

## 50 JAHRE BUNDESSTAAT ÖSTERREICH<sup>1</sup>

1. Österreich war durch mehr als 3 Jahrhunderte ein Vorposten der westlichen Kultur gegen die islamische Welt. 1529 standen die Türken vor Wien und wurden zurückgeschlagen. 1683 wurde der türkische Angriff zum zweiten Mal vor Wien abgewehrt und damit das Vordringen der Türken gegen Westen endgültig gestoppt. In einem etwa ein halbes Jahrhundert währenden Gegenstoß wurden weite Gebiete für die christliche Kultur gesichert; freilich reichte diese Machtentfaltung nicht auch für die Befreiung des griechischen Volkes vom türkischen Joch, die erst ein Jahrhundert später unter ganz anderen Voraussetzungen erfolgte. Gefühlsmäßig war aber Österreich trotz mancher Gegensätze wie z.B. zu Serbien immer mit dem Balkan und seinen Völkern verbunden. Wir Österreicher haben uns dieses Gefühl auch nach dem Zerfall der Monarchie bewahrt. Es mag daher für Sie die Entwicklung des kleinen Rest-Österreich auch von einem gewissen Interesse sein.

II. Vor etwa einem halben Jahr hat man in Österreich das *50 jährige Jubiläum* des Inkrafttretens der Bundesverfassung gefeiert. Die Republik Österreich ist freilich um knapp 2 Jahre älter. Da sie sich aus dem Restbestand der österreichisch-ungarischen Monarchie gebildet hat, sei einleitend kurz deren Situation in Erinnerung gerufen.

Sie bestand aus 2 *Reichshälften*: den Ländern der ungarischen Krone und dem sogenannten *Zisleithanien*, benannt nach dem Fluß Leitha, der damals die Grenze zwischen Niederösterreich und Ungarn bildete. Dieses *Zisleithanien* hatte staatsrechtlich gar keinen gemeinsamen Namen; es waren "die im österreichischen Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder", die unter der Herrschaft des Hauses Habsburg standen und nur durch das Hausgesetz der Habsburger, die *Pragmatische Sanktion* aus dem 2. Jahrzehnt des 18. Jahrhun-

---

1. Nach einem Vortrag, gehalten am 26.4.1971 vor der Gesellschaft für Mazedonische Studien. Die Vortragsform wurde beibehalten; nur einige Anmerkungen wurden hinzugefügt.

derts, zusammengehalten waren; diese enthielt eine *Thronfolgeordnung* und legte zugleich die *Einheit und Unteilbarkeit* der Ländergruppe fest.

Das Hauptproblem dieses Vielvölkerstaates war die *Nationalitätenfrage*, deren Lösung zwar mehrmals in Angriff genommen wurde, aber letztlich immer an der wahrhaft feudalen Führung der ungarischen Reichshälfte scheiterte und schließlich zum Zerfall des Staatsgebildes der Habsburger und zur Gründung der *Republik Österreich* führte<sup>2</sup>.

### III. Die Entwicklung der Bundesverfassung der Republik Österreich.

1. Mit zunehmender Verschlechterung der militärischen und wirtschaftlichen Situation Österreich-Ungarns gegen Ende des 1. Weltkrieges verstärkte sich das Verlangen der einzelnen Nationalitäten der Monarchie nach größerer Unabhängigkeit. Um diese Entwicklung aufzufangen und den Bestand der Monarchie doch noch im letzten Moment zu retten, erschien am 16. Oktober 1918 ein auf eine grundsätzliche Änderung ihrer politischen Struktur hinzielendes *kaiserliches Manifest*, demzufolge Österreich dem Willen seiner Völker gemäß zu einem Bundesstaat werden und in dem jeder Volksstamm auf seinem Siedlungsgebiet sein eigenes staatsrechtliches Gemeinwesen bilden sollte<sup>3</sup>; zugleich erging auch eine Aufforderung an die Völker Österreichs, an der Neugestaltung durch Nationalräte mitzuwirken. Diese Nationalräte bestanden aus den Reichsratsabgeordneten der betreffenden Nation. Wie zuvor schon die anderen, traten am 21. Oktober 1918 die deutschen Abgeordneten des Reichsrates zu einer *Provisorischen Nationalversammlung* zusammen, die auch einen Vollzugsausschuß wählte, dessen Aufgabe es war, die Verfassung des deutsch-österreichischen Staates auszuarbeiten<sup>4</sup>. Bereits die 2. Vollversammlung vom 30. Oktober 1918 nahm im Zeichen der Auflösung der Monarchie die Ausübung der *obersten Staatsgewalt* für sich in Anspruch und vollzog damit die Gründung des selbständigen Staates "Deutsch-Österreich". Dies war der entscheidende revolutionäre Akt, mit dem die alte Verfassungsrechtsordnung verlassen wurde. Am 11. November 1918 verzichtete dann Kaiser Karl auf jeden Anteil an den Regierungsgeschäften, was am 12. November durch Gesetz bestätigt wurde<sup>5</sup>. Die *provisorische Nationalversammlung* übte jedoch nur die

2. Zum Nationalitätenproblem vgl. insbesondere *Hantsch*, Die Nationalitätenfrage im alten Österreich, Wien 1953.

3. Näheres bei *Goldinger*, Geschichte der Republik Österreich, Wien-München 1962, S. 27 und *Zöllner*, Geschichte Österreichs<sup>4</sup>, Wien 1970, S. 485 ff.; *Hantsch*, Geschichte Österreichs<sup>3</sup>, Wien-Graz-Köln 1968, Band II S. 519 ff.

4. Vgl. *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht, Wien 1923, S. 78.

5. Gesetz vom 12. November 1918, StGBI. 5, über die Staats- und Regierungsform von Deutsch-Österreich.

gesetzgebende Gewalt selbst aus; die Regierungs- und Vollzugsgewalt delegierte sie auf einen aus ihrer Mitte gewählten *Staatsrat* als oberstes Vollzugsorgan. Dieser bestellte aus seiner Mitte die *Staatsregierung* unter dem Staatskanzler Dr. Karl Renner, die der Nationalversammlung verantwortlich war<sup>6</sup>. Außerdem gab es ein aus den drei Präsidenten (bis 27.12.1918 auch aus der Nationalversammlung, dem Staatskanzler und dem Staatsnotar) zusammengesetztes *Staatsratsdirektorium*, das eine Art kollektives Staatsoberhaupt darstellte. Im übrigen wurden bewährte Einrichtungen der Monarchie übernommen, vor allem der *Rechnungshof* und der *Verwaltungsgerichtshof*; an die Stelle des ehemaligen Reichsgerichtes trat der *Verfassungsgerichtshof*, der zunächst schrittweise dessen Kompetenzen übernahm<sup>7</sup>.

Österreich war in diesem Verfassungsabschnitt als *zentralistischer Einheitsstaat* konstruiert. Eine Gesetzgebung der Länder war nicht vorgesehen. Die *tatsächliche Entwicklung in den Ländern* verlief jedoch anders<sup>8</sup>.

Unmittelbar nach dem Umsturz hatten sich in den einzelnen Ländern *provisorische Landesversammlungen* konstituiert, die für sich das uneingeschrän-

---

6. Die Schwerfälligkeit des Staatsrates, der neben den 3 Präsidenten aus 20 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern bestand, machte es notwendig, die Geschäfte der Staatsverwaltung einer aus seiner Mitte gewählten *Staatsregierung* zu übertragen. Diese bestand aus den *Staatssekretären*, dem *Staatskanzler* als Leiter der Kanzlei und dem *Vizekanzler*. Daneben wählte der Staatsrat auch noch einen *Staatsnotar* zur Beurkundung seiner Beschlüsse.

7. Nach dem Gesetz vom 25. Jänner 1919, StGBI. 48, über die Errichtung eines deutsch-österreichischen Verfassungsgerichtshofes war der VfGH. *Kausalgericht* für vermögensrechtliche Ansprüche an Gebietskörperschaften, die weder im ordentlichen Rechtsweg noch durch Bescheid erledigt werden, ferner *Kompetenzkonfliktgerichtshof* und *Sonderverwaltungsgerichtshof*, der über die Verletzung verfassungsmäßig gewährleisteter Rechte zu entscheiden hatte. Durch Gesetz vom 3. April 1919, StGBI. 1212 wurden ihm auch die Aufgaben des ehemaligen *Staatsgerichtshofes* übertragen. Das Recht zur *Verordnungs- und Gesetzesprüfung* brachte allerdings erst die Bundesverfassung 1920. Früher kam das Verordnungsprüfungsrecht allen Gerichten zu, die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Landtagsbeschlüssen über Antrag des Staatsrates war aber bereits nach dem Gesetz, StGBI. 179/1919, Sache des VfGH. Die Aufgaben des mit Gesetz vom 6. Februar 1919, StGBI. 90, eingerichteten *Wahlgerichtshofes* wurden ebenfalls erst durch die Bundesverfassung 1920 auf den VfGH. übertragen.

8. Vgl. dazu *Ermacora*, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848-1970, in: Föderalismus in Österreich, Band II der Reihe "Föderative Ordnung", Wien-Salzburg-München-Frankfurt-Zürich 1971; *derselbe*, Der Föderalismus in Österreich, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F. Band 12, S. 211 ff.; *derselbe*, über das Wesen des österreichischen Bundesstaates in Theorie und Praxis, Juristische Blätter 1957, S. 521 ff. und 549 ff.; *Pernthaler*, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formellem Rechtspositivismus, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Band XIX, 1969, S. 361 ff.; *Melichar*, Entwicklungstendenzen des österreichischen Föderalismus, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Band XVII, 1967, S. 220 ff.

kte Recht der Gesetzgebung in Anspruch nahmen. Diese provisorischen Landesversammlungen vertraten den Standpunkt, daß mit dem Wegfall des dynastischen Bandes die ursprüngliche Souveränität der Kronländer wieder aufgelebt sei. Die meisten österreichischen Länder haben daher auch formell ihren "Beitritt" zur Republik Deutsch-Österreich erklärt. Es gab aber auch Bestrebungen zum Anschluß an andere politische Gebilde; so strebte Vorarlberg einen Anschluß an die Schweiz an, bestimmte Tiroler Kreise waren für einen Anschluß an Bayern. Die erwähnten Beitrittserklärungen und die von einzelnen Ländern sich selbst gegebenen Landesverfassungen standen freilich mit dem Verfassungsbeschluß vom 30. Oktober 1918 nicht in Einklang. Dieser widerspruchsvollen Situation suchte ein Gesetz "über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern" (StGBI. Nr. 24/1918) Rechnung zu tragen. Die gesetzgebende Gewalt im Lande wurde den provisorischen Landesversammlungen mit den Kompetenzen der früheren Landtage übertragen, die Vollzugsgewalt im Lande stand den Landesregierungen zu.

Hauptaufgabe der provisorischen Nationalversammlung war es aber, eine *Wahlordnung* für eine verfassungsgebende Nationalversammlung (Konstituante) zu schaffen. Tatsächlich ist dies relativ rasch gelungen, wobei als Neuerungen das *aktive und passive Wahlrecht der Frauen* und an Stelle des Mehrheitswahlrechtes das *Verhältnismahlrecht* eingeführt wurden<sup>9</sup>.

2. Die am 16. Februar 1919 gewählte *konstituierende Nationalversammlung* sollte eine definitive Verfassung ausarbeiten und beschließen. Allerdings war sie zunächst mit den laufenden Angelegenheiten so stark befaßt, daß sie erst im Jahre 1920 zu ihrer eigentlichen Aufgabe kam. Sie übernahm daher zunächst alle bisher von der provisorischen Nationalversammlung ausgeübten Funktionen, vereinfachte den Staatsapparat, so daß mit der Exekutive jetzt nur mehr die Staatsregierung betraut war, die von der Nationalversammlung gewählt wurde. Einige Agenden des Staatsrates gingen freilich auf den Präsidenten der Nationalversammlung über, der damit ansatzweise auch Staatsoberhauptfunktionen erhielt<sup>10</sup>.

3. Mit 10. November 1920 trat dann die von der Konstituante beschlossene neue *Bundesverfassung* vom 1. Oktober 1920 in Kraft<sup>11</sup>, an deren Ausarbeitung

---

9. Gesetz vom 18. Dezember 1918 über die Wahlordnung für die konstituierende Nationalversammlung, StGBI. 115.

10. Der ursprüngliche Hang zur radikal-parlamentarischen Demokratie wurzelte in einem tiefen Mißtrauen gegenüber allen Einrichtungen, die in irgendeiner Weise die monarchische Tradition fortsetzten.

11. Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird, BGBl. 1/1920.

unter anderem der berühmte Staatsrechtslehrer *Hans Kelsen*, mein unmittelbarer Vorgänger auf der Lehrkanzel, der im vergangenen Herbst verstorbene Univ.-Prof. Dr. Adolf J. Merkl, sowie zwei Ministerialbeamte (Dr. Fröhlich und Dr. Mannlicher) hervorragenden Anteil hatten. Dieses Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG.) übernahm aus dem politischen Gedankengut der Verfassung 1918 das *republikanische*, das *demokratische* und das *parlamentarische* Prinzip, indem es den Staat unter Ablehnung der Staatsform der Monarchie als Republik konstituierte, die Teilnahme der Staatsbürger an den Staatsfunktionen statuierte, und die Gesetzgebung sowie die Wahl der Regierungen parlamentarischen Körperschaften vorbehielt. Über den Staatsaufbau in dieser Zeit ist folgendes zu sagen:

Die *Bundesgesetzgebung* wurde ausgeübt vom *Nationalrat* (Volkskammer) und vom *Bundesrat*, der als Länderkammer ebenfalls eine Volksvertretung war, und nicht, wie der Name Bundesrat nahelegt, etwa eine Vertretung der Landesregierungen nach dem Beispiel der alten deutschen Reichsverfassung, allerdings eine Volksvertretung, die nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel indirekt durch die Landtage bestellt wurde. Für bestimmte Staatsakte traten beide zur *Bundesversammlung* zusammen<sup>12</sup>. Als Staatsoberhaupt war ein *Bundespräsident* vorgesehen, der auf vier Jahre von der Bundesversammlung gewählt wurde und im wesentlichen nur repräsentative Funktionen hatte. Die *Bundesregierung* wurde vom Nationalrat gewählt und war von seinem Vertrauen abhängig.

In den Ländern stand die Gesetzgebung den *Landtagen* zu, die Vollziehung den von diesen gewählten *Landesregierungen*<sup>13</sup>.

Die *Volksvertretungen*, der Nationalrat und die Landtage wurden auf Grund des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes gewählt und waren die obersten Organe des Staates, denen alle anderen untergeordnet waren.

Als Kontrollorgane wurden der *Rechnungshof*, der *Verwaltungsgerichtshof* und der *Verfassungsgerichtshof* übernommen.

Durch die *föderalistische Struktur* ergab sich die Notwendigkeit der *Aufteilung der Kompetenzen* zwischen Bund und Ländern. Wegen der Schwierigkeit dieser Kompetenzverteilung trat diese aber nicht sogleich in Kraft,

---

12. Solche Staatsakte waren nach dem B-VG. 1920 die Wahl und Angelobung des Bundespräsidenten, die Zustimmung zur Verfolgung des und Anklageerhebung gegen den Bundespräsidenten und die Beschlußfassung über eine Kriegserklärung.

13. Diese Regelung hat sich in den österreichischen Bundesländern im Gegensatz zum Bund bis heute erhalten. Die Bundesregierung wird jedoch nicht mehr vom Nationalrat gewählt, sondern seit der von der 2. B-VG.-Novelle (1929) bewirkten Aufwertung des Bundespräsidentenamtes vom Bundespräsidenten ernannt.

sondern es wurden auf Grund einer Übergangsbestimmung zunächst die Kompetenzbestimmungen der Verfassung 1867 weiter beibehalten<sup>14</sup>. Auch sonst begnügte man sich bei verschiedenen wichtigen Fragen mangels politischer Einigung mit einer vorläufigen Regelung. So auf den Gebieten des *Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens* und der endgültigen *Organisation der staatlichen Verwaltung in den Ländern*. Ein wesentlicher Mangel dieser Verfassung war es auch, daß es zu keiner Neuregelung der *Grund- und Freiheitsrechte* kam; auch hier behalf man sich wieder damit, die wichtigsten Regelungen der Verfassung 1867 über die Grund- und Freiheitsrechte zu übernehmen<sup>15</sup>, ergänzend traten hinzu ein Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung über die Aufhebung der Zensur und die Minderheitenschutzbestimmungen des Staatsvertrages von St. Germain<sup>16</sup>.

Provisorien pflegen - zumindest in Österreich - oft langlebig zu sein. Auch in unserem Zusammenhang können wir dies feststellen. Die Übergangsregelung bezüglich des Schulwesens und der Gemeinden wickelte erst 1962 einer endgültigen Lösung, die Neuredaktion des Grundrechtskatalogs steht auch heute noch aus, obwohl an ihr gearbeitet wird<sup>17</sup>.

IV. *Die weitere Entwicklung in der sogenannten 1. Republik* wurde dadurch bestimmt, daß die bisherige Konzentrationsregierung aus Sozialdemokraten, Christlichsozialen und Großdeutschen zerfiel und sich die Gegensätze zwischen den Sozialisten und dem bürgerlichen Lager zunehmend verschärften. So gab es daher bis zum Ende der 1. Republik nur mehr bürgerliche Regierungen in verschiedenen Zusammensetzungen. Die Gegensätze waren weitgehend ideologisch-doktrinärer Art, was die Versöhnungsbereitschaft schwächte und das

---

14. Diese waren in den §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, RGBl. 141/1867 enthalten; vgl. dazu noch §§ 15 bis 18 und 42 des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1920, BGBl. 2.

15. Art. 149 B-VG. im Zusammenhalt mit dem Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl. Nr. 142/1867, und den Gesetzen zum Schutze der persönlichen Freiheit (RGBl. 87/1862) und zum Schutze des Hausrechtes (RGBl. 88/1862). Zur Grundrechtsdebatte in der Nationalversammlung vgl. *Ermacora*, Handbuch der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Wien 1963, S. 2 und 12 ff. In den Text der Bundesverfassung von 1920 selbst wurden lediglich zwei, allerdings sehr wesentliche Bestimmungen, nämlich der Gleichheitsgrundsatz (Art. 7) und das Recht auf das Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art. 83) aufgenommen.

16. Beschluß der provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, StGBl. 3, und Abschnitt V des III. Teil des Staatsvertrages von St. Germain vom 10. September 1919, StGBl. 303/1920.

17. Zum heutigen Stand der Grundrechtsdebatte vgl. *Pernthaler*, Grundrechtsreform in Österreich, Archiv für öffentliches Recht 94, 1969, S. 31.

politische Leben radikalisierte. Daran ist schließlich die 1. Republik zugrundegegangen.

Staatsrechtlich war diese Epoche durch zwei Novellen zum Bundes-Verfassungsgesetz und einen Verfassungsbruch bestimmt.

1. Die Novelle vom Jahre 1925<sup>18</sup> stand noch im Zeichen des Ausbaues der Tendenzen des gemeinsam geschaffenen B-VG. 1920. Ihre wichtigsten Bestimmungen betrafen:

a) *Abänderungen der Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Ländern, (regelmäßig im Sinne einer Erweiterung der Bundeskompetenz); vor allem aber wurde sie nunmehr *in Kraft gesetzt*.

b) Auf dem Gebiete der Verwaltung wurde, wie schon lange angestrebt, nunmehr endlich die alte Doppelgeleisigkeit zwischen der politischen und der autonomen Landesverwaltung beseitigt. Beide wurden in einem einheitlichen "*Amt der Landesregierung*" zusammengefaßt, welches dem Landeshauptmann unterstand. Damit wurde auch einem Wunsch der Länder entsprochen, die eine "*Verländerung*" der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern verlangt hatten<sup>19</sup>.

c) Weiters erfolgte ein Ausbau der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, sowie eine Erweiterung des Kontrollrechtes des Rechnungshofes, indem diesem auch die Prüfung der Ländergebarungen übertragen wurde.

2. In anderer Richtung verlief die *Änderung der Verfassung im Jahre 1929*<sup>20</sup>. Demokratisches und parlamentarisches Prinzip blieben unberührt, doch wurde ein Übergang vom radikalparlamentarischen Typ zum System der parlamentarischen Präsidentschaftsrepublik vollzogen. Ziel dieses Umbaues der Verfassung war die Beseitigung der überspitzten Parlamentsherrschaft, die angesichts des Parteienpluralismus und der Parteigegensätze keine auch nur einigermaßen stabile Exekutive zu sichern vermochte; dem Parlament sollte nach dem Muster der Weimarer Reichsverfassung im *Bundespräsidenten ein gleichwertiges Organ gegenüberstehen*. War die Wahl des Bundespräsidenten bis dahin durch die Bundesversammlung erfolgt, so sollte er nunmehr *durch das Bundesvolk* gewählt werden. 1929 wurde aber nicht nur der Wahlmodus geändert und dem Bundespräsidenten dadurch eine besondere plebiszitäre Legitimation verliehen, sondern er erhielt auch *neue Kompetenzen*: Auflösung des

---

18. Bundesverfassungsgesetz-Novelle vom 30. Juli 1925, BGBl. 268.

19. Art. 102 Abs. 2 B-VG. bietet zwar die Möglichkeit, durch die Einrichtung eigener Bundesbehörden in den Ländern für bestimmte Angelegenheiten der "*Verländerung*" entgegenzuwirken. Die Bedeutung dieser Bestimmung darf aber nicht überschätzt werden. Vgl. dazu *Melichar*, Entwicklungstendenzen, S. 242 ff.

20. Bundesverfassungsgesetz-Novelle vom 7. Dezember 1929, BGBl. 392.

Nationalrates, Einberufung und Schließung seiner Tagungen, dann - damals besonders umstritten, aber niemals ausgeübt - ein *Notverordnungsrecht*, vor allem aber die *Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Bundesregierung*, die zwar nach wie vor eines Vertrauens des Nationalrates bedürfen, aber zugleich auch das Vertrauen des Bundespräsidenten haben müssen. Der Bundespräsident erhielt schließlich auch den *Oberbefehl über das Bundesheer* <sup>21</sup>.

Ferner erfolgte eine Überstellung der allgemeinen *Sicherheitspolizei*, mit Ausnahme der örtlichen, in die Bundeskompetenz; die Verfassungs- und die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde in Richtung einer *Entpolitisierung* dieser Institutionen neu geordnet, die Kompetenzen des Rechnungshofes wurden wieder erweitert, indem seiner Prüfung auch die Gebarung der *Stadt Wien* und aller *Gemeinden* mit mehr als 20.000 Einwohnern unterworfen wurde.

3. Diese Verfassungsnovelle brachte nicht die erhoffte Befriedung des öffentlichen Lebens. Die Nationalratswahl 1930 ergab im Nationalrat unsichere Parteienverhältnisse <sup>22</sup>. Außerparlamentarische Kräfte, wie die Heimwehr auf bürgerlicher Seite, der Schutzbund der Sozialisten, aber auch schon die paramilitärischen Garden der Nationalsozialisten traten immer stärker hervor.

Am 4. März 1933 kam es dann zu Meinungsverschiedenheiten über ein Abstimmungsergebnis. Diese hatten zur Folge, daß alle drei Präsidenten des Nationalrates der Reihe nach ihr Amt niederlegten; der Nationalrat war damit plötzlich ohne Präsidium. Für diesen Fall war durch die Geschäftsordnung nichts vorgesehen. Diese Lücke zu schließen, war man aber damals bei der gegebenen politischen Situation nicht bereit. Die Bundesregierung unter dem

---

21. Eine ausführliche Darstellung des Amtes des Bundespräsidenten findet sich bei *Berchtold*, Der Bundespräsident, Wien-New York 1969. Zum Oberbefehl insbesondere *Pernthaler*, Der Rechtsstaat und sein Heer (Wien 1964), S. 105 ff.

22. Die Mandatsverteilung nach der Nationalratswahl am 9.11.1930 brachte für die christlich - soziale Partei 66 Mandate, für die Sozialdemokraten 72, für den aus der großdeutschen Volkspartei, dem Landbund und einigen kleineren Splittergruppen zusammengesetzten nationalen Wirtschaftsblock und Landbund 19 und für den Heimatblock 8 Mandate. Daneben erzielte bereits die NSDAP starke Stimmengewinne, konnte jedoch kein Mandat erringen. Die übrigen wahlwerbenden Gruppen, wie die kommunistische Partei, die österreichische Volkspartei, die demokratische Partei, die jüdische Liste, die kaisertreue Volkspartei und die nationaldemokratische Vereinigung blieben von geringer politischer Bedeutung. Sie zeigen aber die immer stärkere Zersplitterung der Bevölkerung in einzelne Wählergruppen mit stark akzentuierten und differenzierten Interessenlagen. 1932 kam es schließlich so weit, daß die Konservativen gegenüber den in Opposition befindlichen Sozialdemokraten und Großdeutschen nur noch um eine Stimme mehr verfügten. Vgl. dazu *Ermacora*, Österreichische Verfassungslehre, Wien 1970, S. 142 ff.

Bundeskanzler Dr. Dollfuß erklärte vielmehr, das Parlament habe sich selbst ausgeschaltet, sie werde jetzt aus eigenem handeln. Dies war der erste Schritt auf dem Weg zu einer autoritären Staatsform. Die Bundesgesetzgebung im materiellen Sinn erfolgte nunmehr im Wege von Regierungsverordnungen, und zwar unter Berufung auf das sogenannte kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz aus dem Jahre 1917<sup>23</sup>, welches formell noch in Kraft stand. Es wurde auch zur Erlassung von gesetzesvertretenden Regierungsverordnungen benützt, die in der Ermächtigung keine Deckung fanden. Als solche Verordnungen vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten wurden, kam es sogar zur Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofes als Verordnungsprüfungsgericht durch eine solche Regierungsverordnung. Die Unruhen im *Februar* 1934 führten dann zum Verbot der sozialdemokratischen Partei und dem Verluste ihrer Mandate; die Regierung benützte dies, um eine neue Verfassung auszuarbeiten, die dann interessanterweise auch wieder durch eine Regierungsverordnung kundgemacht wurde<sup>24</sup>. Dies wäre ein offener *Verfassungsbruch* gewesen und man entschloß sich daher gleichzeitig, um wenigstens den Schein der Rechtskontinuität zu wahren, den Nationalrat wieder flott zu machen<sup>25</sup>. Als Rumpfparlament beschloß er ein Verfassungsgesetz<sup>26</sup>, mit dem die Bundesverfassung 1920 durch die "*Verfassung 1934*"<sup>27</sup> ersetzt wurde. In dieser wurde der parlamentarisch-demokratische Charakter der bisherigen Verfassung durch einen ständisch-autoritären ersetzt. Dies kam besonders darin zum Ausdruck, daß die Kreation der Organe nicht mehr prinzipiell durch Wahl, sondern durch Ernennung erfolgte. Weiters lag nunmehr das Schwergewicht nicht mehr wie bisher bei der gesetzgebenden Körperschaft, sondern bei den Vollzugsorganen und da wieder insbesondere beim Bundeskanzler<sup>28</sup>.

Der Versuch, mit dieser ständisch-autoritären Verfassung eine Befriedung des öffentlichen Lebens in Österreich herbeizuführen, scheiterte gleichfalls.

V. Am 13.3.1938 kam es - unter ganz anderen Vorzeichen, als man sich durch zwei Jahrzehnte eine staatsrechtliche Vereinigung mit Deutschland vorgestellt hatte, - zur Besetzung Österreichs durch das nationalsozialistische Deutschland.

23. RGBl. 307/1917.

24. Vdg. vom 24. April 1934, BGBl. I Nr. 239.

25. Vdg. vom 24. April 1934, BGBl. I Nr. 238.

26. BGBl. 255/1934.

27. BGBl. II Nr. 1/1934.

28. Vgl. dazu *Adamovich*, Grundriß des österreichischen Staatsrechtes, Wien 1935; *Fröhlich*, Die "Verfassung 1934" des Bundesstaates Österreich, Baden 1936, insbesondere S. 157 ff.; *Merkel*, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs, Wien 1935.

Es ist hier vielleicht der Ort, ganz kurz die Geschichte des sog. "Anschlußgedankens" zu skizzieren. Nach dem Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie schien eine nationale Vereinigung mit dem Deutschen Reich allen politischen Gruppierungen als selbstverständlich und eigentlich nur als eine Frage der Zeit und der staatsrechtlichen Technik. Die junge Republik nannte sich offiziell "Deutschösterreich" und erklärte sich im Gesetz über die Staats- und Regierungsform (v. 12.11.1918, StGBI. Nr. 5) programmatisch als Bestandteil des Deutschen Reiches. Der Staatsvertrag von St. Germain<sup>29</sup> und die zur Erlangung der Völkerbundanleihe unterzeichneten Genfer und Lausanner Protokolle<sup>30</sup> diktierten aber mit ihrem Anschlußverbot die Aufgabe solcher Bestrebungen und Zielsetzungen. Auch wirtschaftlichen Ersatzlösungen, wie dem *Schober - Curtius'schen Zollunionsplan* blieb der Erfolg versagt: der Ständige Internationale Gerichtshof erklärte - zwar mit denkbar knappster Stimmenmehrheit (9:8), aber immerhin - seine Unvereinbarkeit mit dem Anschlußverbot und damit seine völkerrechtliche Unzulässigkeit<sup>31</sup>. Im Lichte dieser Umstände entbehrte der Schock, den die gewaltsame Besetzung Österreichs am 13.3.1939 auslöste, nicht einer gewissen Tragik. In rechtlicher Beziehung kommt noch folgendes hinzu: Wie heute urkundlich bewiesen ist, ist ein Telegramm mit der Bitte um Truppeneinmarsch nie, auch nicht von der schon unter deutschem Druck eingesetzten Regierung Seiß-Inquart abgesendet, sondern von Hitler nur vorgetäuscht worden, und auch das sog. Wiedervereinigungsgesetz, das im Wege der autoritären Regierungsgesetzgebung erlassen wurde, wurde nicht einmal von allen Regierungsmitgliedern unterschrieben. Auch hier ging es wieder darum, den Schein der Rechtskontinuität zu wahren.

Die nationalsozialistische Herrschaft führte dann zur effektiven Aufhebung des gesamten bisherigen österreichischen Verfassungsrechts zufolge der Eingliederung in das Deutsche Reich.

29. Art. 88 des Staatsvertrages von St. Germain, StGBI. 303/1920.

30. Die Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922 (BGBl. 842/1922) und die Lausanner Protokolle vom 15. Juli 1932 (BGBl. 12/1933) beriefen sich ausdrücklich auf Art. 88 des Staatsvertrages von St. Germain und bewirkten für Österreich den Status der "Quasineutralität". Zu Begriff und Rechtsform vgl. *Verosta*, Die dauernde Neutralität, Ein Grundriß, Wien 1967, S. 58 ff.

31. Vgl. Permanent Court of International Justice (PCIJ), Series A/B, 1931, S. 37 ff. und sowie PCIJ Series C, 1931, S. 7 ff., sowie *Verosta*, Les avis consultatifs de la Cour permanente de Justice internationale et le régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, in: *Revue de droit international* (1932), S. 244 ff. und *Kunz*, Völkerrechtliche Bemerkungen zu den Richtlinien für den österreichisch-deutschen Zollangleichungspakt, *Juristische Blätter* 1931, S. 157 ff.

## VI. Das Wiedererstehen Österreichs im Jahre 1945.

Nach dessen Zusammenbruch im Jahre 1945 ergab sich als erstes verfassungsrechtliches Problem der wiedererstandenen Republik Österreich das der *Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Einrichtungen*, da ja keine funktionsfähigen Staatsorgane vorhanden waren. Die Überleitung zum verfassungsmäßigen Zustand erfolgte durch ein Verfassungsvervisorium.

1. Kurz nachdem die alliierten Streitkräfte die Gebietshoheit über Österreich gewonnen hatten, trat unter der Führung des späteren Bundespräsidenten Dr. Karl Renner, der schon im Jahre 1918 als Staatskanzler an der Gründung der Republik maßgeblich mitgewirkt hatte, eine *Provisorische Staatsregierung* ins Leben, die dank seines Verhandlungsgeschickes bald von allen Besatzungsmächten anerkannt wurde<sup>32</sup>. Dies war die eigentliche Voraussetzung für die Bewahrung der politischen und staatsrechtlichen Einheit Österreichs trotz eines in der Folge noch zehn Jahre währenden Besatzungsregimes.

Verständlicherweise konnte die Reorganisation des österreichischen Staatswesens nur durch eine auf breiter politischer Basis ruhende Regierung erfolgen. Mangels der Möglichkeit, sofort Wahlen durchzuführen, und mangels einer exakten Einschätzung der politischen Kräfteverhältnisse war die Regierung ein Konzentrationskabinet mit *totalem Proporz* der drei politischen Parteien; jedem Ressortchef (Staatssekretär) waren zwei Unterstaatssekretäre der jeweils anderen politischen Parteien beigegeben.

In einem politischen, wengleich nicht verfassungsrechtlichen Sinn können daher die damals bestehenden *drei politischen Parteien* (Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ), Österreichische Volkspartei (ÖVP), Kommunistische Partei Österreichs (KPÖ)) als "*staatsgründende Parteien*" und somit gleichsam als verfassungsgebende Gewalt (pouvoir constituant) der 2. Republik angesehen werden<sup>33</sup>.

---

32. Die provisorische Staatsregierung nahm zwar von allem Anfang an das ganze Bundesgebiet (vom Stande März 1938) als räumlichen Wirkungsbereich in Anspruch, konnte ihre Befugnisse aber zunächst nur im Gebiet der sowjetischen Besatzungsmacht (Wien, Niederösterreich, Burgenland) ausüben, weil sie nur von der sowjetischen Militärregierung, unter deren Patronanz sie gebildet worden war, anerkannt war. Die de iure-Anerkennung erfolgte erst durch ein Übereinkommen der Besatzungsmächte (Memorandum des Alliierten Rates vom 20.10.1945, Gazette of the Allied Commission for Austria, Heft 1, 1945/46).

33. Interessanterweise, vielleicht auch wegen ihres präkonstitutionellen Charakters und ihrer Lizenzierung durch die Besatzungsmächte, haben diese drei politischen Parteien - im Gegensatz zu den später gegründeten politischen Parteien - niemals ihre rechtliche Existenz nach dem Vereinsgesetz bei den Vereinsbehörden angemeldet, weshalb in der Judikatur und Lehre auch die unterschiedlichsten Meinungen über ihre rechtliche Existenz und Rechtsnatur bestehen. Vgl. dazu *Berchtold*, Sind politische Parteien juristische Personen? Staatsbürger

Die grundlegenden Staatsakte, nämlich die von den Vorsitzenden der drei politischen Parteien unterzeichnete *Unabhängigkeitserklärung* und die sie ergänzende *Regierungserklärung*<sup>34</sup> gingen von dem von Österreich fortan offiziell vertretenen Gedanken der *völkerrechtlichen Kontinuität und Identität* des österreichischen Staates aus, der 1938 nicht untergegangen, sondern bloß gänzlich seiner völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit beraubt worden sei (*„Okkupationstheorie“* im Gegensatz zur *„Annexionstheorie“*)<sup>35</sup>.

2. Den nächsten grundlegenden Verfassungsakt bildete das *Verfassungs-Überleitungsgesetz*:<sup>36</sup> Grundsatz war das *Wiederinkrafttreten des B-VG*. in der Fassung von 1929 sowie aller übrigen verfassungsrechtlichen Vorschriften nach dem Stand vom 5.3.1933 (Datum der sog. *„Selbstausschaltung des Nationalrates“*); alle später erlassenen verfassungsrechtlichen Vorschriften wurden ausdrücklich für aufgehoben erklärt. Dies bedeutete die Wiedereinrichtung Österreichs als demokratische und parlamentarische Republik mit präsidentiellem Einschlag sowie als Bundesstaat unter gleichzeitiger Ablehnung der ständisch-autoritären Verfassungsordnung des Jahres 1934<sup>37</sup>.

An die Stelle der im Augenblick nicht durchführbaren Bestimmungen des B-VG. traten die Bestimmungen einer *Vorläufigen Verfassung*, die Österreich unter dem Zwang der äußeren Verhältnisse als zentralistischen Einheitsstaat

1923, F. 21; *Ermacora*, Staat und Parteien, Staatsbürger 1959, F. 26; *Hauer*, Existieren die Parteien? FORUM IX, H. 106; *Kafka*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer Heft 17, (Berlin 1959); *Kafka*, Die verfassungsmäßige und staatsrechtliche Stellung der Parteien, in: Der Österreicher und sein Staat (Wien 1965), S. 35 ff.; *Koja*, Die Rechtsfähigkeit der Wahlparteien und politischen Parteien, Juristische Blätter 1958, S. 487; *Ostheim*, Zur Rechtsfähigkeit der politischen Parteien nach bürgerlichem Recht, Juristische Blätter, 1964, S. 533; *Rill*, Staat und Parteien, Staatsbürger 1959, F. 23 und 24; ferner die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes vom 8.3.1947, SZ. XXI 24, und vom 13.6.1956, Juristische Blätter 1957, S. 101. Zum Parteienproblem in neuester Zeit vgl. *Melichar*, Die politischen Parteien in der österreichischen Bundesverfassung, Sonderheft der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft katholischer Verbände, Wien 1963; *Ermacora*, Verfassungslehre, S. 112 ff. und *Pelinka-Welan*, Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 1971, S. 263 f.

34. StGBI. 1 bis 3/1945.

35. Über die Vereinbarkeit der These von der völkerrechtlichen Kontinuität mit der evident innerstaatlichen Diskontinuität vgl. jüngst den geistreichen Konstruktionsversuch von *Jakusch*, Okkupationstheorie, Annexionstheorie und das ius postliminii, Österreichische Juristenzeitung 1970, S. 258 ff. (mit Erörterung der früher vertretenen Auffassungen).

36. StGBI. 4/1945.

37. Mit dem 2. Verfassungs-Überleitungsgesetz vom 13.12.1945, StGBI. 232, wurde schließlich der 1929 erfolgte, aber dann nicht aktualisierte Einbau eines berufsständischen Vertretungssystems in das B-VG. wieder formell rückgängig gemacht, indem an Stelle des als zweiter Legislativkörper vorgesehenen *„Länder- und Ständerates“* wieder der *„Bundesrat“* trat.

mit Regierungsgesetzgebung organisierte<sup>38</sup>, nach einer Länderkonferenz im Sommer 1945 wurde ab Oktober 1945 die bundesstaatliche Kompetenzverteilung wieder in Kraft gesetzt und das Gesetzgebungsrecht hinsichtlich der Landeskompetenzen an die in den einzelnen Bundesländern gebildeten Provisorischen Landesregierungen dezentralisiert<sup>39</sup>. Die bereits im November 1945 durchgeführten Wahlen ermöglichten dann den Zusammentritt der Volksvertretungen, die Wahl des Bundespräsidenten<sup>40</sup> und die Ernennung einer Bundesregierung. Damit hatte Österreich wieder seine verfassungsrechtlich vorgesehenen Organe und mit 19.12.1945 trat an Stelle des gewaltenverschmelzenden und einheitsstaatlichen Verfassungsprovisoriums wieder die gewaltentrennende und föderalistische Bundesverfassung in volle Wirksamkeit.

3. Ungeachtet der geschilderten Reorganisation des österreichischen Staatswesens konnte noch nicht von einem unabhängigen Staat gesprochen werden, weil sich zunächst aus dem 1. Kontrollabkommen (vom 4.7.1945), sodann aus dem bis zum Abschluß des Staatsvertrages 1955 in Kraft gestandenen 2. *Kontrollabkommens* (vom 28.6.1946)<sup>41</sup> der vier Alliierten Mächte echte Souveränitätsbeschränkungen ergaben, die freilich von Österreich nie formell anerkannt und grundsätzlich nur als Tatsachen höherer Gewalt betrachtet wurden. Verfassungsgesetze bedurften danach zu ihrer Publikation der ausdrücklichen schriftlichen Zustimmung des Alliierten Rates, bei einfachen Gesetzen durfte diese Zustimmung angenommen werden, wenn nicht binnen 31 Tagen ab Einlangen der Vorlage Einspruch erhoben wurde; auf Einspruch unterlagen auch Verwaltungsmaßnahmen der Aufhebung oder Abänderung. Infolge des Einstimmigkeitsprinzips im Alliierten Rat konnten vor allem Verfassungsgesetze durch das Veto auch nur einer Macht blockiert werden.

## VII. Die Weiterentwicklung der Bundesverfassung in der 2. Republik

Ich will nun kurz die wichtigsten der zahlreichen Verfassungsänderungen und -ergänzungen vorführen und danach eine politische Bewertung geben:

1. Durch die "*Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeits - Novelle 1946*"<sup>42</sup> erhielt das Hauptstück über die Garantien der Verfassung und Ver-

38. StGBI. 5/1945.

39. StGBI. 196/1945.

40. Auf Grund der Sonderbestimmung des Art. V des 2. Verfassungs - Überleitungsgesetzes wurde der Bundespräsident dieses Mal von der Bundesversammlung gewählt. Das Besatzungsregime ließ nämlich eine Volkswahl als politisch nicht erwünscht erscheinen.

41. Gazette of the Allied Commission for Austria, Nr. 7, Juni 1946.

42. BGBl. 211/1946. Vgl. dazu auch *Hellbling*, Die Änderungen der österreichischen Bundesverfassung im Lichte des Verfassungsbruches, in: Bundesstaat auf der Waage, Wien-Frankfurt-Zürich 1969, [S. 109 ff.

waltung eine Neufassung, die im wesentlichen dem Ausbau der österreichischen Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts diene. Hervorzuheben ist vor allem die Einführung der Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof. Die Novelle erklärt sich hauptsächlich aus dem Vorprellen der einfachen Gesetzgebung unter der Herrschaft der Vorläufigen Verfassung, die diesen Rechtsschutz bereits vorgesehen hatte und für den nun die verfassungsrechtliche Deckung geschaffen wurde.

2. Das *Wiederverlautbarungsgesetz* 1947<sup>43</sup> ist ein wichtiger Ansatz zu der in Österreich dringend notwendig gewordenen Rechtsbereinigung. Durch die mehrfachen staatsrechtlichen Veränderungen war das geltende Recht sehr unübersichtlich geworden. Es konnte auch nicht allzu schnell durch neues österreichisches Recht ersetzt werden. Daher wurde die Bundesregierung ermächtigt, durch Kundmachung mit rechtsverbindlicher Wirkung Bundesrecht neu zu verlautbaren. Eine gleichartige Ermächtigung wurde an die Länder für das Landesrecht erteilt.

3. Im Jahre 1948 wurde auch das Hauptstück über den *Rechnungshof* neu gefaßt. Dies hatte seinen Grund vor allem darin, daß in den Jahren 1946/47 fast die gesamte Grundstoffindustrie und Elektrizitätswirtschaft verstaatlicht worden war<sup>44</sup> und die Gebarung dieser Unternehmen überprüft werden sollte.

4. Geändert wurden ferner die Bestimmungen über die *Haftung des Staates* für Schäden, die seine Organe zufügen. Diese Schadenshaftung war in Österreich bereits seit 1867 verfassungsrechtlich in verschiedenen Formulierungen vorgesehen, aber nicht effektiv gewesen. Der ganze Fragenkomplex wurde nun neu durchdacht, neu formuliert und vollziehbar gemacht durch Ausführungsgesetze<sup>45</sup>.

5. Ein wichtiger, traditionell außerhalb des Stammgesetzes stehender Bereich wurde mit dem *Finanzverfassungsgesetz* 1948 neu geregelt<sup>46</sup>. Von Bedeutung ist, daß sich dieses Verfassungsgesetz nicht auf die Kompetenzverteilung auf dem Gebiete des Abgabewesens beschränkt, sondern auch andere Fragen der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften und einige sonstige einschlägige Probleme regelt. Derarti-

---

43. BGBl. 114/1947.

44. BGBl. 168/1946 und 81/1947.

45. Für die unmittelbare Haftung des Staates gegenüber Dritten und die entsprechende Regreßhaftung des Organes erfolgte die Durchführung sogleich im Amtshaftungsgesetz, BGBl. 20/1949 in der Fassung BGBl. 60/1952, 218/1956, 38/1959, für die Haftung eines Organes für Schäden, die es dem Staat unmittelbar zufügt, hingegen erst im Organhaftpflichtgesetz, BGBl. 181/1967.

46. BGBl. 45/1948. Vgl. dazu Art. 13 B-VG.

ge Fragen sind im Grunde genommen vor allem in einem Bundesstaat von besonderer Bedeutung.

6. Das Feld, auf dem sich der Verfassungsgesetzgeber quantitativ am meisten betätigt hat und auf dem eine gewisse Bedenkenlosigkeit gegenüber der Verschiebung der konstitutionellen Ordnung besonders hervortrat, ist der Bereich der *Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern*: Wo Bundeskompetenzen auf Gebieten, die der Bund regeln wollte, fehlten oder zweifelhaft waren, wurden solche durch *ad hoc in das jeweilige Gesetz eingebaute Verfassungsbestimmungen* begründet. Diese Verfassungsbestimmungen wurden lediglich erlassen, um die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage für bundeseinheitliche Regelungen zu schaffen<sup>47</sup>. Diese Erscheinung läßt ein grundsätzliches Problem des Föderalismus in der heutigen Zeit deutlich werden. Die Entwicklung drängt zu möglichst uniformen, nicht nur nationalen, sondern auch internationalen Lösungen auf verschiedensten Gebieten. Derartiges kann selbst der großräumigste Föderalismus nur schwer leisten<sup>48</sup>. In solchen Fällen behilft man sich oft mit gemeinsam ausgearbeiteten Modellen, die dann - wenn auch vielleicht mit gewissen Modifikationen - getrennt zum Gesetz erhoben werden (z.B. Erlassung von Bauordnungen der einzelnen Länder auf Grundlage einer gemeinsam erstellten Musterbauordnung). Merkwürdigerweise wird von der Möglichkeit zum Abschluß von "*Gliedstaatsverträgen*" kaum Gebrauch gemacht<sup>49</sup>. Rechtsformen eines "*kooperativen Föderalismus*"<sup>50</sup> für Fälle, wo eine einheitlich zu

---

47. Als Beispiele seien angeführt: Preisregelungsgesetz, StGBI. 89/1945, BGBl. 87/1948, 166/1949 und die Wiederverlautbarungen BGBl. 194/1950 und 151/1957 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz, BGBl. 28/1948 und 183/1952 Landwirtschaftsgesetz 1960, BGBl. 155 Lastverteilungsgesetz, BGBl. 83/1946 wiederverlautbart BGBl. 255/1949 Preistreibereigesetz, BGBl. 92/1950 und 49/1959, Rohstofflenkungsgesetz, BGBl. 185/1949 und 106/1951 Ausfuhrförderungsgesetz, BGBl. 149/1950, 119/1953, 182/1954, 71 und 169/1957, 135/1958, 200/1964 Marktordnungsgesetz, BGBl. 276/1958, wiederverlautbart 36/1968. Alle diese Gesetze enthalten Verfassungsbestimmungen, welche die Bundeskompetenz festlegen. Da diese aber befristet ausgesprochen wird, ist es notwendig, sie in der Regel alle zwei Jahre zu verlängern. Dazu kommt noch, daß die raschlebige Wirtschaftsentwicklung auch dazwischen zahlreiche Novellen notwendig macht.

48. Vgl. auch *Melichar*, Entwicklungstendenzen, insbesondere S. 251 ff. Vgl. zum Problem des Föderalismus in Österreich der 2. Republik insgesamt neuerdings *Ermacora*, Föderalismus, S. 64 ff.

49. Eine allgemeine Darstellung dieser Problematik bringt *Rill*, Gliedstaatsverträge, eine Untersuchung nach österreichischem und deutschem Recht, Wien 1972.

50. Zu Begriff und Rechtsform vgl. *Kunze*, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Zur Staatspraxis der Koordination von Bund und Ländern, Sozialwissenschaftliche Studien, Stuttgart 1968, S. 1 ff., S. 130 ff.

regelnde Materie teils in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, teils in jene der Länder falle, wurden bisher gleichfalls nicht entwickelt.

Im übrigen kam es in der weiteren Entwicklung in einigen Fällen auch zu offenen Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes im Stammgesetz, allerdings nur in Fällen, in denen die Länder von vornherein nicht bereit oder im Stande waren, die finanziellen Lasten zu tragen oder die Angelegenheit zwar einer bundeseinheitlichen Regelung bedurfte, aber geringe Bedeutung hatte<sup>51</sup>.

7. Eine markante staatsrechtliche Zäsur bildete der *Staatsvertrag von Wien* vom 15.5.1955, der Österreich die volle Wiederherstellung seiner Souveränität brachte<sup>52</sup>. Die damalige weltpolitische Situation, die den Abschluß dieses Vertrages ermöglichte (Führungswechsel im Kreml, "Tauwetter" im Kalten Krieg usw.), kann ich als bekannt voraussetzen. Die entscheidende geostrategisch-außenpolitische Abschlußbedingung war Österreichs Bereitschaft zur dauernden *Neutralität*.

Der Staatsvertrag stellte Österreich in den Grenzen vom 1.1.1938 als freien und unabhängigen Staat wieder her und ist bemüht, den *möglichen Einfluß Deutschlands auf Österreich zu begrenzen*. Zu dem dort neuerlich ausgesprochenen Anschlußverbot ist zu bemerken, daß heute - im Gegensatz zu der durch politische und wirtschaftliche Probleme belasteten Zeit der ersten Republik - eine durchaus eigenständiges Staatsbewußtsein der Österreicher vorhanden ist, ohne daß damit freilich das traditionelle Zugehörigkeitsgefühl zum deutschen Sprach- und Kulturraum verleugnet würde. An *innenpolitischen Grundwertentscheidungen* enthält der Staatsvertrag die Verpflichtung Österreichs zur Demokratie (Art. 8), zur Entnazifizierung (Art. 9, 10 Z. 1) sowie zur Aufrechterhaltung des Habsburgergesetzes (Art. 10 Z. 2). Zu erwähnen sind ferner noch eine grundsätzliche Garantie der Menschenrechte (Art. 6), der aber infolge des ausgebauten österreichischen Grundrechtskataloges keine besondere Bedeutung zukommt, und Schutzbestimmungen betreffend die slowenische und die kroatische Minderheit (Art. 7), sowie gewisse Souveränitätsbeschränkungen militärischer Art und eine Regelung des sogenannten "deutschen Eigentums".

---

51. Ein Beispiel für den ersten Fall bildet die Kompetenzänderung BGBl. 8/1955, wodurch eine Erweiterung der Bundeskompetenz für die Bevölkerungspolitik, "soweit sie die Gewährung von Kinderbeihilfen und die Schaffung eines Lastenausgleiches im Interesse der Familie zum Gegenstand hat", geschaffen wurde. Eine Angelegenheit von relativ geringerer Bedeutung war die mit BGBl. 271/1958 erfolgte Erweiterung der sanitären Aufsicht des Bundes von Heilquellen auf alle natürlichen Heilvorkommen.

52. BGBl. 152/1955.

8. In unmittelbar politischem Konnex mit dem Staatsvertrag steht das am Tage nach dem Abzug der letzten Besatzungstruppen (25.10.1955) beschlossene *Neutralitätsgesetz*<sup>53</sup>, mit dem Österreich “zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzbarkeit seines Gebietes ... aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität” erklärte<sup>54</sup>. In dem Verfassungsgesetz wird ferner ausgesprochen, daß Österreich seine dauernde Neutralität mit allen ihm zum Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen wird<sup>55</sup> und daß es zur Sicherung der genannten Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen wird. Die Neutralitätserklärung beruht staatsrechtlich auf einem einseitigen innerstaatlichen Akt; völkerrechtlich ist sie durch Notifikation an alle Mitgliedstaaten der UNO und ihre teils stillschweigende, teils ausdrückliche Anerkennung seitens dieser Staaten verbindlich geworden. Innerstaatlich verpflichtet das Neutralitätsgesetz alle Staatsorgane, in allen Belangen die Regeln über die dauernde Neutralität zu beachten. Bemerkenswert ist vielleicht noch, daß Österreichs permanente Neutralität nicht garantiert wurde; Österreich hat sich aber auch nicht um eine solche Garantie bemüht.

9. Der Wiedereintritt Österreichs als vollsouveränes Mitglied in die Staatengemeinschaft wurde vor allem durch die *Aufnahme in die UNO* am 14.12.1955 und den *Beitritt zum Europarat* am 16.4.1956 unterstrichen. Die aktive Teilnahme Österreichs in der Rolle eines Neutralen am Geschehen in der Staatengemeinschaft wird gekennzeichnet durch ein 1966 ergangenes Bundesverfassungsgesetz, nach dem unter Bedachtnahme auf das Neutralitätsgesetz *auf Ersuchen einer internationalen Organisation* zur Hilfeleistung Einheiten in das Ausland

---

53. BGBl. 211/1955.

54. Zum Begriff der dauernden Neutralität vgl. *Verdroß*, Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich, Wien 1958; *Kipp*, Österreichs immerwährende Neutralität und die Europäische Integration, Juristische Blätter 1960, S. 85 ff.; *Ginther*, Neutralität und Neutralitätsgesetz, Juristische Blätter 1965, S. 302 ff.; *Zemanek*, Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität, Juristische Blätter 1967, S. 295 ff.; *Verosta*, Der österreichische Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkung auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates, Gutachten zum 3. Österreichischen Juristentag, Wien 1967; derselbe, dauernde Neutralität, S. 85 ff.; *Guggenheim*, Der Neutralitätsbegriff im allgemeinen Völkerrecht und in den internationalen Organisationen, in: Festschrift Verdroß, München-Salzburg 1971, S. 119 ff.

55. Die dauernde Neutralität ist also eine “bewaffnete Neutralität” vgl. dazu *Busch*, Neutralität und Wehrverfassung, Juristische Blätter 1962, S. 624 ff.; *Pernthaler*, Rechtsstaat, S. 79, 108 und 115; *Simma*, Verteidigungspflicht des Neutralen, Der Staatsbürger, Folge 21/1970 und jüngst *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, Wien 1972.

entsendet werden können, die aus Angehörigen des Bundesheeres oder eines Wachekorpers des Bundes oder aus vertraglich verpflichteten Personen bestehen. Dies gilt sinngemäß auch für die Hilfeleistung in Fällen von Naturkatastrophen auf Ersuchen der *Liga der Rotkreuzgesellschaften*<sup>56</sup>. Diese Probleme mußten auf Verfassungsebene geregelt werden, weil die Aufgaben des Bundesheeres aus einem gewissen Mißtrauen der Gründer der Republik gegen das Militär von Verfassungen wegen im B-VG. relativ eng umschrieben sind<sup>57</sup>. Schon vor Erlassung dieses Gesetzes sind auf Ersuchen der UNO Sanitätskontingente in den Kongo und später auf Grund dieses Gesetzes eine Polizeitruppe nach Zypern entsendet worden.

10. Von besonderer Bedeutung ist auch der Beitritt zur *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* samt dem 1. Zusatzprotokoll im Jahre 1958<sup>58</sup>. Die Konvention wurde zur Gänze formell in den Verfassungsrang erhoben<sup>59</sup>. Ihre Bestimmungen überlagern den österreichischen Grundrechtskatalog und modifizieren ihn zum Teil. Österreich hat sowohl hinsichtlich der Europäischen Kommission als auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Unterwerfungserklärungen abgegeben und auch jeweils nach Ablauf der Frist erneuert. Damit hat es sich nicht nur in ein regionales supranationales Rechtssystem eingeordnet, sondern in

---

56. B-VG. BGBl. 173/1965. Dieses Gesetz regelt auch Fragen der Organisation solcher Einheiten: es ist jeweils ein Vorgesetzter dieser Einheit mit Weisungsrecht zu bestellen; der Umfang der Weisungsbefugnis der internationalen Organe diesem Vorgesetzten und der Einheit gegenüber ergibt sich jeweils aus dem besonderen Staatsvertrag, der über die Hilfeleistung abgeschlossen ist. Österreich hat schon vor Erlassung dieses Gesetzes auf Ersuchen der UNO Sanitätskontingente in den Kongo und später auf Grund dieses Gesetzes eine Polizeitruppe nach Zypern und Suez entsendet.

57. Art. 79 B-VG. nennt als Aufgaben des Bundesheeres: 1) Schutz der Grenzen der Republik; 2) Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt, und 3) Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges, die beiden letztgenannten jedoch nur, soweit die gesetzmäßige bürgerliche Gewalt die Mitwirkung des Bundesheeres in Anspruch nimmt. Seit dem Neutralitätsgesetz hat der Einsatz des Bundesheeres auch, wenngleich nicht ausschließlich unter Bedachtnahme auf die Erhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität zu erfolgen. Dazu gehört unter anderem auch die Verhinderung des Durchmarsches fremder Truppen, der Neubildung fremder Truppen der Kriegführenden, usw., dann die Entwaffnung übertretender Truppenteile und deren Internierung.

58. BGBl. 210/1958.

59. BGBl. 59/1964. Inzwischen sind auch das 2., 3. und 4. Zusatzprotokoll ratifiziert worden und im Verfassungsrang in die österreichische Rechtsordnung eingegangen (BGBl. 434/1969 329 und 330/1970).

der Staatenbeschwerde auch ein Instrument der Schutzmachtspolitik für die Südtiroler gewonnen.

Schließlich sei noch der zwei tief in das Stammgesetz eingreifenden Verfassungsnovellen des Jahres 1962 gedacht, die auf Gebieten, die seit mehr als 40 Jahren einer endgültigen Regelung harhten, Lösungen brachten:

11. *Die Bundesverfassungsnovelle über die Gemeinden*<sup>60</sup>: Zwar hatte das B-VG. schon in seiner ersten Fassung Bestimmungen über die Grundsätze des Gemeinderechts enthalten, doch waren diese mit Ausnahme der Bestimmungen über das Wahlrecht nicht unmittelbar anwendbar. Eine Übergangsregelung stellte auf das damals geltende Recht ab, was zwar keine vollständige Versteinerung, doch eine gewisse Erstarrung bedeutete.

Das Jahr 1962 brachte nun, aufbauend auf den bewährten traditionellen Grundsätzen des österreichischen Gemeinderechts, einen Ausbau der Gemeindeautonomie. Die Gemeinde ist eine Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung *und* ein Verwaltungssprengel<sup>61</sup>, sie besitzt Rechtspersönlichkeit, kann also innerhalb der gesetzlichen Schranken Vermögen besitzen und darüber verfügen und wirtschaftliche Unternehmungen betreiben<sup>62</sup>. Ihre *Organe* sind ein vom Volke gewählter Gemeinderat, dann der Gemeindevorstand und der Bürgermeister, die beide vom Gemeinderat gewählt werden und diesem politisch verantwortlich sind<sup>63</sup>. Die Gemeinden haben einen *eigenen Wirkungsbereich* garantiert, in dem sie im Rahmen der bestehenden Vorschriften in eigener Verantwortung frei von Weisungen und unter Ausschluß eines Rechtsmittels an staatliche Behörden handeln können<sup>64</sup>. Diesem Selbstverwaltungsrecht korrespondiert das *Aufsichtsrecht* des Staates. Die Aufsichtsbehörde kann auch durch eine Partei angerufen werden, die glaubt, durch einen Akt der Gemeinde in ihren Rechten verletzt zu sein. Danach ist Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof oder beim Verfassungsgerichtshof zu führen. Auch die Gemeinde kann sich dort beschweren<sup>65</sup>.

12. *Die Bundes-Verfassungsnovelle über das Schulwesen*<sup>66</sup> bringt auf dem Gebiete des Schulwesens (einschließlich des Hochschulwesens) und eines Teiles des Erziehungswesens die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, über die man sich seit 1920 nicht einigen konnte. Die Generalklausel

---

60. BGBl. 205/1962.

61. Art. 116 Abs. 1 B-VG.

62. Art. 116 Abs. 2 B-VG.

63. Art. 117, 118 Abs. 5 B-VG.

64. Art. 118 Abs. 4 B-VG.

65. Art. 119a B-VG.

66. BGBl. 215/1962.

lautet jedoch hier (abweichend vom allgemeinen föderalistischen Prinzip) zugunsten des Bundes. Auf die sehr komplizierten Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. Erwähnt sei nur, daß der Bund auf Grund dieser neuen Kompetenzen noch im Jahre 1962 weite Bereiche des Schulrechtes neu geregelt hat<sup>67</sup>.

#### VIII. *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit:*

1. Weit tiefer als diese formellen Verfassungsänderungen und -ergänzungen griffen bestimmte *Praktiken* in das Verfassungsgefüge ein: Es sind dies die Entwicklungen einerseits zum *Parteien*- und andererseits zum *Kammerstaat*, die parallel und zum Teil ineinander verflochten vor sich gingen<sup>68</sup>.

2. Die beherrschende Stellung der beiden Großparteien (ÖVP und SPÖ) führte zu einer tiefgreifenden parteimäßigen Durchdringung des gesamten öffentlichen Lebens, zur Proporzialisierung der Einflußsphären der Parteien in Verwaltung und verstaatlichter Industrie sowie zur Schaffung von *extra-konstitutionellen "Organen" und Entscheidungsmechanismen*, in denen die eigentlichen politischen Entscheidungen fielen (so vor allem im Koalitionsausschuß), so daß die verfassungsmäßigen Organe (das Parlament und weitgehend auch die Regierung) präjudiziert, auf die formelle Beschlußfassung beschränkt und somit dauernd abgewertet wurden<sup>69</sup>. Der im übrigen auch parteipolitisch orientierte Verbändepluralismus fand in gesetzlich verankerten *Begutachtungsrechten der Kammern* (das sind öffentlich-rechtliche Berufsvertretungen wie Handelskammern, Arbeiterkammern, Landwirtschaftskammern, Kammern der freien Berufe) und in *Personalunionen* von Kammerfunktionen mit Abgeordnetenmandaten oder sonstigen politischen Funktionen seinen machtvollen

---

67. Diese Neuordnung fand ihren Niederschlag im Bundesschulaufsichtsgesetz, BGBl. 240/1962, im Bundesschulorganisationsgesetz, BGBl. 242/1962, im Schulpflichtgesetz, BGBl. 241/1962, und im Privatschulgesetz, BGBl. 244/1962. Daneben wurde auch das Religionsunterrichtsgesetz 1949 novelliert (BGBl. 243/1962) und mit dem Heiligen Stuhl eine entsprechende besondere Vereinbarung, BGBl. 273/1964 (eine Art Zusatz zum Konkordat vom 5.3.1933, BGBl. II, 2/1934) getroffen.

68. Vgl. dazu *Adamovich-Spanner*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, Wien 1957, S. 117 ff.; *Winkler*, Staat und Verbände, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 24 (Berlin 1966), S. 34 ff.; *Ermacora*, Verfassungslehre, S. 126 ff.; *Korinek*, Kammern und Verbände in der österreichischen Rechtsordnung, Wirtschaftspolitische Blätter 1970, S. 3; *Haslauer*, Gefahren des Kammerstaates, Staatsbürger 1960, F. 2, 4; *Pernthaler*, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Gutachten zum 3. Österreichischen Juristentag Wien 1967, S. 23 ff.; *Welan*, Parteien und Verbände in der modernen Demokratie, Wien 1970; und *Pelinka-Welan*, Demokratie, S. 265 ff. und die dort angegebene Literatur.

69. Vgl. *Pelinka-Welan*, Demokratie, S. 68.

Ausdruck. Weitere Verzerrungen des Verfassungsgefüges ergaben sich mit der *Aushöhlung der Ministerialkompetenzen* durch eine vor allem auf dem Gebiete der Wirtschaftsverwaltung bedeutende *Verwaltung durch selbständige Fonds*<sup>70</sup> und durch eine unmittelbare Beeinflussung der Verwaltungstätigkeit durch Parteien und Verbände über bei den Ministerien eingerichtete *Kommissionen mit Beratungsfunktion*<sup>71</sup>. Das alles liegt freilich im Zuge der Zeit und ist das Resultat soziologischer Gegebenheiten. Dazu kommt noch eine österreichische Besonderheit: Zum bedeutendsten Instrument der sich durch Interessenpolarisierung zur *„Sozialpartnerschaft“* ausformenden verbändestaatlichen Entwicklung Österreichs wurde nämlich die Bildung einer *„Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“*, die nachhaltig die österreichische soziale und auch allgemeine wirtschaftliche Entwicklung beeinflußt hat. Obwohl diese Entwicklungen schon früh erkannt und zum Teil heftig kritisiert wurden, fand diese Politik doch ihre Fortsetzung, vor allem in der *„Paritätischen Kommission“*, deren Tätigkeit Österreich bis jetzt von sozialen Konflikten größeren Umfanges bewahrt hat. Es gibt in Österreich kaum Streiks, nicht weil sie unterdrückt werden, sondern weil vorher (präventiv) die Lösung im Verhandlungswege in den höchsten Gremien der Interessenvertretungen, vor allem aber letzten Endes in der *„Paritätischen Kommission“* gefunden wird. Die *„Paritätische Kommission“* beruht auf keinem Gesetz, keiner Verordnung! Der oft als Rechtsgrundlage angeführte Ministerratsbeschluß v. 12.3.1957 stellt in Wahrheit nur eine Einladung an die vier großen Interessenverbände dar, der Lohn- und Preisentwicklung ihr besonderes Augenmerk zu schenken und in einer Paritätischen Kommission die gesamtwirtschaftliche Rechtfertigung von Preiserhöhungen und Lohnforderungen zu überprüfen. Diese aus mehreren Ministern und Verbändevertretern bestehende (ursprünglich auch parteipolitisch völlig ausbalancierte) *„Paritätische Kommission“* wird eigentlich nur im gesellschaftlichen, nicht im staatlichen Bereich tätig<sup>72</sup>. Die in ihr

---

70. Große Bedeutung gewannen in diesem Zusammenhang die im Marktordnungsgesetz, wiederverlautbart BGBl. 36/1968, vorgesehenen, dem Getreideausgleich, der Milchwirtschaft und dem Viehverkehr dienenden Fonds. Eine systematische Darstellung des Fondswesens in Österreich findet sich bei *Van der Bellen*, Fondswirtschaft in Österreich, Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozialforschung, Wien 1968; *Pernthaler*, Selbstverwaltung, S. 75 ff.

71. So beispielsweise die durch das Landwirtschaftsgesetz, BGBl. 155/1960, i. d. F. 79/1963, 215/1964, 308/1966, 449/1968 und 421/1970 beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft eingerichtete Kommission zur Erstellung des grünen Berichts (*„grüner Plan“*) über Maßnahmen auf dem Gebiete der Land- und Forstwirtschaft. Eine ausführliche Darstellung bringt *Puck*, Beiräte in der Wirtschaft, Wirtschaftspolitische Blätter 1970, S. 38.

72. Vgl. dazu die Materialiensammlung zur Paritätischen Kommission für Preis- und

erzielten Willensübereinstimmungen der Verbände sind bloße *Empfehlungen*, denen sich aber in Anbetracht der Breite der Repräsentationsbasis und des Sachverstandes die zuständigen Organe nur schwer entziehen können.

3. Was das "Regierungssystem" Österreichs in der 2. Republik betrifft, so war es nahezu zwei Jahrzehnte hindurch durch die berühmte "*Große Koalition*" gekennzeichnet, die - seit dem Ausscheiden der zahlenmäßig unbedeutend gewordenen Kommunisten aus dem Konzentrationskabinetts im Jahre 1947 - von den beiden Großparteien "Österreichische Volkspartei" und "Sozialistische Partei Österreichs" gemeinsam gebildet wurde. Ihren unbestrittenen Verdiensten um den Abbau der alten, aus der 1. Republik stammenden Gegensätze und um die Wahrung gesamtstaatlicher Interessen gegenüber den Besatzungsmächten stand mit fortschreitender Dauer der "Großen Koalition" eine gewisse *Koalitionsmüdigkeit* gegenüber. Keiner der beiden Großparteien gelang bis 1966 ein entscheidender Durchbruch bei den Wahlen. Dies führte nach 1955 mit dem Wegfall der einenden außenpolitischen Schwierigkeiten zu einer gewissen Verhärtung der innenpolitischen Standpunkte und damit zu einer Abnahme der Kompromißbereitschaft; die Technik des Junktimierens rückte in den Vordergrund. Auch der Versuch einer Auflockerung durch Einführung eines sogenannten "koalitionsfreien Raumes", - jedem Koalitionspartner sollte es bei Nichteinigung nach einer bestimmten Frist freistehen, für seine Initiativen im Parlament eine entsprechende Mehrheit zu suchen, - konnte daran nichts ändern. Eine Koalitionspartei opponierte der anderen, aber nicht im Parlament, sondern innerhalb der Regierung. Es war dies eine neue Form politischer Kontrolle statt des verfassungsrechtlich vorgesehenen, aber ineffektiven Mißtrauensvotums, die den Geist der Zusammenarbeit nicht gerade förderte (sog. Bereichsopposition)<sup>73</sup>.

4. Das allgemeine Unbehagen am Koalitionssystem und vor allem an dem parteipolitisch influenzierten Hör- und Sehfunk ("Schwarze Welle-Roter Schirm" ÖVP-SPÖ) fand auch deutlichen Ausdruck in dem im wesentlichen von der "unabhängigen Presse" gemanagten "*Rundfunkvolksbegehren*", das bei etwa über 4 Millionen Wahlberechtigungen 832.353 Unterschriften erbrachte und schließlich unter dem Druck der öffentlichen Meinung zur Reorganisation und Entpolitisierung des Rundfunk (Fernseh) - wesens führte. Das war ein beachtlicher Erfolg dieser in Österreich erstmals ausgeübten Form der

---

Lohnfragen, vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1966, und die Übersicht über die Auffassungen zur Rechtsnatur dieser Kommission bei *Korinek*, Organisation und rechtliche Konstruktion der Paritätischen Kommission.

73. Vgl. dazu *Pelinka-Welan*, Demokratie, S. 156.

unmittelbaren Demokratie, allerdings in Art einer Front der österreichischen Bevölkerung aller Richtungen gegen die parteipolitisch manipulierten und damit die Bevölkerung ermüdenden, letztlich als Kunde verärgernenden Programme dieser Massenmedien<sup>74</sup>.

5. Ausgangspunkt einer völligen Neuorientierung der Innenpolitik und des Verfassungslebens wurde erst die *Nationalratswahl* 1966. Die Österreicher waren offenbar des ständigen Paktierens und Taktierens der Parteien müde und drängten nach 20 Jahren eines ausbalancierten Kräfteverhältnisses nach einer klaren Wahlentscheidung. Das Ergebnis war zwar - wie schon bei allen vorangegangenen Wahlen - eine Schwächung der Klein- und Splitterparteien. Die Tendenz zum Zweiparteiensystem blieb also erhalten. Neu war jedoch die Erringung der absoluten Mehrheit der Mandate durch die ÖVP. Als die neuerliche Bildung einer Koalitionsregierung nach langen Verhandlungen scheiterte, bildete die ÖVP erstmals in der Geschichte der Zweiten Republik allein die Regierung; die SPÖ ging in die Opposition, ohne jedoch mit der noch im Parlament verbliebenen kleinen Fraktion der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) eine ständige Oppositionsverbinding einzugehen.

6. Nicht zuletzt diese Rollenpolarisierung dürfte mitgewirkt haben, daß die SPÖ aus dem Wahlgang vom 1.3.1970 im Zuge des umgekehrten Pendelschlages als stimmen- und mandatsstärkere Partei hervorging. Da ihr aber die absolute Mehrheit im Nationalrat versagt blieb, kam es wieder zu langwierigen Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP. Nach deren Scheitern wurde eine "Koalition der Verlierer" (ÖVP-FPÖ) für politisch ausgesprochen angesehen, und der Bundespräsident ernannte auf Vorschlag des zum Bundeskanzler designierten Parteivorsitzenden der mandatsstärksten SPÖ erstmals in der Geschichte der 2. Republik eine *Minderheitsregierung* unter dem gegenwärtigen Bundeskanzler Dr. Kreisky.

7. Auch in der Ära der Einparteien-Aleinregierungen blieb aber das

---

74. Seither haben die Österreicher von diesem unmittelbar demokratischen Instrument mehrmals Gebrauch gemacht; so z.B. wegen der Aussetzung des 13. Schuljahres und zur Arbeitszeitverkürzung, Fälle, denen das Parlament (der Nationalrat) deswegen (ohne förmliches Verfahren) leicht Rechnung tragen konnte, weil in beiden Fällen der Initiative die Vernunft des kleinen Mannes (in Schulfragen) und die Bereitschaft der gesamten Bevölkerung zur schrittweisen Einführung der 40-Stunden-Arbeitswoche entgegenkam. Dagegen fand das jüngst initiierte Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres wenig Unterstützung; das gleiche gilt für die Initiative zum kasuistisch geformten verfassungsrechtlichen Ausbau der Rechtsstellung des Bundesheeres. Der Österreicher scheut offensichtlich *Extremlösungen*. Vgl. dazu *Rack*, Die resstliche Entwicklung des Volksbegehrens und der Volksabstimmung in Österreich, Österreichisches Verwaltungsarchiv 1969, S. 149.

Prinzip der *sozialpartnerschaftlichen Regelung* wichtiger wirtschaftspolitischer Probleme erhalten. Die Einparteienregierungen machten nicht nur keinen Versuch, diesen Bereich dem politisch aufgewerteten Parlament zurückzugewinnen, im Gegenteil: Der Ausbau der Sozialpartnerschaft und der Einbau der Großverbände in die Staatsverwaltung machten weitere Fortschritte. Die Sozialpartnerschaft gewann schon deshalb an Bedeutung, weil sie sich als Mittel zur Herstellung inoffizieller Kontakte und außerparlamentarischer Kooperation zwischen Regierung und Opposition auf dem Umweg über die ihnen jeweils nahestehenden Verbände anbot.

8. Entsprechend der geschilderten Konstellation ist es seit 1966 viel schwieriger geworden, im Parlament die für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheiten zu erlangen. Die Zahl der Verfassungsänderungen ist daher auch erheblich zurückgegangen.

Eine einzige Verfassungsänderung ist von theoretisch weitreichender, aber ohne jede aktuelle Bedeutung; sie kam zustande, weil übereinstimmende Wertvorstellungen zugrunde lagen und weil sie dazu angetan war, das zwischen den großen politischen Lagern aus der Zeit des Bürgerkrieges 1934 noch immer nachwirkende Mißtrauen abzubauen: Die früher nur im ordentlichen Verfahren abgeschaffte Todesstrafe wurde 1968 zur Gänze beseitigt und jegliche Ausnahmerichtbarkeit ausgeschlossen<sup>75</sup>. Erfolg hatte auch eine neuerliche Reduzierung des aktiven und passiven Wahlalters (auf das vollendete 19./25. Lebensjahr), die ja einem international feststellbaren Trend entsprach; sie stand nicht nur unter dem zeitgebundenen Aspekt der "Besänftigung der rebellierenden Jugend" oder der Erschließung neuer Wählerschichten, sondern sollte durch eine verstärkte Heranziehung der Jugend zur Mitverantwortung dem politischen Prozeß der heutigen Massendemokratie einen sinnvollen neuen Impuls geben<sup>76</sup>.

Wir sehen also, daß die Entwicklung in der zweiten Republik ganz anders verlief als in der ersten. Die Befriedung des politischen Lebens und die Einigkeit der Österreicher in ihrem Bekenntnis zu ihrem Staat führten dazu, daß man sich dem Ausbau der Bundesverfassung nach den Grundprinzipien der Gestaltung, die sie im Jahre 1929 gefunden hatte, widmen und schrittweise, jedoch einvernehmlich in den Zwanzigerjahren offengelassene Regelungen nachholen konnte.

Dies zeugt von der "Wertbeständigkeit" einer relativ formalen Verfassung, deren Inkrafttreten sich, wie eingangs erwähnt vor kurzem zum 50. Mal jährte.

Universität Wien

Dr. ERWIN MELICHAR

75. BGBl. 73/1968.

76. BGBl. 421/1968; vgl. dazu auch die Nationalratswahlordnung 1971, BGBl. 391/1970 d.F. 194/1971.