreich. Fallstudien zur österreichischen Zeitgeschichte 1900-19752 (1977) 105.

Robert A. Kann, Die österreichische Bundesverfassung und der Anschluß im Lichte der Anschauungen von Hans Kelsen, in: *Ackerl/Neck* (Hrsg.) (1986) 27.

Hans Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich 1 (1919).

Hans Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich 2 (1919).

Hans Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich 3 (1919).

Hans Kelsen, Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung

Deutschösterreichs, ZöR 1919/20, 115,

Hans Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich 4 (1920).

Hans Kelsen, Die Verfassung Deutschösterreichs, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 1920, 245.

Hans Kelsen, Die Verfassung Oesterreichs, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 1922, 232.

Hans Kelsen, Österreichisches Staatsrecht. Ein Grundriß entwicklungsgeschichtlich dargestellt (1923).

Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925).

Hans Kelsen, Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich, ZöR 1926/27, 331.

Hans Kelsen, Demokratie, in: Verhandlungen des Fünften Deutschen Soziologentages vom 26. bis 29. September 1926 in Wien (1927) 37.

Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929).

Hans Kelsen, Reine Rechtslehre² (1960).

Hans Kelsen/Georg Froehlich/Adolf Merkl, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich 5: Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922).

Lajos Kerekes, Die wirtschaftliche und soziale Lage Österreichs nach dem Zerfall der Doppelmonarchie, in: *Neck/Wandruszka* (Hrsg.), Beiträge zur Zeitgeschichte. Jedlicka-FS (1976) 81.

Lajos Kerekes, Von St. Germain bis Genf (1979).

Gottfried Köfner, Eine oder wieviele Revolutionen? Das Verhältnis zwischen Staat und Ländern in Deutschösterreich im Oktober und November 1918, in: *Jahrbuch für Zeitgeschichte* 1979 (1980) 131.

Gottfried Köfner, Hunger, Not und Korruption. Der Übergang Österreichs von der Monarchie zur Republik am Beispiel Salzburgs (1980).

Peter Kostelka, Der Kampf um die Demokratie, in: *Matzka* (Hrsg.), *Sozialdemokratie* (1985) 209.

Gerhard Lehmbruch, Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich (1967).

Norbert Leser, Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis (1968).

Norbert Leser, Die Rolle der Sozialdemokratie bei der Verfassungsreform 1929, in: *Neck/Wandruszka* (Hrsg.), *Verfassung* (1980) 69.

Norbert Leser, Der Bruch der Koalition 1920 - Voraussetzungen und Konsequenzen, in: *Neck/Wandruszka* (Hrsg.), *Koalitionsregierungen* (1985) 33.

Karl Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungsrealität. Beiträge zur Ontologie der Verfassungen, in: *ders.*, Beiträge zur Staatssoziologie (1961).

Manfred Matzka, Sozialdemokratie und Verfassung, in: *ders.* (Hrsg.), *Sozialdemokratie* (1985) 9.

Manfred Matzka (Hrsg.), Sozialdemokratie und Verfassung (1985).

Adolf Merkl, Die Verfassung der Republik Deutschösterreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß (1919).

Rudolf Aladár Métall, Hans Kelsen. Leben und Werk (1969).

Hanns Leo Mikoletzky, Österreichische Zeitgeschichte vom Ende der Monarchie bis zum Abschluß des Staatsvertrages 1955 (1962).

Heribert Moritz, Die Wiener Tagespresse, die Nationalversammlung und das Werden der Verfassung 1918-1920, phil. Diss. (1950).

Rudolf Neck (Hrsg.), Österreich im Jahre 1918. Berichte und Dokumente (1968).

Rudolf Neck/Adam Wandruszka (Hrsg.), Die österreichische Verfassung von 1918 bis 1938 (1980).

Rudolf Neck/Adam Wandruszka (Hrsg.), Koalitionsregierungen in Österreich. ihr Ende 1920 und 1966 (1985).

Christian Neschwara, Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918, in: *Heribert Schambeck* (Hrsg.), *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme*, 1. Teilbd. (1993) 83.

Alfred J. Noll, Volkssouveränität und Parlament. Die Verfassungen der Jahre 1918 bis 1920 als mögliches Vorbild für eine Stärkung des österreichischen Parlaments?, JRP 1994, 289,

Theo Öhlinger, Die Entstehung des Bundesstaates und ihre juristische Bedeutung, in: *Schäffer* (Red.), Jahre (1980) 41.

Theo Öhlinger, Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1981, 253.

Theo Öhlinger, Verfassung – Demokratie – Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Matzka* (Hrsg.), Sozialdemokratie (1985) 171.

Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hrsg.), Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918-1920 (1983).

Reinhard Owerdieck, Der Verfassungsbeschuß der Provisorischen Nationalversammlung Deutschösterreichs vom 30. Oktober 1918, in: *Neck/Wandruszka* (Hrsg.), Verfassung (1980) 75.

Reinhard Owerdieck, Parteien und Verfassungsfrage in Österreich. Die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918-1920 (1987).

Rudolf Palme, Der Anteil Tirols am Entstehen der Österreichischen Bundesverfassung von 1920, in: *Österreichische Forschungsgemeinschaft* (Hrsg.), Demokratisierung (1983) 84.

Peter Pernthaler, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates (1979).

Peter Pernthaler/Fried Esterbauer, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatstheoretisches Problem, Montfort 1973, 128.

Josef Riedmann, Tirol: Verfassungsentwicklung und Demokratisierung vor dem Hintergrund des vergeblichen Kampfes um die Landeseinheit, in: *Österreichische Forschungsgemeinschaft* (Hrsg.), Demokratisierung (1983) 76.

Heinz Schäffer (Red.), 60 Jahre Bundesverfassung (1980).

Herbert Schambeck (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980).

Norbert Schausberger, Der Griff nach Österreich. Der „Anschluß“³ (1988).

Günther Scheibeck, 75 Jahre parlamentarisches System in Österreich, JRP 1993, 184.

Günther Scheibeck, Die Provisorische Nationalversammlung und die Gründung der Republik Deutschösterreich, in: Jahrbuch des österreichischen Parlaments 1994 (1994) 285.

Günther Scheibeck, Von der Revolution zum Rechtsstaat. Zur Entwicklung der staatlichen Willensbildung in Österreich, in: *Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen* (Hrsg.), Von der Revolution zum Rechtsstaat.

Verfassungsgeschichtliche Entwicklung Österreichs 1848-1994. Ausstellungskatalog (1994).

Günther Scheibeck, Verfassungsentwicklung 1918-1920, in: FS 75 Jahre Bundesverfassung (1995) 53.

Günther Scheibeck, Vor 75 Jahren: Das Werden der österreichischen Bundesverfassung, Parlament (Beilage zur Wiener Zeitung) 24/1995, 4.

Günther Scheibeck, Zur Entstehung des Bundesrates, in: *Herbert Schambeck* (Hrsg.),

Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997) 299.

Günther Scheifbeck, Anmerkungen zum Anlaß und zur Gestaltung der Gemeinsamen Festsitzung des Nationalrates und des Bundesrates am 12. November 1998 (1998).

Günther Scheifbeck, Staatsgründung durch ein Parlamentsprovisorium, in: *Wilhelm Brauneder/Norbert Leser* (Hrsg.), Staatsgründungen 1918 (1999).

Georg Schmitz, Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNR 1979, 21.

Georg Schmitz, Die Vorentwürfe von Hans Kelsen für die österreichische Bundesverfassung, ÖJZ 1979, 85.

Georg Schmitz, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981).

Georg Schmitz, Karl Renners Briefe aus Saint Germain und ihre rechtspolitischen Folgen (1991).

Gerhard Schwarz, Konfliktmanagement. Sechs Grundmodelle der Konfliktlösung2 (1995).

Ignaz Seipel, Der Kampf um die österreichische Verfassung (1930).

Christian Sima, Österreichs Bundesverfassung und die Weimarer Reichsverfassung. Der Einfluß der Weimarer Reichsverfassung auf die österreichische Verfassung 1920 bis 1929 (1993).

Karl R. Stadler, Hypothek auf die Zukunft. Die Entstehung der österreichischen Republik (1968).

Alfred Staudinger, Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918-1920, in: *Neck/Wandruszka* (Hrsg.), Verfassung (1980) 62.

Alfred Staudinger, Zur Entscheidung der christlichsozialen Abgeordneten für die Republik, in: *Ackerl/Neck* (Hrsg.), Österreich (1986) 168.

Gerald Stourzh, Hans Kelsen, die österreichische Bundesverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie, in: *ders.*, Wege zur Grundrechtsdemokratie (1989) 309.

Gerald Stourzh, Vom Reich zur Republik. Studien zum Österreichbewußtsein im 20. Jahrhundert (1990).

Robert Walter, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung (1984).

Röbert Walter/Rudolf Thiene!, Parlament und Bundesverfassung. Der Beitrag des Parlaments zur Entstehung und Entwicklung des Burides-Verfassungsgesetzes (1990).

Adam Wandruszka, Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen, in: *Benedikt* (Hrsg.), Geschichte (1954) 289.

Gerhard Wanner, Vorarlberg zwischen „Schweizer Hoffnung“, Hungersnot und „Bolschewistenfurcht“ (1918/19), in: *österreichische Forschungsgemeinschaft* (Hrsg.), Demokratisierung (1983) 91.

ⁱ „Der Morgen am Montag“ vom 26. April 1920, 8.

ⁱⁱ Besonders auffällig ist dies hinsichtlich der in unseren Augen so gewichtigen Frage der Grundrechte; siehe etwa den Befund von Ermacora, Grundrechte (1980) 53 mit Anm. 1 bzw. ders., Entstehung (1980) 17f. mit Anm. 87.

ⁱⁱⁱ „Muskete“ vom 5. Juni 1919, II, zit.n. Broer, Wort (1968), Materialbd. Nr. 7d/3; vgl. dazu ebd. Bd. 1, 286.

^{iv} So Merkl, Verfassung (1919) 38.

^v Loewenstein, Verfassungsrecht (1961) 440.

^{vi} Ebd. 439.

^{vii} Ebd. 441. Hans Kelsen hat die These der Identität von Staat und Verfassung nach zwei verschiedenen Richtungen hin überwunden: während er sie als Rechtstheoretiker zur These der Identität von Staat und Recht erweitert (Kelsen, Rechtslehre2 [1960] 283f., 289-293), trennt er als Demokratietheoretiker scharf zwischen dem tautologischen Begriff des „Rechts-Staats“ im vorgenannten Sinn und dem materiellen Begriff des den Forderungen der Demokratie und der Rechtssicherheit entsprechenden „Rechtsstaats“ (ebd. 314f.).

^{viii} Vgl. die klassische Analyse von Fraenkel, Doppelstaat (1974).

^{ix} Sima, Bundesverfassung (1993) bietet zwar einen rechtsdogmatisch nützlichen Vergleich der Bestimmungen der österreichischen Bundesverfassung (wie auch der ihr vorangegangenen Verfassungsentwürfe) einerseits und der Weimarer Reichsverfassung andererseits, jedoch keinen Prozeßvergleich der Verfassungsgenese.

^x So der vom Verfassungsausschuss gewählte Berichterstatter Ignaz Seipel in dem von ihm verfaßten Bericht des Verfassungsausschusses 991 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 1. (Zur damaligen Zeit lag die Autorschaft der Ausschußberichte tatsächlich in der Regel noch bei den gewählten Berichterstattern.)

^{xi} Hiezu und zum folgenden vgl. z.B. Schefbeck, Nationalversammlung (1994), ders., Verfassungsentwicklung (1995), sowie ders., Staatsgründung (1999).

^{xii} Die „Lagertheorie“ als Konzept zur Analyse des österreichischen Parteiensystems geht auf Wandruszka, Struktur (1954) zurück; kritisch dazu Fritzl/Uitz, ÖZP 1975, 325.

^{xiii} So charakterisiert Kelsen, Verfassung (1920) 256 und ders., Staatsrecht (1923) 96 die gewählte Konstruktion.

^{xiv} §§ 1-3, 8 des Beschlusses vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, StGBI. Nr. 1.

^{xv} Zum sozialdemokratischen Konzept für die Umbruchssituation vgl. Schefbeck, JRP 1993, 186; zur verfassungspolitischen Dominanz der Sozialdemokratie in der Staatsgründungsphase ders., Verfassungsentwicklung (1995) 57 Anm. 8.

^{xvi} Sein Demokratiekonzept hat Renner in seinen Erläuterungen zu dem als „Renner-Mayr-Entwurf“ bekanntgewordenen Verfassungsentwurf prägnant dargelegt; der Text findet sich abgedruckt bei: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 250; vgl. weiters Owerdieck, Verfassungsbeschluß (1980) 86f., ders., Parteien (1987) 153, sowie Ableitinger, Grundlegung (1983) 151, 178. Grundsätzlich zu Karl Renners Demokratietheorie vgl. Leser, Reformismus (1968) 33-47, 100-102. Verwandt (wenngleich nicht auf institutionalisierte „Mitregierung“, sondern auf parlamentarischen Interessenausgleich, auf „Kompromiß als Annäherung an die Idee der Stimmeneinhelligkeit abstellend) ist das Demokratieverständnis Hans Kelsens, niedergelegt in Kelsen, Wesen² (1929) 53-68.

^{xvii} Das auf Antrag Bauers vom sozialdemokratischen Abgeordnetenklub am 19. Februar 1919 beschlossene Aktionsprogramm sah als zentrale demokratiepolitische Forderung die unmittelbare Wahl der Staatsregierung durch die Nationalversammlung – ohne Proporzmoment – vor; der Text ist abgedruckt bei Berchtold (Hrsg.), Parteiprogramme (1967) 233f. Vgl. auch Owerdieck, Parteien (1987) 155.

^{xviii} Art. 2 des Gesetzes vom 14. März 1919 über die Staatsregierung, StGBI. Nr. 180.

^{xix} Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 4. Sitzung, 77f.

^{xx} Art. 2 des Gesetzes vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, StGBI. Nr. 5, bestätigt durch Art. 1 Z 2 des Gesetzes vom 12. März 1919 über die Staatsform, StGBI. Nr. 174. Da eine gleichlautende Norm in der deutschen Reichsverfassung fehlte, handelte es sich dabei natürlich nur um einen Akt politischer Demonstration: Kelsen, Verfassung (1920) 257, ders., Staatsrecht (1923) 96f.

^{xxi} Kelsen, Verfassung (1920) 287, ders., Staatsrecht (1923) 147. Zu Kelsens durch zahlreiche schriftliche Äußerungen gut belegter Teilhabe am Anschlussgedanken vgl. Kann, Bundesverfassung (1986) 27-40, weiters Stourzh, Kelsen (1989) 317 sowie ders., Reich (1990) 33; zu korrigieren ist diesbezüglich Métall, Kelsen (1969) 44f., der zu beschönigen sucht, was nicht beschönigt zu werden braucht, konnte, ja mußte doch der Anschlussgedanke unter den damaligen geistesgeschichtlichen ebenso wie ökonomischen Randbedingungen und vor allem vor Hitler in einem ganz anderen Licht erscheinen als nach Hitler.

^{xxii} Art. 88 des Staatsvertrages von Saint-Germain-en-Laye vom 10. September 1919, StGBI, Nr. 303/1920.

^{xxiii} Diese sich aus der völkerrechtlichen Anerkennung des Staates unter diesem Namen ergebende Verpflichtung wurde durch Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 21. Oktober 1919 über die Staatsform, StGBI. Nr. 484, umgesetzt, was nunmehr Brauneder, Deutschösterreich (2000) 214-217 erörtert; durch Art. 3 leg.cit. wurden die in Anm. 20 erwähnten deklaratorischen gesetzlichen Bestimmungen aufgehoben.

^{xxiv} Vgl. zu diesem Problemkomplex beispielsweise Botz, Anschlußproblem (1980), Haas, Bauer (1978) und Schausberger, Griff³ (1988) 35-37, 42, 46, 50-54.

^{xxv} Zit. n. Owerdieck, Parteien (1987) 134.

^{xxvi} Dazu vgl. ebd. 167-169. Grundsätzliche Überlegungen über die Tragweite des frühen Endes der großen Koalition stellt Leser, Reformismus (1968) 336 bzw. umfassender ders., Bruch (1985) an.

^{xxvii} StGBI. Nr. 283/1920.

^{xxviii} Wenn Kelsen, Verfassungsgesetze 4 (1920) 108 bzw. ders., Verfassung (1922) 233 sowie ders., Staatsrecht (1923) 156 darauf hinweist, dass zur Beschlussfassung über diese Regelung ja immerhin eine Zweidrittelmehrheit notwendig gewesen sei, dann handelt es sich bei dieser Mehrheitsbildung doch nur um den gemeinsamen Willen, nichts mehr gemein haben zu wollen.

^{xxix} Gesetz vom 20. Juli 1920, StGBI. Nr. 317.

^{xxx} Wortlaut bei Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 63.

^{xxxi} 231 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung; Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 29-42, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 548-561; vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 41-43, ders., Briefe (1991) 93-95; Owerdieck, Parteien (1987).

^{xxxii} Dazu z.B. Schefbeck, Revolution (1994) 19-21 m.w.H.

^{xxxiii} Protokoll der 20. Sitzung des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung (Parlamentsarchiv); zit. bei Walter, Entstehung (1984) 14 sowie Walter/Thienel, Parlament (1990) 21; die Wiedergabe bei Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 17 bzw. ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 629 ist nicht wortgetreu; unkorrekt auch die Wiedergabe bei Berchtold, Verfassungsgeschichte I (1998) 245. In den hektographierten Beamtenprotokollen über die Sitzungen des Unterausschusses wird dieser noch als „Subkomitee“ bezeichnet; dieser aus der Parlamentspraxis (verrechtlicht wurden die Unterausschüsse erst mit der Aufnahme ins GOG 1961) des Abgeordnetenhauses stammende Begriff wurde eben damals durch den im Einsetzungsbeschluß verwendeten Begriff „Unterausschuß“ ersetzt.

^{xxxiv} Über den Anteil der zuständigen Abteilungen der Staatskanzlei an den Verfassungsarbeiten vgl. Ermacora (Hrsg.), Entstehung [II] (1989) sowie Schmitz, Briefe (1991) 135-140.

^{xxxv} Den Vertrag vom 25. Nov. 1918 hat Schmitz, Briefe (1991) 190-192 publiziert.

^{xxxvi} Vgl. die Dokumente ebd. 155-164.

^{xxxvii} Vgl. Métall, Kelsen (1969) 32, 34, Schmitz, Vorentwürfe (1981) 27, ders. Briefe (1991) 140f., Stourzh, Kelsen (1989) 312.

^{xxxviii} Vgl. Ermacora, Bundesverfassung (1971) 48, Schmitz, Vorentwürfe (1981) 37, Öhlinger, Verfassung (1985) 179, Stourzh, Kelsen (1989) 313f.

^{xxxix} Schmitz hat die Entwürfe aufgefunden und publiziert: Schmitz, ÖJZ 1979, 85-90, ders., Vorentwürfe (1981), dort 114-306 ein synoptischer Abdruck; ebenso bei Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 62-243.

^{xl} Dazu eingehend Ermacora, Bundesverfassung (1971). Kelsens Anteil am Werden der Bundesverfassung resümiert Stourzh, Kelsen (1989) 317-334.

^{xli} Dazu grundsätzlich Kelsen, Staatslehre (1925) 253f.

^{xlii} So Kelsen in einem Brief an Schärf vom 6. Dez. 1955, abgedruckt bei Hannak, Renner (1965) 403.

^{xliii} Zit. n. Schmitz, Briefe (1991) 11, 135.

^{xliv} Vgl. Stourzh, Kelsen (1989) 322f. und v.a. Schmitz, Briefe (1991).

^{xlv} Vgl. Hannak, Renner (1965) 279-287, 409 sowie auch Schmitz, Briefe (1991) 140-147.

^{xlii} So Kelsen (wie Anm. 42), Hannak, Renner (1965) 404.

^{xlvii} Renner in den Erläuternden Bemerkungen zum „Renner-Mayr-Entwurf“, abgedruckt bei Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 244; vgl. a. Stourzh, Kelsen (1989) 323.

^{xlviii} Zit. n. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 66.

^{xlix} Kelsen/Froehlich/Merkel, Verfassungsgesetze 5 (1922) 56.

^l Zur Würdigung Mayrs vgl. den von Schmitz, ZNR 1979, 3ff. zit. Nachruf Kelsens; dessen von Hannak, Renner (1965) 403 wiedergegebenes späteres, eher geringschätziges Urteil ist wohl – auch in diesem Sinne – zu relativieren, vgl. dazu Stourzh, Kelsen (1989) 324.

^{ll} Bei Ermacora, Föderalismus (1963) 233 liest sich das in eher negativ konnotierter Diktion so, dass „die föderalistische Dynamik“ von den Parteien „aufgefangen und in eine über den Länderinteressen stehende Parteilinie gelenkt“ worden sei. Renner hat dies übrigens schon auf der 7. Länderkonferenz vorausgesagt: Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 70f.; zit. bei Palme, Anteil (1985) 85 sowie Ermacora, Tirol (1986) 159f.

^{lil} Vgl. Owerdieck, Parteien (1987) 88, 180.

^{llil} Dies charakterisiert Renner pointiert in seinen Vorbemerkungen zum „Renner-Mayr-Entwurf“: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 191.

^{llil} Abdruck: Kelsen/Froehlich/Merkel, Verfassungsgesetze 5 (1922) 463-506, Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 106-141.

^{llil} Abdruck des „Danneberg-Entwurfs“: Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 291-413.

^{llil} Der von Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 19, 106 aufgestellten Behauptung, den Arbeiten des Unterausschusses sei eine weiterentwickelte Fassung des von Mayr der Linzer Länderkonferenz vorgelegten Texts als „Linzer Entwurf“ zugrundegelegen, haben Schmitz, ZNR 1979, 39 Anm. 53, Walter, Entstehung (1984) 12f. Anm. 5 und Walter/Thienel, Parlament (1990) 22 Anm. 38 widersprochen. Tatsächlich handelte es sich bei dem Unterausschuß vorliegenden Entwurf auch offenkundig nicht um einen auf den Ergebnissen der Linzer Konferenz beruhenden „Kompromißtext“ – so Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 276 – „sondern, den bei Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 168 abgedruckten Ausführungen des Berichterstatters Clessin in der 1. Sitzung des UA nach zu schließen, um eine Gegenüberstellung von Mayrs „Linzer Entwurf“ und dem sozialdemokratischen „Danneberg-Entwurf“, die wegen der systematischen Verwandtschaft der beiden Entwürfe die noch gegensätzlichen Positionen gut ersichtlich machen konnte; Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) publiziert eine solche, im AVA aufgefundene Gegenüberstellung in Synopse mit den „Mayr-Entwürfen“ und dem „Danneberg-Entwurf“ einerseits (290-413) bzw. den Unterausschuß-Fassungen, der Fassung des Ausschußberichts und der beschlossenen Fassung des B-VG andererseits (634-829); seine ursprüngliche Behauptung hat Ermacora einerseits entsprechend modifiziert (ebd. 33, 629f.), andererseits versucht er, an der Bezeichnung „Linzer Entwurf“ für die Gegenüberstellung festzuhalten (ebd. 10 Anm. 61, 54, 630 Anm. 3).

^{llil} Die im Februar 1919 ausgearbeiteten Aktionsprogramme des sozialdemokratischen und des christlichsozialen Klubs finden sich abgedruckt bei Berchtold, Parteiprogramme (1967) 233-235, 359-363.

^{llil} Zumindest für die Wiener Tagespresse hat Moritz, Tagespresse (1950) eine solche Analyse versucht.

^{llil} Dies bleibt nach wie vor ein Desiderat der Forschung; Owerdieck, Parteien (1987) bietet ungeachtet des Untertitels seiner verdienstvollen Studie nur einen kurzen „Ausblick“ auf die Entstehung des B-VG (175-188). Unter den vorliegenden Detailuntersuchungen ist in erster Linie jene von Schmitz, Briefe (1991) zu nennen, die im Gegensatz zur Arbeit Owerdiecks mehr bietet als der Titel verheißen, nämlich u.a. eine Analyse der Protokolle des Verfassungskomitees der Christlichsozialen Vereinigung (95-102).

^{llil} Vgl. Anm. 31.

^{llil} 842 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung; Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1987) 78-105, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 604-627; vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 87-90.

^{llil} 888 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung; Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 141-151, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 562-570; vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 97f.

^{llil} „Wiener Zeitung“ vom 8. Juli 1920; Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 188-268, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 416-499; vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 94-97, ders., Briefe (1991) 120-122.

^{llil} 904 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung; Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 152-188, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 572-602; vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 90-94, ders., Briefe (1991) 122-124.

^{llil} Das die Grund- und Freiheitsrechte behandelnde Siebente Hauptstück des „Renner-Mayr-Entwurfs“ ist abgedruckt bei Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 228-240 bzw. ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 463-476; vgl. dazu ders., Grundrechte (1980) 55f., 60f., bzw. ders., Entstehung (1980) 23-25.

^{llil} Dies hat bes. für das Land Salzburg Köfner, Revolutionen (1980) 131-167 und ders., Hunger (1980) 126-186, insb. 159-165, überzeugend nachgewiesen; vgl. auch Hanisch, Kompromiß (1983) 60f. ~~360~~ 380 Hautmann, Entstehungsbedingungen (1990) 35.

^{llil} §12 des Gesetzes vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, StGBI. Nr. 24, hob einzelne Bestimmungen der „geltenden“ Landesordnungen auf, rezipierte

sie also im übrigen und übertrug damit den gemäß § 1 leg.cit. an die Stelle der bisherigen Landtage getretenen provisorischen Landesversammlungen implizit auch die Gesetzgebungsgewalt der Landtage; explizit geschah dies erst durch Art. 12 des Gesetzes vom 14. März 1919 über die Volksvertretung, StGBI. Nr. 179. (Die Verwendung des Begriffs der „geltenden“ Landesordnungen im Gesetz vom 14. November 1918 kann als Indiz für die Richtigkeit der von Brauneder, Verfassungsgeschichte [1992] 193 und von Köfner, Diskussionsbeitrag, in: Schäffer [Red.], Jahre [1980] 50 geäußerten Auffassung dienen, derzu folge die Rezeption der Landesordnungen bereits durch § 16 des Beschlusses vom 30. Oktober 1918, StGBI. Nr. 1, erfolgt sei; vgl. Brauneder, Verhältnis [1983] 34f. und jetzt eingehender ders., Deutschösterreich [2000] 94-98.) Zur Frage, ob damit der Kompetenzumfang nach den Landesordnungen von 1861 oder nach den §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung i.d.F. RGBI. Nr. 141/1867 rezipiert war, vgl. Kelsen, ZÖR 1919/20, 102 Anm. 1, ders., Verfassung (1920) 271-273, ders., Staatsrecht (1923) 121f. Tatsächlich nahmen einzelne Landtage Gesetzgebungskompetenzen in Anspruch, die inhaltlich sowohl über die Landesordnungen von 1861 als auch über den durch die Generalklausel des § 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung weiter gesteckten Rahmen der Dezemberverfassung hinausgingen, vgl. Brauneder, Verfassungsgeschichte (1992) 207; umgekehrt faßte freilich auch die Provisorische Nationalversammlung Beschlüsse in Angelegenheiten, die nicht unter den Kompetenzkatalog des § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung subsumierbar waren und somit landesgesetzlich zu regeln gewesen wären, vgl. Owerdieck, Parteien, 86f.

^{lxviii} Vgl. Pernthaler/Esterbauer, Montfort 1973, 132, Kerekes, St. Germain (1979) 114-130, Riedmann, Tirol (1983) 78f.

^{lxix} Vgl. Pernthaler/Esterbauer, Montfort 1973, 132f., Kerekes, St. Germain (1979) 101-113, Wanner, Vorarlberg (1983) 97-99.

^{lx} In diesem Sinn äußerte sich etwa Karl Renner schon im Rahmen der dritten von der Staatsregierung einberufenen Länderkonferenz in Wien am 31. Jänner 1919: Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 17f. Auch Kelsen, ZÖR 1919/20, 115-122, vertrat diese Auffassung; dazu Schmitz, Vorentwürfe (1981) 32. Vgl. noch Kelsen, ZÖR 1926/27, 331!

^{lxxi} Diese Spannweite christlichsozialen Föderalismusverständnisses charakterisiert Karl Renner sehr pointiert in seinen Vorbemerkungen zum „Renner-Mayr-Entwurf“: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 191.

^{lxii} Dies wird deutlich anhand der von den Vertretern der einzelnen sozialdemokratischen Landesparteien im Rahmen der Salzburger Länderkonferenz im Februar 1920 zur Frage „Bundesstaat oder Einheitsstaat“ eingenommenen Haltung: Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 160f. Vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 80, Owerdieck, Parteien (1987) 88, 152, 180.

^{lxiii} Diese Frage war beispielsweise im Rahmen der Linzer Länderkonferenz im April 1920 Gegenstand einer heftig geführten Auseinandersetzung: Ermacora (Hrsg.), Entstehung (III) (1986) 193f., ders. (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 232f. Vgl. auch Seipel, Kampf (1930) 79.

^{lxiv} Siehe zu diesem Problemkreis Schefbeck, Entstehung (1997).

^{lxv} Diese demokratietheoretische Position wurde auch von Hans Kelsen unterstützt, dem die klassisch-liberale Vorstellung von der Trennung der Gewalten mit dem Gedanken der Volkssouveränität nur schwer vereinbar schien; siehe Kelsen, Verfassung (1920) 281f., ders., Staatsrecht (1923) 135f.

^{lxvi} Zur Frage, inwiefern der Präsident der Konstituierenden Nationalversammlung als Staatsoberhaupt angesehen werden konnte, vgl. z.B. Merkl, Verfassung (1919) 119f., Kelsen, Verfassung (1920) 286, ders., Staatsrecht (1923) 144; grundsätzlich zu diesem als Ausprägung der Parlamentsherrschaft erscheinenden Typus eines Staatsoberhauptes ders., Staatslehre (1925) 364.

^{lxvii} Vgl. die bei Schefbeck, Verfassungsentwicklung (1995) 83-86 zu findende Darstellung der wesentlichen Inhalte der Gesetze vom 14. März 1919 über die Volksvertretung, StGBI. Nr. 179, und über die Staatsregierung, StGBI. Nr. 180, die in der Formulierung von Merkl, Verfassung (1919) 89 gemeinsam die „Märzverfassung“ bilden.

^{lxviii} Durch die Bestimmung des § 7 Abs. 2 des noch von der Provisorischen Nationalversammlung beschlossenen Gesetzes vom 6. Februar 1919 über die Geschäftsordnung der Konstituierenden Nationalversammlung, StGBI. Nr. 101, die unverändert Eingang in § 7 Abs. 2 des von der Konstituierenden Nationalversammlung selbst beschlossenen, inhaltlich weitgehend mit ersterem identischen Gesetzes vom 5. März 1919 über die Geschäftsordnung der konstituierenden Nationalversammlung, StGBI. Nr. 162, fand. Inhaltlich blieb der so normierte Begriff des Verfassungsrechts im formellen Sinn völlig unbestimmt, sodass der Rekurs auf den materiellen Verfassungsbegriff der Lehre notwendig wurde; vgl. Merkl, Verfassung (1919) 40f. und Kelsen, Verfassungsgesetze 3 (1919) 112.

^{lxix} Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 5. Sitzung, 98.

^{lx} Bauer, Revolution (1923) 214, 243.

lxxxi Vgl. Anm. 56.

lxxxii Kelsen wies auf die Befürchtung der Christlichsozialen hin, sich bei einer Neukodifikation der Grundrechte einer sozialdemokratisch-großdeutschen freisinnigen Koalition gegenüberzusehen; zit. bei Stourzh, Kelsen (1989) 328.

lxxxiii Vgl. Owerdieck, Parteien (1987) 185.

lxxxiv Wie Anm. 79.

lxxxv Dazu Schmitz, Briefe (1991) 49-65, Abdruck ebd. 195-205.

lxxxvi Unter den sechs von Schmitz im Nachlaß Seitz aufgefundenen, von ihm mit „Kelsen I-VI“ bezeichneten Entwürfen sind zwei, nämlich I und IV, mit Ausnahme der Änderung des Staatsnamens identisch; vgl. Anm. 39.

lxxxvii Und zwar bereits während der 3. Länderkonferenz am 31. Jänner 1919: Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 17; vgl. dazu Stourzh, Kelsen (1989) 316, ders., Reich (1990) 78.

lxxxviii Vgl. Schmitz, ÖJZ 1979, 89f., ders., Vorentwürfe (1981) 49f., 58f., Stourzh, Kelsen (1989) 327.

lxxxix Kelsen, Verfassung (1922) 236, ders., Staatsrecht (1923) 161.

xc Vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 60, Stourzh, Kelsen (1989) 326.

xcii Der die Verfassung betreffende Passus des Koalitionsübereinkommens ist abgedruckt bei: Kelsen/Froehlich/Merkel, Verfassungsgesetze 5 (1922) 55f. sowie Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 14f. Anm. 77; vgl. dazu Schmitz, Vorentwürfe (1981) 64-66, ders., Briefe (1991) 77-81, Owerdieck, Parteien (1987) 176f.

xcii Vgl. Ableitinger, Grundlegung (1983) 169.

xciii Zit. n. Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 63.

xciv Ebd. 70f.: In Wahrheit wird die Verfassung beschlossen werden durch die überwältigende Mehrheit der Parteien hier und dort ...“ (vgl. Anm. 51).

xcv Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 66-78, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 503-522; vgl. Schmitz, Vorentwürfe (1981) 61-64, Palme, Anteil (1983) 86.

xcvi So in einem von Schmitz, Vorentwürfe (1981) 64 Kelsen zugeschriebenen und ebd. 314-322 abgedruckten Artikel in der „Neuen Freien Presse“ vom 10. und 13. Jänner 1920.

xcvii Mayrs Verfassungsgespräche mit den Ländern hat eingehend Schmitz, ZNR 1979, 21-36 analysiert; vgl. die bei Ermacora (Hrsg.), Entstehung [II] (1989) 93-154 abgedruckten Materialien und Protokolle.

xcviii Abdruck: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 43-66, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 290-412, Schmitz, Vorentwürfe (1981) 115-307; vgl. ebd. 68-71, ders., Briefe (1991) 105-116.

xcix Vgl. Anm. 54.

ci So Schmitz, Vorentwürfe (1981) 74, ders., Briefe (1991) 116; zur Autorschaft Kelsens an diesem von Schmitz, Vorentwürfe (1981) 115-307 als „Entwurf Mayr“ und von Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 245-274 als „Ministerial-Entwurf“ abgedruckten (und ebd. 244 überdies nach wie vor falsch datierten) Entwurf Stourzh, Kelsen (1989) 328 Anm. 64 sowie Schmitz, Briefe (1991) 116.

ci Vgl. Anm. 55.

cii Vgl. Anm. 61.

ciii Zit. n. Ermacora (Hrsg.), Materialien (I) (1989) 298.

civ So Renner in seinen Vorbemerkungen zum „Renner-Mayr-Entwurf“, zit. n. Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 192, ders. (Hrsg.), Entstehung [IV] (1980) 418.

cv Abdruck: Schmitz, Briefe (1991) 206-221; vgl. ebd. 117-120.

cvi Vgl. Anm. 63.

cvi Vgl. Ermacora/Wirth (Hrsg.), Bundesverfassung (1982) 36f., Ermacora, Menschenrechte (1986) 51-53.

cvi Die Beamtenprotokolle über die Sitzungen des Unterausschusses sind abgedruckt bei Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 268-379, 414-500.

cix „Wiener Zeitung“ vom 26. September 1920, 2f.

cx 991 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 4; vgl. Seipels mündliche Berichterstattung: Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 100. Sitzung, 3378, Dass „die Grund- und Freiheitsrechte ausgeschieden“ würden, war schon verhältnismäßig frühzeitig, nämlich bereits im August – wohl in informellen Parteienverhandlungen – „festgelegt“ worden; vgl. Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 336.

cxi So beurteilte der Innsbrucker Staatsrechtler Lamp 1921 den Verfassungskompromiß, zit. n. Owerdieck, Parteien (1987) 187; vgl. a. die Diagnose von Bauer, Revolution (1923) 224.

cxii Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 308; Walter, Entstehung (1984) 100f.

cxiii Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 313f.; Walter, Entstehung (1984) 83.

38 / 39

cxiv Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 477; Walter, Entstehung (1984) 74; vgl. Stourzh, Kelsen (1989) 329.

cxv Vgl. ebd. 329-331.

cxvi Vgl. ebd. 331-333.

cxvii 991 d.B. zu den Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung; Abdruck des Ausschussberichts: Ermacora (Hrsg.), Quellen (1967) 547-557, Schambeck (Hrsg.), Bundes-Verfassungsgesetz (1980) XIX-XXX; (synoptischer) Abdruck des Verfassungstexts in der Fassung des Ausschußberichts (gemeinsam mit den vorangegangenen Fassungen des Unterausschusses und der vom Plenum verabschiedeten Fassung): Ermacora (Hrsg.), Entstehung [IV] (1990) 632-827.

cxviii Wie Anm. 10.

cxix Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 102. Sitzung, 3471.

cxx Gemäß § 22 Abs. 2 V-ÜG ist der im Bundesgesetzblatt kundgemachte Text der maßgebliche; darin sind im Text der ersten Kundmachung enthaltene und zwischenzeitlich bemerkte Druckfehler berichtigt.

cxxi Deutsch, Revolution (o.J.) 141.

cxxii Vgl. Schwarz, Konfliktmanagement2 (1995) 238-249.

cxxiii Sten. Prot. der Konstituierenden Nationalversammlung, 102. Sitzung, 3470.

cxxiv Seipel, Kampf (1930) 200 nennt ihn rückblickend einen „schwächlichen Kompromiß“.

cxxv Diese Genugtuung Hans Kelsens, der nach der Beschlusfassung über die Bundes-Verfassungsnovelle 1929 und seiner damit verbundenen Abberufung als Mitglied des Verfassungsgerichtshofes Österreich verlassen hatte, kommt in einem Interview zum Ausdruck, das Kelsen in hohem Alter dem ORF gegeben hat: <https://tvthek.orf.at/history/Ereignisse-Persoenlichkeiten/13557903/Hans-Kelsen-und-der-Entwurf-der-Bundesverfassung/13396741>.