

Peter Bußjäger, Martin P. Schennach (Hg.)

nap
new academic press

1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen

129. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger, Martin P. Schennach (Hg.)

1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen

**Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 129**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck**

**Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck**

1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Martin P. Schennach



new academic press

Zitiervorschlag: Autor, [Titel], in: Bußjäger/Schennach (Hg), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen (2020) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2181-1

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

Vorwort

Die im Jahr 1919 durchgeführten Länderkonferenzen bildeten eine wichtige Grundlage für die Konsolidierung der Staatsgewalt in der Ersten Republik und die Ausarbeitung der Bundesverfassung. Im Rahmen der Länderkonferenzen einigte sich die Provisorische Staatsregierung mit den Ländern unter anderem über die Ausgestaltung der Republik als Bundesstaat. Gleichzeitig schufen einzelne Länder (Oberösterreich, Vorarlberg) mit der Inkraftsetzung eigener Landesverfassungen vollendete Tatsachen, bevor das B-VG von 1920 den Bundesstaat erst formell konstituierte.

Das Institut für Föderalismus und das Institut für Römisches Recht und Rechtsgeschichte der Universität Innsbruck hielten am 27. Juni 2019 eine gemeinsame Tagung ab, deren Ziel es war, die historischen Vorgänge zu beleuchten sowie die Rolle der Länder in der Staatsgründung und ihr Verhältnis zur Zentralgewalt zu analysieren. Zudem sollte im Vorfeld des 100-jährigen Jubiläums der österreichischen Bundesverfassung auch das Landesverfassungsrecht, das bereits vor dem B-VG ins Leben getreten war, gewürdigt werden.

„Die Entwicklungslinien der Landesverfassungen nach 1918“ beleuchtet *Martin P. Schennach* in seinem einleitenden Beitrag. Er gelangt zur Schlussfolgerung, dass vor dem Hintergrund der bis 1918 und ab 1920 gegebenen ausgeprägten Homogenität der Landesverfassungen „die landesverfassungsrechtlichen Vorstöße der Jahre 1918/19 fast wie Experimente [erscheinen], das Korsett gesamtstaatlicher Vorgaben wenn nicht abzulegen, so doch zu lockern.“ Damit ist bereits angedeutet, dass die Länder im Zeitraum des Konstitutionalisierungsprozesses der Republik eine starke Rolle spielten. Dieser Befund wird durch einen Blick in die Länder bestätigt, den *Peter Bußjäger* („Die Vorarlberger Landesverfassung 1919 – mehr als nur eine ‚Eintrittskarte in die Schweiz‘?“), *Helmut Gebhardt* („Die Entwicklung der steirischen Landesverfassung von 1918 bis 1920“) und *Sebastian Strasak* („Die Verfassungsdiskussion in Tirol 1918–1921“) für Vorarlberg, die Steiermark und Tirol liefern.

Jana Osterkamp widmet sich schließlich in ihrem Beitrag „Vom kooperativen Imperium zum kooperativen Bundesstaat? Föderale Motive in der österreichischen Revolution 1918–1920“ dem Verhältnis von Gesamtstaat und Ländern in der Transformationszeit ab 1918, jedoch vor dem Hintergrund der Entwicklung in den letzten Jahrzehnten der Monarchie und während des Ersten Weltkriegs. Die sich schon damals abzeichnende Tendenz zu einer intensiveren Kooperation setzte sich in den unmittelbaren Nachkriegsjahren fort. Für die politische Landschaft

der Ersten Republik insgesamt wurde diese jedoch nicht prägend, sondern entfaltete erst in der Zweiten Republik ihre Potenziale.

Dieser Befund unterstreicht einmal mehr die große Bedeutung, die der Selbständigkeit der Länder im Zeitraum von 1918 bis 1920 nicht nur für die Entstehung der Bundesverfassung, sondern auch für das Verfassungsleben nach 1945 zukam.

Innsbruck, im Februar 2020

Peter Bußjäger
Martin P. Schennach

Inhalt

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
<i>Martin P. Schennach</i>	
Die Entwicklungslinien der Landesverfassungen nach 1918	1
<i>Peter Bußjäger</i>	
Die Vorarlberger Landesverfassung 1919 – mehr als nur eine „Eintrittskarte in die Schweiz“?	21
<i>Helmut Gebhardt</i>	
Die Entwicklung der steirischen Landesverfassung von 1918 bis 1920	41
<i>Sebastian Strasak</i>	
Die Verfassungsdiskussion in Tirol 1918–1921	55
<i>Jana Osterkamp</i>	
Vom kooperativen Imperium zum kooperativen Bundesstaat? Föderale Motive in der österreichischen Revolution 1918–1920	69
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber	91

Die Entwicklungslinien der Landesverfassungen nach 1918

I. Forschungsstand und Fragestellung

Das Jahr 2020 und das damit anstehende 100-Jahr-Jubiläum des Inkrafttretens des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes werfen bereits ihre Schatten voraus:¹ das mehr oder weniger geneigte Publikum wird mit einer Vielzahl von Feierlichkeiten, Veranstaltungen und zu diesem Anlass entstehenden Festschriften konfrontiert sein, deren wissenschaftlicher Ertrag sich – zumindest aus rechts- und verfassungshistorischer Sicht – wohl in Grenzen halten wird, wenngleich Referentinnen und Referenten sowie Vertreter der politischen Eliten gleichermaßen angesichts der diagnostizierten „Schönheit“ und „Eleganz“ der Bundesverfassung in Verückung verfallen werden.² Tatsächlich handelt es sich beim B-VG, dessen Zustandekommen im Spannungsfeld zwischen Länder- und gesamtstaatlichen Interessen, zwischen unterschiedlichen (parti)politischen Interessenlagen und den dabei eingebundenen Akteursnetzwerken von *Hans Kelsen* über *Michal Mayr* oder *Karl Renner* um eine der wohl am intensivsten erforschten (rechts)historischen Epochen. Von der Forschungstradition und der Quantität der wissenschaftlichen Literaturproduktionen können hier wohl allenfalls noch

1 Der folgende Beitrag orientiert sich hinsichtlich Gliederung, Kernthesen und Fußnotenapparats stark an der ausführlicheren Arbeit von *Schennach*, Konstanz in der Transformation? Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder in den ersten Jahren nach 1918, in: *Gehringer/Hecker/Hermann* (Hg), *Demokratie in Bayern. Die Bamberger Verfassung von 1919* (2019) 113.

2 Das Diktum von der „Schönheit“ und „Eleganz“ der österreichischen Bundesverfassung wurde im Zuge des durch das unter anderem den damaligen Vizekanzler involvierende „Ibiza-Videos“ und des dadurch ausgelöste Endes der seit 2017 amtierenden schwarz-blauen Regierung vom damaligen Bundespräsidenten *Alexander Van der Bellen* geprägt und von einer breiteren Öffentlichkeit rezipiert, vgl zB: *Adamovich*, „Kein überflüssiges Wort, kein Pathos“, in: *Wiener Zeitung* vom 29. Mai 2019, abrufbar unter <www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2011479-Adamovich-kein-ueberfluessiges-Wort-kein-Pathos.html> (29.7.2019); die Rede des Bundespräsidenten ist im Wortlaut abrufbar unter <www.bundespraesident.at/aktuelles/detail/news/gespraech-mit-bundestkanzler-sebastian-kurz/> (29.7.2019), dort heißt es wörtlich: „Denn gerade in Zeiten wie diesen, zeigt sich die Eleganz, ja die Schönheit unserer österreichischen Bundesverfassung.“

das ABGB und dessen Kodifikationsprozess mithalten.³ Das heißt nicht, dass keine neuen Erkenntnisse zur Genese des B-VG mehr denkbar sind, doch würden diese weitere intensive Archivrecherchen namentlich im Archiv der Republik und im Allgemeinen Verwaltungsarchiv voraussetzen, und derartige wissenschaftliche Kärnerarbeit wird aus Anlass von wohlfeilen, maßgeblich der Konstruktion einer politischen, eventuell sogar wissenschaftsdisziplinimmanenten Erinnerungskultur dienenden Jubiläen nur selten geleistet. Die überaus wertvolle Materialienedition von *Felix Ermacora*⁴ ließ überdies wohl bei manchen nicht so archivaffinen Forscherinnen und Forschern den unzutreffenden Eindruck entstehenden, dass die archivalische Überlieferung schon gänzlich „abgegrast“ und nichts Neues zu holen sei.⁵

Warum diese Erörterung zum B-VG, zu dessen Forschungsgeschichte und der sich daran festmachenden Erinnerungskultur, wenn hier doch die Entwicklung der Landesverfassungen in den Jahren nach 1918

-
- 3 Dementsprechend können die Literaturangaben an dieser Stelle nur pars pro toto stehen und müssen sich auf ausgewählte Werke beschränken. Vgl beispielsweise *Brauneder, Deutsch-Österreich 1918* (2000); *Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte*¹¹ (2009) 187–215; *Berchtold, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich. Bd 1: 1918–1933. Fünfzehn Jahre Verfassungskampf* (1998); *Schmitz, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung* (1981); *Schmitz, Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/1920, ZNR 1* (1979), 21; *Schmitz, Die Verfassungsgespräche von Staatssekretär Michael Mayr mit den Ländern 1919/1920* (1980); *Owerdieck, Parteien und Verfassungsfrage in Österreich. Die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918–1920* (1987); *Schennach, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. Mit einem Nachwort von Peter Bußjäger* (2015) (alle mit weiteren Literaturhinweisen); siehe im Übrigen die Hinweise in Anm 7 zu den verschiedenen Festschriften aus Anlass diverser Jubiläen des Bundes-Verfassungsgesetzes.
 - 4 Vgl *Ermacora, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht* (1920). Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen. Mit einem Vorwort, einer Einleitung und Anmerkungen (1967); *Ermacora, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Bd 1: Materialien zur österreichischen Bundesverfassung (I): Die Länderkonferenzen 1919/20 über die Verfassungsfrage* (1989), Bd 2: Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform (1989), Bd 3: Materialien und Erläuterungen (III). Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Erarbeitung und Beschlussfassung (1986), Bd 4: Die Sammlung der Entwürfe zur Staats- bzw. Bundesverfassung (1990). Dasselbe gilt wohl auch für die korrelierende Quellenedition zur B-VG-Novelle 1929 durch *Berchtold* (Hg), *Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle von 1929, 2 Bde* (1979).
 - 5 Dass dieser Eindruck trügt, zeigte sich beispielsweise deutlich bei der Frage der (vermeintlich fehlenden) Vermögensauseinandersetzung zwischen Bund und Ländern beim Übergang von der als Einheitsstaat verfassten österreichischen Monarchie zum Bundesstaat. Die maßgeblichen, entscheidungsrelevanten Dokumente lagen im Staatsarchiv, waren jedoch nicht in der Quellensammlung Ermacoras enthalten und daher mehr als ein Jahrzehnt (seit einem einschlägigen Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2002 bis zur rechtshistorischen Aufarbeitung 2015) völlig übergangen worden; vgl *Schennach, Vom k.k. Ärar 15–17* (zur allgemeinen Überlieferungssituation) und 87–93.

im Mittelpunkt stehen soll? Schließlich kommt dem Vorgang, welche Erinnerungsorte sich in einer Gesellschaft herauskristallisieren, erhebliche Bedeutung zu, wobei ein solcher Erinnerungsort im Sinne von *Pierre Nora* nicht räumlich fixiert sein muss, sondern ebenso ein Textdokument sein kann, dem für die Identitätskonstruktion besondere Bedeutung zugeschrieben wird und das in rituell-institutionalisierter Form – wie beispielsweise Jubiläen – in Erinnerung gebracht wird.⁶ Das B-VG hat schon vor Jahrzehnten den Sprung zu einem solchen Erinnerungsort geschafft: Seit inzwischen einem halben Jahrhundert wurden aus Anlass „runder“ respektive „halbrunder“ Jubiläen des B-VG Festschriften herausgegeben,⁷ wobei dieser Reigen erstmals und noch verhalten 1970, dh nach der Wiederaufbauarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzte.⁸ 2010 erfolgte eine Steigerung: Neben der inzwischen schon obligaten Festschrift wurde das 90-Jahr-Jubiläum des B-VG mit einer die Crème de la crème der österreichischen politischen Landschaft versammelnden Festveranstaltung im Parlament begangen, ebendort und somit an einem hochsymbolisch aufgeladenen Ort ein wissenschaftliches Symposium veranstaltet und gleichzeitig im Bundeskanzleramt in einer in Kooperation mit dem Staatsarchiv entstandenen Ausstellung gewürdigt.⁹ Wissenschaftshistorisch und innerhalb der Disziplin der Verfassungsrechtswissenschaft wurde dieser Vorgang der Etablierung des B-VG als Erinnerungsort zweifellos dadurch begünstigt,

-
- 6 Vgl nur zusammenfassend *François*, Pierre Nora und die „Lieux de mémoire“, in: Nora (Hg), *Erinnerungsorte Frankreichs*. Mit einem Vorwort von Étienne François (2005) 7 (mit einem Definitionsansatz ebd 9). Zu *Noras* Konzeption der „Erinnerungsorte“ auch ausführlich *Robbe*, *Historische Forschung und Geschichtsvermittlung, Erinnerungsorte in der deutschsprachigen Geschichtswissenschaft* (2009) 81–112 (unter Anführung einer Definition aus der Feder *Noras* ebd 109).
 - 7 Vgl *Schambeck* (Hg), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (1980); *Dimmel/Noll* (Hg), *Verfassung, Juristisch-politische und sozialwissenschaftliche Beiträge anlässlich des 70-Jahr-Jubiläums des Bundes-Verfassungsgesetzes* (1990); *Scheifbeck* (Red), *75 Jahre Bundesverfassung*. FS aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz (1995); *Österreichischer Juristentag* (Hg), *90 Jahre Österreichische Bundesverfassung*. 7. September 2010. Vortragsveranstaltung des Österreichischen Juristentages (2010).
 - 8 Ausdrücklich aus diesem Anlass wurde der Sammelband erstellt: *Fischer/Silvestri* (Hg), *Texte zur österreichischen Verfassungs-Geschichte: von der Pragmatischen Sanktion zur Bundesverfassung (1913–1966)*. Mit einem Vorwort von Kurt Ringhofer (1970) (freilich hatten die Herausgeber ebd III, das bevorstehende Jubiläum nur als „zusätzliche[n] Anreiz“ angesprochen, „den Band zu illustrieren, etwas besser auszustatten und damit gewissermaßen zu einem Präsent für die Schöpfer unserer Bundesverfassung zu machen“).
 - 9 Zu Festakt und Symposium siehe *Parlamentsdirektion* (Hg), *Jahresbericht 2010*. Nationalrat (2010) [sic!] 41, online abrufbar unter: <www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Jahresbilanz_2010_WEB.pdf> (30.7.2019); siehe auch <www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0659/index.shtml>; zur Ausstellung <www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100923_OTS0298/in-guter-verfassung-medien-preview-zur-aus-stellung-untertitel-90-jahre-bundes-verfassungsgesetz-1920-2010> (beide Links 30.7.2019).

dass das B-VG trotz aller Novellierungen noch immer in Geltung steht und damit den zentralen Beschäftigungsgegenstand darstellt. Verfassungsgeschichtliche Fragestellungen haben daher von vornherein ein Aktualisierungspotenzial sowohl für Auslegungsfragen – man denke nur an die Versteinerungstheorie im Bereich der Kompetenzverteilung – als auch für verfassungspolitische Diskussionen, so dass sich neben Rechtshistorikern auch Verfassungsrechtler wiederholt mit Fragen zur Genese und Entwicklung des B-VG auseinandergesetzt haben.¹⁰

In scharfem Kontrast zur Kommemoration des 100-Jahr-Jubiläums des B-VG steht das nahezu vollständige Übergehen der Landesverfassungen, denen weder von der Rechtshistorikerzunft noch von den Staatsrechtlern,¹¹ geschweige denn im öffentlichen oder politischen Diskurs eine derartige Beachtung geschenkt wurde und absehbar auch in den Folgejahren nicht geschenkt werden wird.¹² Gelegenheiten hätte es schon gegeben – wie zu zeigen sein wird, erließen schon zwischen dem 29. Oktober und dem 11. November 1918 mehrere Länder provisorische neue Landesverfassungen, und ab Februar 1919 wurden wiederum in mehreren Ländern sukzessive landesverfassungsrechtliche Normenkomplexe erlassen, wenngleich nur Vorarlberg tatsächlich eine neue Verfassung erhielt, der aufgrund ihrer besonderen Ausgestaltung und der außergewöhnlichen Entstehung im Kontext separatistischer Tendenzen von der Forschung traditionell größere Bedeutung zugeschrieben wurde. Damit blieb der Vorarlberger Fall freilich eine Ausnahmeerscheinung.

10 Vgl zB *Öhlinger*, Die Entstehung des Bundesstaates und ihre juristische Bedeutung, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung (1980) 41; *Walter*, Die Entstehung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Konstituierenden Nationalversammlung (1984); *Walter/Thienel*, Parlament und Bundesverfassung. Der Beitrag des Parlaments zur Entstehung und Entwicklung des Bundes-Verfassungsgesetzes (1990); *Wiederin*, Die verfassungspolitische Diskussion über die Einrichtung Österreichs als Bundesstaat, BRGÖ 2 (2011), 357; *Bußjäger*, Ein Rückblick auf die Begründung des Bundesstaates aus Sicht der Peripherie, in: Ders/Pernthaler (Hg), Verfassungsbegründung und Verfassungsautonomie: Beiträge zur Entwicklung des österreichischen Bundesstaates (2004) 7. Weitere Literaturangaben bei *Schennach*, Konstanz 114, Anm 4.

11 Vgl aber immerhin *Schennach*, Konstanz; *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111.

12 Siehe aber immerhin den im Vorarlberger Landtag stattfindenden „Festtag“ aus Anlass „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“ am 3. November 2018: abrufbar unter <<https://presse.vorarlberg.at/land/servlet/AttachmentServlet?action=show&id=36921>> (29.7.2019). Die damals gehaltenen, unter anderem stark rechts-historischen Beiträge liegen nunmehr gedruckt vor: *Bußjäger* (Hg), 3. November 1918. Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“ (2019).

Wenn Richard Novak 1980 konstatierte, dass das „Landesverfassungsrecht [...] in Österreich ein Schattendasein“¹³ führe, so ist diese Diagnose aus rechtshistorischer Perspektive noch immer im Kern zutreffend.¹⁴ Die Befassung mit der Geschichte der österreichischen Landesverfassungen ist bestenfalls als zurückhaltend zu bezeichnen¹⁵ und wurde regelmäßig – wiederum mit Ausnahme von Vorarlberg¹⁶ – weniger von Rechtshistorikern und Verfassungsrechtlern als vielmehr von Landeshistorikern getragen.¹⁷ Mit der Etablierung der Zeitgeschichte als eigenständiger Forschungszeitung ab den sechziger und siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts und der zeitgleichen Öffnung der Archivbestände der Länder wandten sich Landeshistoriker (zumeist im Rahmen der Beschäftigung mit dem Kriegsende und der unmittelbaren Nachkriegszeit oder im Zuge der Aufarbeitung der Geschichte der jeweiligen Landtage) in unterschiedlicher Intensität auch der landesverfassungsgeschichtlichen Entwicklung in den Jahren 1918/1920 zu.¹⁸ Genuin rechtshistorische Arbeiten sind die Ausnahme und durchgehend erst rezenten Datums.¹⁹ Mit dem jahrzehntelangen Desinteresse der Geschichtswissenschaft an der Geschichte der Landesverfassungen nach dem Ersten Weltkrieg korrespondierte im Übrigen die lange Vernachlässigung des Landesverfassungsrechts durch die Verfassungswissenschaft: In der Ersten Republik sticht hier die 1929 erschienene

13 Novak, Bundes-Verfassungsgesetz 111 (Vorlage teilweise kursiv).

14 Das Folgende nach Schennach, Konstanz 114–115.

15 Vgl. aber immerhin *Burgenländische Kulturoffensive* (Hg.), Die Burgenländische Landesverfassung. Geschichte, Kommentare, Texte (o. J.); *Fallend*, 70 Jahre Salzburger Landesverfassung. Genese – Reformen – Analyse (1991); *Berchtold*, Aus der Entstehungsgeschichte der Tiroler Landesordnung von 1921, in: Haller (Hg.), FS Winkler (1997) 45 (45).

16 Vgl. nur Häfele, Die Schweiz als Vorbild für die Vorarlberger Landesverfassung. Rechtliche und politische Hintergründe des „Kanton übrig“ (2006); *Bußjäger*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg. Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848–2002 (2004) 36–52; *Vögel*, Hundert Jahre Vorarlberger Landtag 1861–1961, in: Land Vorarlberg (Hg.), Landstände und Landtag in Vorarlberg. Geschichtlicher Rückblick aus Anlaß der Wiedererrichtung einer Volksvertretung vor hundert Jahren (1861–1961) (1961) 91 (bes. 138–155).

17 Siehe bereits die Hinweise bei Schennach, Konstanz 115.

18 Vgl. nur Köfner, Hunger, Not und Korruption. Der Übergang Österreichs von der Monarchie zur Republik am Beispiel Salzburgs. Eine sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studie (1980), bes. 148–154 und 265–274; *Fallend*, 70 Jahre; *Slapnicka*, Oberösterreich. Von der Monarchie zur Republik (1918–1927)³ (1979), bes. 121–128; *Schober*, Geschichte des Tiroler Landtages im 19. und 20. Jahrhundert. Mit einem Beitrag von Eberhard Lang (1984) 367–379; *Schmitz*, Die verfassungsrechtliche Entwicklung, in: Rosner (Hg.), Niederösterreich 1918 bis 1922. Die Vorträge des 19. Symposions des NÖ-Instituts für Landeskunde (2007) 59.

19 Vgl. zB *Strasak*, Die staatsrechtliche Stellung des Landes Tirol im österreichischen Verfassungsstaat. Föderalismus- und Verfassungsgeschichte in Tirol und Österreich zwischen 1848 und 2014 (2015); *Schmitz*, Die verfassungsrechtliche Entwicklung.

Arbeit des sich erstmals eingehender mit dem Landesverfassungsrecht auseinandersetzen *Hans Mokre* ins Auge;²⁰ in der zweiten Republik markierte das 1967 in Erstauflage erschienene Werk von *Friedrich Kojas* zum Landesverfassungsgesetz eine gewisse *Zäsur*,²¹ die in der auch wissenschaftlich flankierten „*Renaissance des Föderalismus*“²² in diesen Jahren zu verorten ist.

Nun drängt sich geradezu die Frage auf, ob die soeben ausführlich diagnostizierte *Zurückhaltung* bei der Beschäftigung mit der Geschichte des Landesverfassungsrechts der Jahre ab 1918 nicht auch inhaltlich begründet sein könnte, sprich motiviert durch die mangelnde Ergiebigkeit der Fragestellung. Das hat für auf den ersten Blick etwas für sich. Insbesondere zeichnet die bis zum Ende der österreichischen Monarchie geltenden ebenso wie die im Gefolge des Beschlusses des B-VG am 1. Oktober 1920 sukzessive in Kraft getretenen Landesverfassungen eine Gemeinsamkeit aus:²³ ihre ausgeprägte inhaltliche Uniformität, die sie allenfalls als wenig lohnenswertes Untersuchungsobjekt erscheinen lassen könnte. Nur während des Intermezzos der Jahre 1918 bis 1920 lassen sich zumindest ansatzweise Ambitionen der jeweiligen Landesverfassungsgesetzgeber ausmachen, größere Gestaltungsspielräume auszuloten und partiell zu nutzen. Dieses Phänomen der weitgehenden Homogenität der Landesverfassungen bis 1918 und ab 1920 hat der Verfasser an anderer Stelle mit der Formel „*Konstanz in der Transformation*“ beschrieben: Konstanz insofern, als die Ähnlichkeit der Landesverfassungen abgesehen von der Episode der Jahre 1919/20 ein Fixum bleibt. Von Transformation kann man in zweierlei Hinsicht sprechen. Es wandelte sich nicht nur durch das Ende der Monarchie und die Entstehung des neuen Staates ganz allgemein der verfassungsrechtliche Rahmen, auch die rechtliche Qualität der Landesverfassungen änderte sich: „Landesordnungen“ der österreichischen Monarchie gehörten gemäß der *communis opinio* der zeitgenössischen Staatsrechtslehre zum Reichsverfassungsrecht, während es sich in der Ersten Republik um eigenständige, wenngleich in hohem Maße inhaltlich durch das B-VG determinierte Landesverfassungsgesetze handelte.

Die folgenden Ausführungen sollen daher in drei Schritten entwickelt werden: Zunächst werden kurz die aufgrund des Februarpatents

20 Vgl. *Mokre*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929).

21 Vgl. *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) (Erstveröffentlichung 1967).

22 Zitat nach *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹² (2019) 50–51 (Zitat 50).

23 Die in den beiden folgenden Absätzen enthaltenen Ausführungen folgen *Schennach*, Konstanz 116–117.

1861 erlassenen und nach Inkrafttreten der Dezemberverfassung des Jahres 1867 weitergeltenden Landesordnungen präsentiert, wurden sie doch in den Rechtsbestand der Republik überführt und stellten sie somit den Ausgangspunkt für die weiteren Entwicklungen dar. In einem zweiten Teil werden die in den folgenden Monaten vorgenommenen Änderungen skizziert, bevor abschließend in aller Kürze die Adaptionen der Landesverfassungen an das B-VG thematisiert werden.

II. Zu den Landesordnungen bis 1918

Nach einhelliger Ansicht der damaligen deutschsprachigen Verfassungsrechtswissenschaft – der sich die Rechtsgeschichte unisono anschloss – handelte es sich bei der österreichischen Monarchie respektive den „im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern“ um einen dezentralisierten Einheitsstaat,²⁴ dessen Länder folglich nicht als „Gliederstaaten“, sondern vielmehr als „Kommunalverbände höchster Ordnung“ oder weitgehend autonome „Selbstverwaltungskörper“ klassifiziert wurden.²⁵ Damit einher ging die Einschätzung, dass die Landtage, in denen keine Vollparlamente gesehen wurden, über kein eigenständiges Gesetzgebungsrecht verfügen würden, sondern nur an der dem Kaiser in seiner Eigenschaft als Reichsoberhaupt zukommenden einheitlichen Gesetzgebung mitwirken würden. Folglich handle es sich bei vom Landtag beschlossenen Gesetzen nur um staatliche Gesetze mit einem auf das jeweilige Land eingeschränkten Geltungsbereich. *Joseph Ulbrich* brachte dies folgendermaßen zum Ausdruck: „[...] die Funktion der Landtage ist nicht Selbstgesetzgebung in den Schranken der staatlichen, sondern Mitwirkung bei der vom Kaiser im Namen des Staates geübten,

24 Das vorliegende Kapitel orientiert sich an den ausführlicheren Darlegungen bei *Schennach*, Konstanz 117–119.

25 Grundlegend *Simon*, Zur Stellung der Länder in der österreichischen und deutschen Staatsrechtslehre von 1867/71 bis 1918, in: *Schennach* (Hg), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (2015) 63 (72–80); *Schennach*, Gliederstaaten oder „Kommunalverbände höchster Ordnung“? Länder und Landesverfassungen in der österreichischen Staatsrechtslehre bis zum Ende der Monarchie, in: *Ambrosius/Henrich-Franke/Neutsch* (Hg), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, Bd 6: Integrieren durch Regieren (2018) 389; *Schennach*, Vom k.k. Ärar; vgl. ferner schon *Neschwara*, Länder und Gesamtstaat – Landtage und Gesamtparlament. Ein Überblick über die Entwicklung seit 1861, in: *Kriechbaumer/Bußjäger* (Hg), Das Februarpatent 1861. Zur Geschichte und Zukunft der österreichischen Landtage (2011) 145 (160); *Simon*, Die Föderalisierung des Kaisertums Österreich nach 1860 und der Gedanke der Selbstverwaltung, in: *Neuhaus* (Hg), Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10. bis 12. März 2008 (2010) 257 (276–280).

allerdings auf partikuläre Gebiete beschränkten Gesetzgebung“.²⁶ Es liegt ganz auf dieser Argumentationslinie, wenn die Landesordnungen als Bestandteil der Reichsverfassung angesehen wurden. In den Worten Franz Haukes führen somit die „Landesordnungen [...] kein selbstständiges Dasein, sondern zählen zu jenen Grundgesetzen, deren Inbegriff die Verfassung des Reiches bildet.“²⁷

Mit Blick auf ihren Inhalt waren die Landesordnungen bis auf kleinere Varianten, die unter anderem die Zahl der Landesordnungen oder der qua Funktion über Sitz und Stimme verfügenden „Virilisten“ betrafen, identisch respektive – eine Formulierung von *Edmund Bernatzik* aufgreifend – „nach einer Schablone abgefaßt“²⁸ und in drei Hauptstücke untergliedert, die an dieser Stelle nicht näher interessieren sollen („Von der Landesvertretung überhaupt“; „Wirkungskreis der Landesvertretung“; „Von der Geschäftsbehandlung“). Bis zum Ende der Monarchie wurden im Wesentlichen keine Änderungen vorgenommen;²⁹ nur die Landeswahlordnungen wurden in allen Ländern mit Ausnahme Tirols reformiert, indem der Kreis der Wahlberechtigten durch die Schaffung einer allgemeinen Wählerkurie erweitert wurde; zur Festschreibung eines allgemeinen und gleichen (Männer)Wahlrechts kam es jedoch im Unterschied zur Reichsebene, wo dieser Schritt schon 1907 gesetzt worden war, nicht.³⁰

26 *Ulbrich*, Das österreichische Staatsrecht (1909) 165. Dieses Zitat bringt bereits *Schennach*, Konstanz 118; vgl. auch *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht. Zugleich ein Beitrag zu Strukturproblemen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich und in Deutschland (1995) 65–66.

27 *Hauke*, Grundriß des Verfassungsrechts (1905) 36 (dieses Zitat findet sich schon bei *Schennach*, Konstanz 118).

28 *Bernatzik*, Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen² (1911) 264–265; den entsprechenden Hinweis bringt auch *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz 113; ebenso *Schennach*, Konstanz 119.

29 Vgl. zeitgenössisch schon *Lingg*, Die staatsrechtliche Stellung der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder der österreichisch-ungarischen Monarchie, Juristische Vierteljahresschrift 24, N. F. 8 (1892), 67 (123); ferner *Neschwara*, Zum Verhältnis Landtage – Gesamtstaat: Ein Überblick der Entwicklung seit 1861, in: Rosner (Red), 1861 und die Folgen. Region und Parlamentarismus. Die Vorträge des 31. Symposiums des Niederösterreichischen Instituts für Landeskunde Wien, Palais Niederösterreich, 5. bis 6. Juli 2011 (2013) 114 (119, Anm 21).

30 Vgl. *Brauner*, Verfassungsgeschichte 176.

III. Die Periode von 1918 bis 1920

A) Erste Ansätze landesverfassungsrechtlicher Regelungen 1918

Der am 30. Oktober 1918 von der provisorischen Nationalversammlung gefasste „Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“³¹ wird pointiert als „*Staatsgründungsbeschluss*“ Deutschösterreichs etikettiert,³² das sich damit und in ausdrücklicher Diskontinuität zur österreichischen Monarchie konstituierte.³³ Dessen ungeachtet wurde in § 16 des genannten Beschlusses die Rechtsordnung der Monarchie in toto in den neuen Staat überführt, soweit sie mit der neuen Verfassungsordnung vereinbar war. Die rechtshistorische Forschung spricht in diesem Zusammenhang von der „*formellen Diskontinuität*“ zwischen den beiden Staaten bei gleichzeitiger „*materieller Kontinuität*“ der Rechtsordnung.³⁴ Seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist vielfach herausgearbeitet worden, dass sich die Staatsgründungsvorgänge dabei in Abstimmung zwischen den Wiener Zentralstellen und den Akteuren auf Länderebene vollzog.³⁵ Zuletzt wurde, indem das vielfach spontane Element der Absprachen in besonderen Konstellationen hervorgehoben, zugleich aber Konkurrenzsituationen zwischen Zentralgewalt und Ländern nicht ausgeblendet wurden, das Diktum von der „*koordinierend-konkurrierenden Staatsgründung*“

31 StGBI 1/1918.

32 *Brauneder*, Verfassungsgeschichte 188; *Brauneder*, Die Verfassungssituation 1918: ein Staat entsteht, ein Staat geht unter, in: Karner/Mikoletzky (Hg), Österreich. 90 Jahre Republik. Beitragsband der Ausstellung im Parlament (2008) 15 (17); *Brauneder*, Staatsgründungsakte um 1918: Österreich im Vergleich, in: Ders/Leser (Hg), Staatsgründungen 1918 (1999) 135 (154); *Schefbeck*, 75 Jahre 59; *Schefbeck*, Staatsgründung durch ein Parlamentsprovisorium, in: Ders/Leser (Hg), Staatsgründungen 1918 (1999) 41 (52); weitere Literaturhinweise zum Staatsgründungsbeschluss bei *Schennach*, Vom k.k. Ärar 18, Anm 54.

33 Die folgenden Darlegungen folgen im Wesentlichen *Schennach*, Konstanz 119–133.

34 So schon die bezeichnende Kapitelüberschrift bei *Brauneder*, Deutsch-Österreich 86; ferner *Hoke*, Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte⁴ (1996) 460; vgl im Übrigen die Literaturhinweise bei *Schennach*, Konstanz 120, Anm 36.

35 Vgl die zahlreichen Literaturhinweise bei *Schennach*, Vom k.k. Ärar 18–25, hier bes 24, Anm 72; für andere sei verwiesen auf *Brauneder*, Deutsch-Österreich; *Brauneder*, Das Verhältnis Gesamtstaat – Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich, in: Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd 1: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 29; *Brauneder*, Verfassungsgeschichte 192–193; *Neschwara*, Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918, in: Schambeck (Hg), Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme, Teilband 1 (1993) 83 (93–94).

geprägt.³⁶ In den Ländern traten, beginnend mit dem 26. Oktober, in Analogie zu den Vorgängen auf gesamtstaatlicher Ebene provisorische Landesversammlungen zusammen.³⁷ Wie der Gesamtstaat, so standen auch die österreichischen Länder in staatsrechtlicher Diskontinuität zu den Ländern der Monarchie. Die Landesordnungen galten freilich – sowohl nach der damaligen Staatsrechtslehre als auch nach Einschätzung der Rechtshistorie – als aufgrund des § 16 des erwähnten „Beschlusses über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ rezipiert.³⁸ Dem entspricht § 12 des Gesetzes vom 14. November 1918 „betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“,³⁹ der offenkundig die Landesordnungen als weiterhin geltend voraussetzt und nur einzelne Bestimmungen wie unter anderem das Verbot der Kontaktaufnahme zwischen Landesvertretungen aufhob.

Zwischen dem 29. Oktober und dem 11. November erlassen mehrere provisorische Landesversammlungen „Beschlüsse“ bzw. „provisorische Landesordnungen“, in denen die Länder durchgehend sämtliche Rechte und Pflichten beanspruchten, die gemäß Dezemberverfassung und Landesordnungen bereits den ehemaligen Kronländern zugestanden waren.⁴⁰ Den Anfang machte am 29. Oktober das zunächst noch auf einen Verbleib bei Deutschösterreich hoffende Deutschböhmen, es folgten die Steiermark, Salzburg und Kärnten.⁴¹ Im Salzburger Beschluss war *expressis verbis* von einer „Rechtsnachfolge“ gegenüber dem früheren Kronland die Rede, so dass auch für die Ebene der Länder der Grundsatz formeller Diskontinuität bei gleichzeitiger materieller Kontinuität festgeschrieben wurde.⁴²

36 Schennach, Die Staatsgründung 1918 und die Länder, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918. Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung „100 Jahre selbstständiges Land Vorarlberg“ (2019) 39 (47–56).

37 Vgl. zB Brauner, Deutsch-Österreich 70–71.

38 Vgl. Schennach, Konstanz 121 sowie Literaturangaben ebd., Anm 3; beispielhaft sei verwiesen auf Mokre, Verfassungsrecht 14–15; Kelsen, Die Verfassung Deutschösterreichs, Jahrbuch des öffentlichen Rechtes der Gegenwart 9 (1920), 245 (258); Wiederin, BRGÖ 2 (2011), 358.

39 StGBI 24/1918.

40 Zum Folgenden schon Schennach, Konstanz 122–126.

41 Die angeführten provisorischen Landesverfassungen sind leicht greifbar in Kelsen, Werke, hg. von Matthias Jestaedt, Bd 5: Veröffentlichte Schriften 1919–1920 (2011) 405–427.

42 LGBl Salzburg 59/1918; hierzu auch schon Schennach, Vom k.k. Ärar 66; Hanisch, Kompromiß der Parteien: Die Entstehung der Salzburger Landesverfassung, in: Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd 1: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 58 (61).

Die in diesem frühen Stadium erlassenen, vorläufigen Verfassungen erklären unisono das Land als „gesonderte, eigenberechtigte Provinz des Staates Deutschösterreich“; die provisorische Nationalversammlung wird als „oberste Gewalt“ akzeptiert.⁴³ Greifbar wird eine weitgehende Ähnlichkeit dieser Beschlüsse und der gewählten Formulierungen. Dies verdeutlicht einmal mehr die diese Wochen prägende Ineinandergreifen der Geschehnisse zwischen Bund und Ländern. Die sehr weitgehende Homogenität bis hin zu den einzelnen Formulierungen verdeutlicht im Übrigen den bereits erwähnten Befund, dass sich die Vorgänge in den Ländern nicht isoliert, sondern in enger Fühlungnahme und teils abgestimmt aufeinander abspielten.⁴⁴ Tatsächlich haben die Forschungen *Gottfried Köfners* aufgezeigt, dass Staatskanzler Karl Renner „eine Art Musterentwurf“ für die provisorischen Landesverfassungen vorgelegt hatte, „den die Länder bloß mehr oder weniger weitgehend abänderten.“⁴⁵ Der Staatskanzler hatte bereits bei der Ende Januar und Anfang Februar 1919 stattgefundenen Länderkonferenz darauf gepocht, dass hinsichtlich der Landesordnungen „eine gewisse Gleichheit nottut“⁴⁶, wobei nach seiner Einschätzung die anzustrebende „Gleichmäßigkeit und Gleichartigkeit“ der Landesverfassungen durch ein von ihm als „unerlässlich“ angesehenes Rahmengesetz sichergestellt werden sollten.

Ohne praktische Bedeutung blieben in dieser Phase Wortmeldungen überzeugter Zentralisten wie jene *Hans Kelsens*, der, mit dem Wortlaut des Staatsgründungsbeschlusses argumentierend, die Befugnis der Länder zum Erlass von Landesverfassungen verneinte und den entgegen seiner Einschätzung zustande gekommenen „keine rechtliche Relevanz“⁴⁷ zubilligte.

In ihrer Gesamtheit lassen diese Maßnahmen zweifellos ein neues Selbstbewusstsein der Länder erkennen, die nach dem Ende der Monarchie und damit der Dezemberverfassung erstmalig eine originäre

43 Vgl. schon *Schennach*, Konstanz 122–123; siehe Salzburg LGBl 59/1918, Kap 1, Abs 1 und 2; Steiermark LGBl 78/1918, Kap 1, Abs 1 und 2; der Kärntner Beschluss nach *Kelsen*, Werke 416 (I. Hauptstück, Abs 1 und 2).

44 Hierzu auch schon *Schennach*, Konstanz 123.

45 *Köfner*, Eine oder wie viele Revolutionen? Das Verhältnis zwischen Staat und Ländern in Deutschösterreich im Oktober und November 1918, *Jahrbuch für Zeitgeschichte* 1979, 131 (141); vgl. auch den Hinweis Renners auf der Länderkonferenz vom 31. Januar und 1. März, wiedergegeben bei *Ermacora*, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung, Bd 1: Die Länderkonferenzen 1919/20 über die Verfassungsfrage (1989) 18–19.

46 Diese und die folgenden Zitate Renners nach *Ermacora*, Materialien 11.

47 *Kelsen*, Werke 436; siehe auch schon den Verweis bei *Schennach*, Konstanz 123.

verfassungsgebende Gewalt für sich beanspruchen und ausüben.⁴⁸ Wenngleich die Zugehörigkeit zum Gesamtstaat festgeschrieben wird, verzichteten die Landesversammlungen doch bezeichnenderweise in diesem Stadium auf eine Konsultation der Provisorischen Nationalversammlung bzw des Staatsrats. In den provisorischen Landesverfassungen wird zudem einheitlich die Fusionierung der bislang von der Statthalterei (bzw in den kleineren Ländern von der Landesregierung) wahrgenommenen allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern sowie der autonomen Landesverwaltung festgeschrieben, die fortan beide von Landesorganen – der Landesregierung und dem Landesrat – auszuüben waren. Dies sanktionierte nur landesverfassungsrechtlich die faktisch bereits vollzogene Übernahme der staatlichen Verwaltung in den Ländern, wurde diese doch von Länderakteuren als verhasster bürokratischer Arm der Wiener Kriegszwangswirtschaft betrachtet.⁴⁹ Den damals durch die Länder geschaffenen *faits accomplis* trug im Nachgang das Gesetz „über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“ vom 14. November 1918 Rechnung.

Zwei Länder erließen übrigens in kurzem Abstand neuerlich eine weitere „provisorische Verfassung“, nämlich am 28. November 1918 wiederum Deutschböhmen sowie einige Tage später am 6. Dezember die Steiermark. Beide stellen – ohne erkennbar in einem Ableitungszusammenhang zu stehen – eine „*Amalgamierung der alten monarchischen Landesordnung und des Gesetzes „über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“*“ dar,⁵⁰ die beide noch eine klare Subordination des jeweiligen Landes unter Staatsrat und Staatsregierung akzeptieren.

B) Ausloten von Handlungsspielräumen? Die Hochzeit landesverfassungsrechtlicher Regelungen im Jahr 1919

Ab dem Jahresende 1918 und noch entschiedener nach dem Zusammentritt der Konstituierenden Nationalversammlung im März 1919 verstärkten sich die teils zentrifugale Tendenzen annehmenden Bestrebungen

48 Hierzu und zum Folgenden schon *Schennach*, Konstanz 124–125.

49 Siehe *Schennach*, Staatsgründung 54–56; vgl auch die zahlreichen Literaturhinweise bei *Schennach*, Vom k.k. Ärar 20, Anm 59.

50 *Schennach*, Konstanz 126 (Vorlage teilweise kursiv); vgl auch *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz 121; *Pernthaler* Entwicklung der Landesverfassungen, in: Weinzierl et al (Hg), Justiz und Zeitgeschichte. Symposionsbeiträge 1976–1993, Bd 2 (1995) 789 (792).

in den Ländern, die mehr Länderautonomie reklamierten und immer entschlossener eine bundesstaatliche Ordnung einforderten.⁵¹ Die ab Februar 1919 gesetzten verfassungsrechtlichen Maßnahmen versuchten zudem teilweise, Spielräume des Landesverfassungsgesetzgebers experimentierend auszuloten. Vor diesem Hintergrund ist überdies der vorerhand befremdliche, ja widersprüchliche Forschungsbefund zu sehen, wonach sich Deutschösterreich als dezentralisierter Einheitsstaat konstituiert habe, die Länder jedoch schon bald „eine Stellung ähnlich den Gliedstaaten eines Bundesstaates“⁵² eingenommen hätten.

Der folgenden Darstellung der landesverfassungsrechtlichen Regelungen, die ab Februar 1919 ergingen, sei eine zeitgenössische Analyse als Orientierung zugrunde gelegt, die Dr. Georg Froehlich⁵³ Ende März 1920 in seiner Eigenschaft als Leiter des Verfassungsgesetzgebungsdienstes der Staatskanzlei zusammengestellt hatte.⁵⁴ Sie listet unter anderem alle verfassungsrechtlich relevanten Gesetzesbeschlüsse und Kundmachungen der Landesversammlungen auf und thematisiert ihre Abweichungen von der Staatsverfassung.⁵⁵

Froehlich unterscheidet mehrere Kategorien. Eine neue Landesverfassung beschloss nach dem als Vorreiter fungierenden Deutschböhmen und Steiermark nur Vorarlberg, die nach den zutreffenden Worten Froehlichs „ohne Mitwirkung der Staatsregierung“ zustande kam und „stark von der Staatsverfassung“ abwich.⁵⁶ Der Landtag von Oberösterreich erließ am 18. März 1919 ein eigenes Gesetz „betreffend die Grundzüge der Landesvertretung“, dessen ersten zwei Artikel sich

51 Hierzu weitere Literaturhinweise bei Schennach, Konstanz 125, Anm 64; ferner Schennach, Staatsgründung 55.

52 So Brauneder, Verfassungsgeschichte 202; siehe auch Neschwara, Determinierung oder relative Autonomie? Zum Verhältnis von Landesverfassung und Reichs- bzw. Bundesverfassung, in: Schennach (Hg), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (2015) 101 („Deutschösterreich ist [...] von Beginn seiner Existenz an als ein dezentralisierter Einheitsstaat anzusehen. Die Länder zeigen aber deutliche Ansätze zu Gliedstaaten eines Bundesstaates.“ [ebd 108–109]).

53 Vgl zu ihm den biographischen Abriss bei Jabloner, Im Dienste der Bundesverfassung: Georg Froehlich, in: Gföner (Red), Beruf(ung) Archivar. FS Mikoletzky, 2 Bde. (2011) 1105.

54 So auch schon bei Schennach, Konstanz 126–130.

55 Edition bei Ermacora, Entstehung, Bd 2 34–52; der Akt wird auch erwähnt bei Ermacora, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976) 43–44.

56 Ermacora, Entstehung, Bd 2 36.

stark an das Vorarlberger Pendant anlehnen und das ebenfalls ohne Einbindung der Staatsregierung zustande kam.⁵⁷

Daneben machte *Froehlich* eine Gruppe von Ländern aus, die „verfassungsrechtliche Bestimmungen in den Gesetzen zur Einberufung des Landtages oder in Einführungs- und Mantelgesetzen für Landtagswahlordnungen“⁵⁸ inkorporierten. Partiiell wurde dabei die Staatsregierung einbezogen (Niederösterreich, Steiermark und Tirol), in anderen Fällen wurde von einer solchen Vorgangsweise abgesehen (Kärnten und Salzburg).

Des Weiteren erörterte *Froehlich* die Frage, inwiefern sich in landesverfassungsrechtlichen Regelungen die Überzeugung von der Selbständigkeit des Landes, von der „Idee eigener Selbstbestimmung“ manifestieren würde.⁵⁹ Dabei unterscheidet er drei Gruppen: Bei der ersten, der er Niederösterreich, Tirol und die Steiermark zuordnet, macht er „nichts derartiges“ [sic] aus. Diese Klassifikation ist für Tirol freilich defizitär, da sie nur den normativen Rahmen betrachtet, nicht jedoch Erklärungen und Entschließungen der Parteien, der Tiroler National- bzw Landesversammlung und klare Stellungnahmen einzelner landespolitischer Akteure.⁶⁰ Diese verdichten sich nämlich seit Jahresende 1918 klar zu dem Bild, wonach das Land nach dem Ende der Dezemberverfassung, dem Abtreten des Monarchen und dem Wegfall der Pragmatischen Sanktion befugt sei, selbstbestimmt das eigene weitere staatsrechtliche Schicksal zu bestimmen.⁶¹ Dem entspricht, dass Tirol als einziges der österreichischen Länder zwar eine Beitrittserklärung zur jungen Republik Deutschösterreich abgab, dies jedoch im Vergleich zu den anderen Ländern leicht verzögert am 25. November und vor allem nur bedingt – vorbehaltlich einer allfälligen anderen Entscheidung einer zukünftigen,

57 LGBI Oberösterreich 23/1919; vgl. *Slapnicka*, Oberösterreich: für weitgehende Zusammenarbeit im Land und beim Bund, in: Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd 1: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 41 (47); *Slapnicka*, Oberösterreich. Von der Monarchie zur Republik 121–122; zu einem wohl aus dem Jahr 1919 stammenden Entwurf einer vollständigen oberösterreichischen Landesverfassung siehe ebd 123–124; *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht (1923) 232.

58 Vgl. *Ermacora*, Entstehung, Bd 2 37; der sinnentstellende, schon im Original zu findende Fehler („[...] in Einführung [sic] und Mantelgesetzen [...]“) – siehe Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik, Staatskanzlei, Zl. 990 ex 1920, 1920 März 31 – wurde stillschweigend korrigiert.

59 Dieses und das folgende Zitat nach *Ermacora*, Entstehung, Bd 2 37.

60 Zum Folgenden schon ausführlich *Schennach*, Konstanz 128–129.

61 Vgl. schon zeitgenössisch *Granichstaedten-Czerva*, Tirol und die Revolution. Eine historische Entwicklung und staatsrechtliche Erläuterung der Umsturzbewegung in Tirol seit 1918 (1920) 28–29, 43–46, 49–50 und 53–54; ferner *Schober*, Die Tiroler Frage auf der Friedenskonferenz von Saint Germain (1982) 315–316.

gewählten Landesvertretung – erfolgte.⁶² Diese Entwicklung kulminierte vor dem Hintergrund der Südtirol-Problematik und der Hoffnung, durch eine Eigenstaatlichkeit die Landeseinheit bewahren zu können, im April/Mai 1919 in Plänen eines Tiroler Freistaates.⁶³

Die zweite Gruppe bestand nach *Freohlich* einzig aus Salzburg.⁶⁴ Dieses hatte im ersten Artikel des Gesetzes „betreffend die Einberufung und Aufgaben des konstituierenden Landtages“ vom 22. Februar 1919 die Rechtsverwahrung formuliert, dass nicht „in staats-, verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Beziehung der zukünftigen Gestaltung der staatlichen und Wirtschaftsentwicklung [!] des Landes Salzburg vorgegriffen“ werden dürfe.⁶⁵

Die dritte Gruppe bilden nach *Freohlich* Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg, und bei ihr komme die Idee des Selbstbestimmungsrechts der Länder am deutlichsten zum Ausdruck.⁶⁶ Im Kärntner Gesetz vom 21. März 1919 „betreffend die Einberufung des verfassungsgebenden Landtages“ wurde im zweiten Artikel als dessen Aufgabe festgehalten, „die selbständige Stellung des Landes Kärnten zu vertreten, die Verfassung des Landes (Landesordnung) zu beschließen und über die Frage des Zusammenschlusses der deutschösterreichischen Länder zu einem Gesamtstaate oder des Anschlusses des Landes an einen anderen Staat durch Volksabstimmung entscheiden zu lassen.“⁶⁷

Die intensivste Beachtung durch die Forschung ist der Vorarlberger Verfassung vom 14. März 1919 zuteilgeworden.⁶⁸ Bereits die einleitenden Worte („Vorarlberg gibt sich als selbständiges Land folgende Ver-

62 Siehe den Wortlaut in: Beschlüsse des Tiroler Nationalrates vom 26. Oktober 1918 bis 16. Dezember 1918 (o J), Sitzung vom 25. November 1918, 45–46; hierzu *Schober*, Geschichte 361; *Schennach*, Staatsgründung 51.

63 Vgl. auch von *Ach*, Das Nachwirken des Tiroler Unabhängigkeitsgedankens in der neutralen Republik Tirol von 1919 bis zur „Europäischen Region Tirol“. Diss. Univ. Innsbruck (2004) 83–87; *Schober*, Tiroler Frage 261–280; *Riedmann*, Verfassungsentwicklung und Demokratisierung vor dem Hintergrund des vergeblichen Kampfes um die Landeseinheit, in: Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd 1: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 76 (78–79).

64 Vgl. *Ermacora*, Entstehung, Bd 2 37.

65 Vgl. LGBl Salzburg 15/1919; hierzu *Fräss-Ehrfeld*, Demokratisierung und Landesverfassung in Kärnten 1918–1920, in: Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd 1: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 118 (123–124); *Schennach*, Konstanz 129.

66 Vgl. *Ermacora*, Entstehung, Bd 2 37.

67 Vgl. LGBl Kärnten 20/1919; hierzu *Fräss-Ehrfeld*, Demokratisierung 123–124.

68 Siehe hierzu den Beitrag von *Bußjäger* im vorliegenden Band; ferner *va Häfele*, Schweiz; *Bußjäger*, Landesverfassung 36–52; *Vögel*, Hundert Jahre, bes 138–155.

fassung“) haben programmatischen Charakter; der Tenor des ersten Paragraphen setzt den damit eingeschlagenen Weg fort: „Das Land ist selbständig, soweit seine Selbständigkeit nicht durch die Verfassung des Bundesstaates beschränkt ist; es übt als selbständiges Land alle Rechte aus, die nicht ausdrücklich der Gewalt des Bundesstaates vorbehalten sind.“ Es ist schon zur Genüge darauf hingewiesen worden, dass der angesprochene, Vorarlberg einschließende Bundesstaat nicht konkretisiert, jedenfalls nicht als Deutschösterreich identifiziert wurde (ganz abgesehen davon, dass Deutschösterreich im März 1919 noch nicht als Bundesstaat verfasst war). Tatsächlich hatte man in Vorarlberg den Schweizer Bundesstaat im Blick, wurden doch in dieser Phase in Vorarlberg ernsthaft Überlegungen über einen Anschluss an die Eidgenossenschaft angestellt. Zudem orientierte sich die Vorarlberger Verfassung an Schweizer Kantonsverfassungen (besonders offensichtlich an jener von St. Gallen),⁶⁹ nach deren Vorlage ferner mit dem Gesetzesreferendum, dem Volksbegehren und der Volksabstimmung direktdemokratische Elemente verankert wurden.

In Vorarlberg wurden zudem erstmals in einer Landesverfassung Grundrechte verankert, die bei der Festschreibung einer Entschädigungspflicht bei Enteignungen sogar über das im Staatsgrundgesetz „über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ Gewährte hinausgehen.⁷⁰

In ganz ähnlicher Weise wie die Vorarlberger Verfassung betonte das vier Tage später verabschiedete oberösterreichische Gesetz „betreffend die Grundzüge der Landesvertretung“⁷¹ die Selbständigkeit des Landes. Tatsächlich wurde rezent aufgezeigt, dass sich Oberösterreich dabei unmittelbar am Vorarlberger Textbestand orientierte.⁷² Das zeigt bereits die nahezu übereinstimmende Formulierung; allerdings spricht das oberösterreichische Gesetz statt von der „Verfassung des Bundesstaates“ von der „Verfassung eines Bundesstaates“. Sie stellt damit nicht nur die Umwandlung Deutschösterreichs in einen Bundesstaat in den Raum, sondern alternativ die Option eines Anschlusses an das ebenfalls bundesstaatlich verfasste Deutsche Reich. Noch offenkundiger wird

69 Hierzu ausführlicher Häfele, Schweiz, bes 137–140.

70 Vgl Häfele, Schweiz 177–179; Schennach, Konstanz 130; Bußjäger, Landesverfassung 48.

71 LGBl Oberösterreich 23/1919; hierzu auch schon Pesendorfer, Der Oberösterreichische Landtag: historische Entwicklung, Wesen und Bedeutung einer Institution (1989) 59; Pesendorfer, Der Oberösterreichische Landtag, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 275 (299–300); Slapnicka, Oberösterreich. Von der Monarchie zur Republik 121.

72 Vgl Schennach, Konstanz 130.

die Vorarlberger Vorlage aber im Artikel zwei, der die „Abstimmung des Volkes“ zwar als eine politische Teilhabeoption des Landesvolks ins Treffen führt, in der Folge jedoch im Unterschied zu Vorarlberg gar keine direktdemokratischen Instrumente mehr vorsieht. Hier hatte der oberösterreichische Gesetzgeber in der Eile etwas zu viel übernommen.

C) Ausklänge und neuerliche Homogenität

Während um den März 1919 ein ganzes Bündel landesverfassungsrechtlicher Regelungen erlassen wurde, kam der diesbezügliche Elan in den Folgemonaten zum Erliegen.⁷³ Der mehrfach greifbare Plan der Erlassung einer niederösterreichischen Landesverfassung blieb nicht nur im März 1919, sondern auch bei einem weiteren Anlauf im Februar und März 1920 im Projektstadium stecken.⁷⁴ Allerdings war spätestens im Frühjahr 1919 klar, dass die Einrichtung des Gesamtstaats als eines dezentralisierten Einheitsstaats am entschiedenen Widerstand der Länder scheitern würde und schworen sich maßgebliche Teile der politischen Eliten auf eine bundesstaatliche Lösung ein.⁷⁵ Auf den von der Forschung hinlänglich dargestellten Prozess der Ausarbeitung der Bundesverfassung und der Einbindung der Länder ist hier – zumal mangels unmittelbaren Bezugs zum vorliegenden Thema – nicht weiter einzugehen.⁷⁶ Gleichsam en passant sei nur auf die in der Frage einer föderalen Ausgestaltung auszumachenden Bruchlinien zwischen den Parteien hingewiesen, engagierten sich doch die Christlichsozialen für einen stärker föderalistisch verfassten Staat, wohingegen die Sozialdemokraten wie die Großdeutschen (wenngleich aus unterschiedlichen Motiven) dem Einheitsstaat zuneigten und für eine starke Zentralgewalt eintraten.⁷⁷ Dementsprechend war das Verhandlungsergebnis in manchen Punkten ein Kompromiss, der insgesamt zwar einen Bundesstaat schuf, jedoch einen gewollt schwach ausgeprägten Bundesstaat. Dies zeigt sich besonders deutlich an der Kompetenzverteilung, die ein markantes Übergewicht

73 Die folgenden Darlegungen orientierten sich an *Schennach*, Konstanz 131–133.

74 *Schmitz*, Demokratisierung und Landesverfassung in Niederösterreich 1918–1922, Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder, Bd 1: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 162 (167); *Schennach*, Konstanz 131.

75 Das Folgende samt weiterführenden Literaturhinweisen bei *Schennach*, Konstanz 131.

76 Hierzu zB überblicksmäßig *Brauneder*, Verfassungsgeschichte 211–213; *Schennach*, Vom k.k. Ärar 25–27.

77 Hierzu speziell *Owerdieck*, Parteien.

des Bundes festschrieb und dazu beitrug, die Klassifizierung Österreichs als atypischen, „*extrem unitarischen Bundesstaat*“⁷⁸ zu begründen.

Entsprechende Wortmeldungen waren im Übrigen schon in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des B-VG laut geworden. Manche Staatsrechtler gingen damals sogar so weit, den bundesstaatlichen Charakter der Republik Österreich trotz der vorderhand eindeutigen, programmatischen Feststellung des Artikels zwei („Österreich ist ein Bundesstaat.“) in Abrede zu stellen.⁷⁹ In unserem Kontext besonders aufschlussreich ist, dass mit *Max Kulisch* einer der Autoren den Ländern namentlich aufgrund ihrer fehlenden Verfassungsautonomie den Gliedstaatscharakter absprach, weshalb Österreich kein Bundesstaat sei.⁸⁰

Dass das B-VG 1920 allein von der Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen und von einem im Entstehungsprozess diskutierten und von Ländervertretern geforderten Zustimmungserfordernis der Landtage abgesehen wurde, rief in manchen Ländern deutliche Unmutsbekundungen hervor,⁸¹ zumal das B-VG in seinem vierten Hauptstück („Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“) schließlich engmaschige bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für die Landesverfassungsgesetzgebung enthielt.⁸² In diesem Kontext war schon zeitgenössisch von einer „*Bevormundung*“⁸³ der Länder, von einem ihnen aufgedrängten engen „*Korsett*“⁸⁴ die Rede.

Die Adaptierung der Landesverfassungen an das B-VG erfolgte im Jahrzehnt zwischen 1920 und 1930.⁸⁵ Den Anfang machte die Steiermark, als letztes folgte Oberösterreich. Dabei lehnten sich die Länder

78 *Pernthaler/Esterbauer*, Der Föderalismus, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 325 (338).

79 Siehe hierzu *Kohl*, Das bundesstaatliche Prinzip in der österreichischen Verfassungsrechtswissenschaft der Ersten Republik, in: Schennach (Hg), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (2015) 117 (bes 136); *Schennach*, Vom k.k. Ärar 81, Anm 355; *Schennach*, Konstanz 132–133.

80 *Kohl*, Das Bundesstaatliche Prinzip 136–137.

81 Vgl nur *Schmitz*, ZNR 1 (1979), 35; *Neschwara*, Entwicklung des Verfassungsrechts 113; *Wiederin*, BRGÖ 2 (2011), 369–370; *Schennach*, Konstanz 133.

82 Das Folgende gekürzt nach *Schennach*, Konstanz 133–134.

83 Vgl *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht 228; *Neschwara*, Determinierung 112.

84 So *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz 111; mit Anführungszeichen bei *Neschwara*, Determinierung 112.

85 Ausführlich hierzu *Schennach*, Konstanz 134–137; ebd findet sich auch eine Aufstellung der entsprechenden Fundstellen in den Landesgesetzblättern; siehe zudem zeitgenössisch *Mokre*, Verfassungsrecht.

stark an das B-VG an, so dass die damals erlassenen Verfassungsgesetze als reine „Ausführungsgesetze“ zum B-VG titulierte wurden.⁸⁶

Immerhin finden sich in den westlichen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg direktdemokratische Elemente auf Landesebene verankert: neben dem Volksbegehren und der Volksabstimmung in Vorarlberg und Salzburg auch das Gesetzesreferendum.⁸⁷

IV. Schluss

Vor dem Hintergrund der bis 1918 und ab 1920 gegebenen, ausgeprägten Homogenität der Landesverfassungen erscheinen die landesverfassungsrechtlichen Vorstöße der Jahre 1918/19 fast wie Experimente, das Korsett gesamtstaatlicher Vorgaben wenn nicht abzulegen, so doch zu lockern. Und trotz aller hier wie dort ausgemachten Uniformität der Landesverfassungen ist ein Unterschied zwischen der Zeit bis 1918 und nach 1920 zu diagnostizieren.⁸⁸ Wie schon die Verankerung direktdemokratischer Elemente andeutete, hatte das Landesverfassungsrecht der Republik durchaus Potenzial, selbst wenn dieses erst ab den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts im Gefolge der damals einsetzenden „Renaissance des Föderalismus“⁸⁹ und der flankierenden wissenschaftlichen Aufarbeitung, für die hier nur stellvertretend auf Friedrich Koja und Peter Pernthaler verwiesen sei, allmählich gehoben wurde. Auf Koja geht das Diktum von der „relativen Verfassungsautonomie der Länder“ zurück, das nunmehr nicht mehr die Bindung der Landesverfassungsgeber an das B-VG betonte, sondern den Fokus auf die verbliebenen

86 Vgl den Hinweis bei Novak, Bundes-Verfassungsgesetz 111.

87 Vgl Schennach, Konstanz 137; vgl bereits Mokre, Verfassungsrecht 101 und 111; Kelsen, Österreichisches Staatsrecht 233–236; zu Vorarlberg nunmehr auch Drexel, Neue Wege der politischen Partizipation. Instrumente der direkten und partizipativen Demokratie in der Vorarlberger Landesverfassung unter Berücksichtigung des neu eingeführten Art 1 Abs 4, Spektrum der Rechtswissenschaft 3 (2013), 165 (174–175).

88 Die Kernthese des vorliegenden Schlusswortes wurde in ausführlicher Form dargelegt in Schennach, Konstanz 138–139.

89 So Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht 50–51 (Zitat 50); hierzu ausführlicher und mit vielen Literaturhinweisen Bußjäger, Zwischen Entmachtung und Vetomacht: Die Entwicklung des österreichischen Föderalismus seit 1945 mit besonderem Blick auf Landtage und Landeshauptleute, in: Schennach (Hg), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (2015) 209.

Gestaltungsspielräume verlagerte, die die Länder in den folgenden Jahrzehnten zunehmend ausloteten.⁹⁰

90 *Koja* bevorzugte noch die Formulierung „relative Verfassungshoheit“ und verstand darunter eine „nur durch die BV [Bundesverfassung, Anm. M. P. S.] begrenzte Verfassungsautonomie“ (*Koja*, Verfassungsrecht 17); siehe im Übrigen auch ebd. 23; *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz 129; zur Durchsetzung der Wendung von der „relativen Verfassungsautonomie“ siehe nur ua *Fallend*, 70 Jahre 58; *Novak*, Die relative Verfassungsautonomie der Länder, in: *Rack* (Hg.), Landesverfassungsreform (1982) 35.

Die Vorarlberger Landesverfassung 1919 – mehr als nur eine „Eintrittskarte in die Schweiz“?

I. Einleitung

In seiner 2006 erschienen Dissertation hat *Arnulf Häfele* die These aufgestellt, dass die Vorarlberger Landesverfassung die juristische Eintrittskarte des Landes in die Schweiz darstellen sollte.¹ Hintergrund dieser Aussage bildete die im Zeitraum der Entstehung der Landesverfassung auf dem Höhepunkt befindliche Vorarlberger Anschlussbewegung an die Schweiz, die bekanntermaßen trotz starker Unterstützung durch das Stimmvolk erfolglos war.

Der Titel des vorliegenden Beitrags knüpft an diese These an, die Fragestellung ist indessen rhetorisch gemeint. Der vorliegende Beitrag wird erläutern, dass die Vorarlberger Landesverfassung schon etwas mehr darstellte, als bloß ein Zeichen des Vorarlberger *good will*, brave Eidgenossen werden zu wollen. Vielleicht mehr ging es um die Postulierung der Staatlichkeit des Landes Vorarlberg und die Bereitschaft seiner politischen Akteure, eigenständig über die Zugehörigkeit des Landes zu einem konkreten Staatsverband zu entscheiden.

Dazu werden zunächst die Begleitumstände der Entstehung der Landesverfassung 1919 geschildert (II.) sowie ihre normativen Inhalte (III.), in der Folge ihre Rezeption unter den Zeitgenossen in Österreich und ihre Wahrnehmung in der Literatur (IV.). Am Schluss folgt eine zusammenfassende kritische Würdigung (V.).

1 *Häfele*, Die Schweiz als Vorbild der Vorarlberger Landesverfassung 1919. Rechtliche und politische Hintergründe des „Kanton Übrig“ (2006).

II. Entstehung der Landesverfassung 1919

A) *Begleitumstände und Erarbeitung*

Die Selbständigerklärung des Landes Vorarlberg durch die provisorische Landesversammlung am 3. November 1918 war ohne größeres Aufsehen vor sich gegangen.² Dazu trugen nicht nur die tristen Begleitumstände, wie vor allem die drückende Nahrungsmittelknappheit und der wirtschaftliche Niedergang bei, die bei den Zeitgenossen das Gefühl erzeugten, sich um wichtigere Dinge als eine Staatswerdung kümmern zu müssen, sondern auch, dass es niemanden überraschen konnte, dass nach dem Untergang der Monarchie die verbindende Klammer mit Tirol aufgelöst war. Und im Übrigen hatte sich das Land Vorarlberg als selbständig erklärt, aber eben als Teil eines in seinen Konturen noch nicht völlig klaren deutsch-österreichischen Staates. Überraschungen blieben vorerst aus.

Die relativierende Bewertung der Selbständigerklärungen der österreichischen Länder aus dem November 1918 durch die österreichische Staatsrechtslehre³ übersieht, dass sich die Beschlüsse der Landesversammlungen nicht nur in Nuancen unterscheiden. So sticht bei der Selbständigerklärung Vorarlbergs hervor, dass sich die provisorische Landesversammlung als einzige der österreichischen Länder ausdrücklich zur „gesetzgebende(n) Körperschaft“ des Landes erklärte.⁴

Bereits am 3. Dezember 1918 wurde im Vorarlberger Landtag ein neunköpfiger Verfassungsausschuss eingesetzt, bestehend aus fünf Christlich-Sozialen, zwei Deutschfreisinnigen und zwei Sozialdemokraten.⁵ Weshalb diese Eile gerade einmal einen Monat nach der Selbst-

2 Siehe dazu *Niederstätter*, 100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg – Festvortrag, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat (2019) 12; *Nachbaur*, 1918: Selbständiges Land Vorarlberg, ebd 60.

3 Etwa *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht (1923) 97 zitiert nach *Brauneder*, Deutsch-Österreich 1918 (2000) 72 (dort EN 85). Kritisch dazu und mwN *Pernthaler*, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979) 26; siehe auch mwN *Gamper*, Entstehung und *Constitutional Engineering* des Bundesstaates, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat (2019) 17 f; ebenso *Schennach*, Die Staatsgründung 1918 und die Länder, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat (2019) 40 ff.

4 *Nachbaur*, 1918: Selbständiges Land 129.

5 Siehe *Bußjäger*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848–2002 (2004) 45.

ständigerklärung und in einer Situation, in der es nach wie vor Dringenderes zu erledigen gab, würde man meinen?

Ein Grund soll das „Gesetz vom 14. November 1918 über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“⁶ gewesen sein, mit dem laut *Kelsen* die Absicht verbunden gewesen sei, die gesamte Landesverwaltung zu verstaatlichen, „*doch die Wirkung des Gesetzes [sei] die gerade Gegenteilige gewesen.*“⁷ Dessen Vorgaben für die Landesorganisation sollten nun auf Landesebene umgesetzt werden.

Das betreffende Gesetz schuf eine Doppelgeleisigkeit der Verwaltung zwischen von der jeweiligen Landesversammlung (Landtag) gewähltem Landesrat und dem ebenfalls von der Landesversammlung gewählten Landeshauptmann mit seinen Stellvertretern (Landesregierung), wobei ersterer die Angelegenheiten der vormals autonomen Landesverwaltung vollzog, letzterer die vormals staatliche Verwaltung. Wie diese beiden Organe interagieren sollten, überließ der Gesetzgeber weitgehend der Praxis. Es war daher nicht zu verwundern, dass große Unklarheit bestand.

Ob es tatsächlich dieses Gesetz war, das die Vorarlberger (warum nicht auch die anderen Länder?) antrieb, kann hinterfragt werden. Eindeutig war allerdings die Absicht der Staatsregierung in Wien, die Länder, die als einzige in der Lage waren, Staatsgewalt auszuüben, stärker unter ihre Kontrolle zu bekommen.

Die Vorarlberger Geschichtsschreibung betont, dass die Landesverfassung 1919 „*einen Höhepunkt selbständigen Handelns des Landes*“ darstellte.⁸ Dies kann durchaus so gesehen werden, in jedem Fall handelte es sich um die erste demokratische Verfassung des Landes⁹ und eigentlich auch Österreichs.¹⁰

Bildete die Staatswerdung Österreichs (und jene Vorarlbergs selbst) das eine dynamische Moment für die Erarbeitung der Landesverfassung, so war ein zweites Moment noch wesentlich dynamischer,

6 StGBI 1918/24; Siehe *Häfele*, Schweiz 75.

7 *Häfele*, Schweiz 75.

8 *Grabherr*, Vorarlberger Geschichte 231; ihn zitierend *Burmeister*, Die Vorarlberger Landesverfassungen bis 1919, in: Land Vorarlberg (Hg), 75 Jahre Selbständiges Land Vorarlberg (1993) 130.

9 *Burmeister*, Landesverfassungen 132.

10 Die provisorische Verfassung des Landes Steiermark war von der provisorischen Landesversammlung vom 6. November 1918 beschlossen worden, die als solche (sie war nicht aus Wahlen hervorgegangen) noch keine demokratische Legitimation aufwies.

nämlich die aus einer zivilgesellschaftlichen Initiative heraus entstandene Anschlussbewegung an die Schweiz.¹¹ Sie zwang den Landtag zum Handeln, und zwar sowohl gegenüber Wien als auch gegenüber Bern Signale zu setzen.

Gewiss hatte der rasende Zulauf, den die bereits am 15. November 1918 von *Ferdinand Riedmann*, einem Lehrer und Kriegsheimkehrer, initiierte Anschlussbewegung an die Schweiz binnen weniger Wochen erfahren hatte, Druck auf die Entscheidung des Landtages, am 3. Dezember 1918 einen Verfassungsausschuss einzusetzen, ausgeübt.

B) „Vorarlberg gibt sich als selbständiges Land folgende Verfassung“ – Normativer Kontext

Die Vorarlberger Landesverfassung ging weit über den Rahmen hinaus, welcher sowohl das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, das mit dem Gesetz vom 12. März 1919 über die Staatsform¹² bestätigt worden war, sowie das mittlerweile ebenfalls erlassene Gesetz über die Volksvertretung¹³ zogen. Die Auffassung *Kojas*, der in diesen im Wesentlichen Ausführungsgesetze zu den staatsgesetzlichen Vorschriften erblickt, ist daher falsch.¹⁴

Koja geht davon aus, dass das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern den von den Ländern wenige Tage zuvor geschaffenen Tatsachen Rechnung tragen sollte.¹⁵ Diese Interpretation ist wohl richtig, erklärt allerdings nicht, in welchem normativen Verhältnis Bestrebungen, eine Vorarlberger Landesverfassung zu erlassen, mit der noch nicht existierenden Bundesverfassung stehen sollten. Man wird wohl davon ausgehen müssen, dass den Ländern diese Kompetenz

11 Aus der breit vorhandenen Literatur zu diesem Thema siehe *Bußjäger*, „Das Vorarlberger Volk will leben und nicht zugrundegehen!“, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 2019/3–4, 348 ff; *Häfele*, Schweiz; *Pichler*, *Das Land Vorarlberg 1861–2015* (2015) 165 ff; *Schmidgall*, Die „legalistische“ Revolution 1918/19 und ihre Auswirkungen, in: *Niederstätter* (Hg), *Epochengrenze 1918?* 158 ff; *Grabherr*, *Vorarlberger Geschichte* (1986) 252 ff.

12 StGBI 1919/174.

13 StGBI 1919/179.

14 *Koja*, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*² (1988) 5. Ebenso wenig ist der Verweis auf einen Beitrag *Kelsens* in ZÖR I (1914) hilfreich (so aber *Koja*, *Verfassungsrecht* 6).

15 *Koja*, *Verfassungsrecht* 6.

zustand.¹⁶ *Pernthaler* ist nach wie vor im Recht, wenn er darauf verweist, dass das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern eine Landesgesetzgebung bzw eine Verfassungshoheit der Länder gar nicht vorsah.¹⁷ Vielmehr übten die Länder ihre Landesgesetzgebung und ihre Verfassungshoheit originär aus, auf eine Weise, die nur durch die Autorität der Länder und ihre Verfassungsautonomie gedeckt war.¹⁸ Das Land Vorarlberg machte mit seiner originären Souveränität Ernst.

Der Berichterstatter in der Landtagssitzung vom 14. März 1919 *Helmut Mittelberger* betonte denn auch, dass das Land Vorarlberg ein „Freistaat im wahrsten Sinne des Wortes werden [sollte], in dem das Volk selbst regiert, selbst verwaltet, selbst seine Verhältnisse ordnet, selbst aber auch die Verantwortung trägt.“¹⁹

Um einer Aussage *Kojas* entgegenzutreten, sei an dieser Stelle festgehalten, dass sich die Vorarlberger Landesverfassung niemals als provisorisch verstanden hat.²⁰ Im Gegenteil, das Wording im Ingress lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: „Vorarlberg gibt sich als selbständiges Land folgende Verfassung.“ Provisorisch war für die Vorarlberger Verfassungsgeber nicht ihre Verfassung, sondern die Zugehörigkeit zu Deutsch-Österreich.²¹ Dies wird auch durch die Übergangsbestimmung des § 51 Abs 2 Landesverfassung akzentuiert: „Ihre auf den Bundesstaat bezüglichen Bestimmungen gelten insolange und insoweit, als der Bundesstaat dem Lande sein Gebiet, seine Selbständigkeit [Hervorhebungen iO] innerhalb des Schranken des § 1 dieser Verfassung, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmäßigen Rechte der Volksgenossen sowie die Rechte und Befugnisse, die das Volk seinen Vertretern übertragen hat, gewährleistet.“

Zu dieser „Übergangsbestimmung“ entwickelte sich in der Landtagssitzung denn auch eine längere Diskussion. Der Berichterstatter führte dazu aus, dass diese Bestimmung das dem Wesen des Bundesstaates in-

16 *Koja*, Verfassungsrecht 5, entzieht sich der Beantwortung dieser Frage mit dem Hinweis darauf, „wie immer man die Rechtslage im Verhältnis zwischen den provisorischen LVen und diesen StGen beurteilt“.

17 *Pernthaler*, Staatsgründungsakte 27.

18 *Pernthaler*, Staatsgründungsakte 27.

19 Stenographische Protokolle des Vorarlberger Landtages 1918/19, 13. Sitzung, S 2. Siehe auch *Brandtner/Hämmerle/Müller*, Der Vorarlberger Landtag, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 539 (546).

20 *Koja*, Verfassungsrecht 5, bezeichnet all diese Landesverfassungen, ohne sie im Einzelnen zu benennen, als provisorisch.

21 Vgl auch *Brauneder*, Deutsch-Österreich 229; *Wiederin*, Von der Staatsgründung 1918 zur Bundesverfassung 1920, in: Bußjäger (Hg), November 1918 – Die Länder und der neue Staat (2019) 142 f.

newohnende Vertragsverhältnis unterstreiche: „Wenn du ‚Bundesstaat‘ Deine Bedingung uns gegenüber erfüllst, dann erfüllen wir treu unsere Pflichten Dir gegenüber. Wenn Du deine Pflichten nicht erfüllst, dann halten wir uns auch nicht mehr für verpflichtet den Aufgaben, welche der Bundesstaat uns zugewiesen hat, sondern wir fühlen uns frei und ledig [...]. Wenn ein Teil der Pflicht nicht erfüllt ist, dann ist die Ehe gelöst.“²² Die Einbeziehung Vorarlbergs in welchen Bundesstaat auch immer beruhte nach dieser Auffassung auf einem synallagmatischen Vertragsverhältnis!²³

Freilich, ganz unbestritten blieb das nicht: Der Abgeordnete *Feierle* von den Großdeutschen erblickte in dieser Bestimmung eine „*Liebe auf Kündigung*“, die er zu streichen beantragte, da er – nicht ganz zu Unrecht – davon ausging, dass der Bundesstaat eine Ehe auf Kündigung nicht akzeptieren würde.²⁴ Die Mehrheit des Landtages lehnte jedoch die Eliminierung der Bestimmung ab.²⁵

Es war also die selbständige Verfassungshoheit der Länder, die durch ihre Anerkennung der Zentralstaatsgewalt den Bundesstaat Österreich begründete und nicht umgekehrt.²⁶ Während auf der Ebene der Staatsregierung in Wien die ersten Weichen in die Richtung eines (dezentralisierten) Einheitsstaates gelegt wurden, schufen die Länder durch den Fortbestand der Landesgesetzgebung und Vollziehung Fakten, die zu Recht als originäre Staatsgründung interpretiert werden können.²⁷ Vorarlberg ging dabei am weitesten.

III. Normative Inhalte

Werfen wir zunächst einige Streiflichter auf verschiedene Inhalte der Landesverfassung und ihre Rezeptionsgrundlagen:

22 Stenographische Protokolle des Vorarlberger Landtages 1918/19, 13. Sitzung, S 9; siehe auch *Brandtner/Hämmerle/Müller*, Landtag 546.

23 Vgl dazu auch *Brauneder*, Deutsch-Österreich 229; Wiederin, Staatsgründung 143.

24 Stenographische Protokolle des Vorarlberger Landtages 1918/19, 13. Sitzung, S 8.

25 Stenographische Protokolle des Vorarlberger Landtages 1918/19, 13. Sitzung, S 9.

26 *Pernthaler*, Staatsgründungsakte 27.

27 Vgl auch *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 285 f.

A) Staatlichkeit des Landes

In seinem § 1 deklariert sich das Land als selbständig, „soweit seine Selbständigkeit nicht durch die Verfassung des Bundesstaates ist; es übt als selbständiges Land alle Rechte aus, die nicht ausdrücklich der Gewalt des Bundesstaates vorbehalten sind.“

Diese Wendung findet sich in verschiedenen Spuren auch im geltenden Vorarlberger Landesverfassungsrecht:

So wird in Art 1 Abs 1 LV freilich in wörtlichem Einklang mit Art 2 Abs 1 B-VG (und in Einklang mit zahlreichen Formulierungen der in den Landesverfassungen der anderen Bundesländer) statuiert: „Vorarlberg ist ein selbständiges Land des Bundesstaates Österreich.“ Die Besonderheit ist hingegen Art 1 Abs 2 LV, wonach Vorarlberg als „selbständiger Staat alle Hoheitsrechte aus[übt], die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind oder übertragen werden.“

Nun bildete freilich die Rezeptionsgrundlage des § 1 der Vorarlberger Landesverfassung 1919 Art 3 der Schweizerischen Bundesverfassung von 1874, lautete es dort doch: „Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“²⁸ Diese Bestimmung ist auch in Art 3 der gegenwärtigen Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft nur unwesentlich verändert enthalten.

Der Vorarlberger Landesverfassungsgesetzgeber tauschte „Souveränität“ durch „Selbständigkeit“ und versetzte sich in die Sichtweise eines Schweizer Kantons. Fertig war das Bundesstaatsmodell entsprechend der Schweizer Konstruktion! Der Landesverfassungsgesetzgeber 1923, auf den Art 1 Abs 2 LV zurückgeht, formulierte in seinem Art 1 Abs 1 demgegenüber: „Vorarlberg ist ein selbständiges Bundesland, der demokratischen Republik Österreich.“ In seinem Abs 1 vollzog Vorarlberg seine Einfindung in das B-VG. In seinem Abs 2 hielt es hingegen am Bundesstaatsmodell der Schweiz fest! Der „selbständige Staat“ des Art 1 Abs 2 LV ist nichts anderes als der „souveräne Kanton“ des Art 3 BV.

Freilich sah auch das wenige Tage später in Oberösterreich verabschiedete Gesetz über die Grundzüge der Landesvertretung²⁹ in seinem Art I vor, dass das Land Oberösterreich als selbständiges Land

28 Dazu näher Häfele, Schweiz 132.

29 LGBl 23/1919.

alle Rechte ausübt, welche nicht durch ausdrückliche Vereinbarung (!) der Gewalt eines (!) Bundesstaates übertragen worden waren.³⁰

Gemäß § 2 Landesverfassung 1919 steht die Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt des Landes der Gesamtheit des Vorarlberger Volkes zu. Sie wird ausgeübt teils unmittelbar durch Abstimmung des Volkes, teils mittelbar durch Landtag, Landesrat und Landesregierung.³¹ Rezeptionsgrundlage bildete Art 45 der Kantonsverfassung St. Gallen von 1890.³² Es war naheliegend, sich in einer damals relativ jungen Verfassung eines benachbarten Kantons umzuschauen.

Diese Bestimmung, welche die Verankerung der Staatsgewalt im Volk zum Ausdruck brachte, fand sich indessen in der Landesverfassung von 1923 nicht mehr. Möglicherweise war dem Landesverfassungsgesetzgeber die Referenz vor dem unmittelbaren Volkswillen nach dem Scheitern der Anschlussbewegung trotz überwältigenden Votums der Stimmbürger damals schon nicht mehr geheuer.

B) Staatsorganisation

Die Staatsorganisation der Landesverfassung 1919 versuchte aus den wenig zweckmäßigen Vorgaben des Gesetzes über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern das Beste zu machen: Man hielt sich an die Rahmenbedingungen. Die Verfassung kreierte somit einen Landesrat, der aus dem Landeshauptmann als Vorsitzenden und acht weiteren, vom Landtag nach dem Grundsatz der Verhältniswahl aus seiner Mitte entsandten Mitgliedern, bestand (§ 10 LV). Diese Form der Wahl war in den Vorgaben nicht enthalten, für die Zeitgenossen kam angesichts der schwierigen Lage aber wohl nichts anderes in Betracht.³³

Die Landesregierung bestand aus dem Landeshauptmann und zwei Mitgliedern des Landesrates als Beisitzern, die den Titel „Erster und Zweiter Landeshauptmannstellvertreter“ führten.³⁴ Durch die Anordnung, dass die Stellvertreter aus dem Kreis der Landesräte zu wählen waren, ließ sich zumindest eine gewisse personelle Identität zwischen

30 Vgl. *Wiederin*, Staatsgründung 143.

31 Siehe auch *Häfele*, Schweiz 133.

32 *Häfele*, Schweiz 133.

33 § 2 des Gesetzes über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern sah dazu lediglich vor, dass die Landesräte von den Landesversammlungen gewählt waren. Die Verhältniswahl war nicht vorgegeben.

34 Dies entsprach den Vorgaben des § 4 iVm § 3 des Übernahmegesetzes.

Landesregierung und Landesrat insoweit herstellen, als erstere die kleinere Gruppe bildete.

§ 12 bestimmte, dass der Landtag sich selbst und dem Landesrat eine Geschäftsordnung gab.³⁵ Der Landtag wurde auf fünf Jahre gewählt (§ 13). Er hielt grundsätzlich am Sessionensystem der konstitutionellen Monarchie fest, indem in § 14 bestimmt wurde, dass sich der Landtag zweimal im Jahr, und zwar im Frühling und im Herbst, versammelte. Außerordentliche Versammlungen waren jedoch vorgesehen.

Der Landtag hatte keinen eigenen Präsidenten, vielmehr übernahm diese Funktion der Landeshauptmann (§ 9). Dem Landtag oblag gemäß § 15 als „oberste gesetzgebende Körperschaft des Landes“ die Erlassung und Erläuterung der Gesetze, „insoweit sie nicht der bundesstaatlichen Gesetzgebung vorbehalten sind, unter Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte des Volkes.“ Die Abgeordneten genossen das freie Mandat (§ 21 Abs 1) und eine (eingeschränkte) Immunität (§ 21 Abs 2).

Der Landesrat bildete das oberste Vollzugsorgan des Landes (§ 23). Die Landesregierung besorgte die Durchführung der Gesetze und Verordnungen des Bundesstaates (§ 29).

C) Demokratie

Innovativer konnte die Verfassung auf dem Gebiet der Demokratie sein. Die Stimmberechtigten übten gemäß § 3 ihre verfassungsmäßigen Rechte aus durch Annahme oder Verwerfung der Verfassung und ihrer Abänderungen durch Begehren einer Abänderung der Verfassung, durch Wahl des Landtages, durch Genehmigung oder Verwerfung von Gesetzen und durch Volksbegehren (§ 3). Diese Bestimmung war rezipiert von Art 46 der Kantonsverfassung von St. Gallen aus dem Jahre 1890.³⁶ Diese für damalige österreichische Verhältnisse „*geradezu radikaldemokratisch anmutenden Bestimmungen*“ weckten möglicherweise auch in der Landesversammlung eine gewisse Skepsis, die der Berichterstatter zu zerstreuen versuchte: „*Der Verfassungsausschuss war sich wohl im klaren, dass damit ein ganz neuer Weg, eine ganz neue Bahn betreten wird. Er ist daher davon überzeugt, dass der gesunde Sinn*

35 Dazu findet sich im maßgeblichen Übernahmegesetz keine Regelung.

36 Häfele, Schweiz 136.

*unser Volk stets davor bewahren wird, mit den Freiheiten, die ihm eingeräumt sind, irgendwelchen Missbrauch zu treiben.*³⁷

Jedes Gesetz, das nicht dringlicher Natur war, unterlag der Volksabstimmung, wenn binnen 31 Tagen nach Erlass des Gesetzes 10.000 Stimmberechtigte, unterschriftlich die Abstimmung verlangten (§ 4). Diese, aus Art 47 der St. Galler Kantonsverfassung rezipierte Bestimmung,³⁸ hat nunmehr hundert Jahre überdauert. Die Landesverfassung 1923 sah dieses Vetoreferendum bereits vor. Die heute geltende Bestimmung des Art 35 Abs 1 lit a LV kennt weiterhin das Erfordernis von 10.000 Unterschriften (bei einer erheblich größeren Zahl an Stimmberechtigten), die Frist ist auf acht Wochen ausgeweitet.

Der Landtag konnte (wie dies auch heute der Fall ist, Art 35 Abs 1 lit d LV) aus Eigenem eine Volksabstimmung anordnen (§ 5).³⁹ Ein Volksbegehren konnte auf die Abänderung oder Erlassung eines Gesetzes einschließlich von Verfassungsgesetzen gerichtet sein. Dieses war zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn es von mindestens 15.000 Stimmberechtigten unterstützt wurde.

Das Wahlrecht sah die Grundsätze der Verhältniswahl vor (§ 7).⁴⁰ Der Landtag bestand aus 30 Mitgliedern, den Vorsitz führte der Landeshauptmann, ihm zur Seite standen der zweite und dritte Vorsitzende (§ 9). Diese beiden Personen waren nicht identisch mit den Stellvertretern des Landeshauptmannes in der Landesregierung (§ 11).⁴¹

37 Stenografischer Sitzungsbericht 1918/19, 13. Sitzung, S 2; Brandtner/Hämmerle/Müller, Landtag 547.

38 Häfele, Schweiz 137.

39 Entsprach Art 48 Kantonsverfassung St. Gallen (vgl Häfele, Schweiz 140).

40 Mit Ausnahme der Verhältniswahl orientierte sich diese Bestimmung an Art 50 Kantonsverfassung St. Gallen (vgl Häfele, Schweiz 143).

41 Letztere Bestimmungen waren wiederum eine Anpassung an die Vorgaben des Gesetzes über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern.

Ein Blick auf die Entwicklung der direkten Demokratie in Vorarlberg seit 1919 zeigt folgendes Bild:⁴²

Instrument	1919	1923	1949	1984	2011
Volksbegehren (führt zu Behandlung im Landtag)	Keine konkrete Zahl genannt	15.000 (20%)	5.000 (4,6%)	5.000 (2,6%)	5.000 (1,9%)
Volksbegehren (führt zu Volksabstimmung)	15.000 (21,2% der Wahlberechtigten)	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	20% der Stimmberechtigten	10% der Stimmberechtigten
Vetoreferendum	10.000 (14,1%)	15.000 (20%)	10.000 (9,2%) oder 15 Gemeinden	10.000 (5,2%) oder 10 Gemeinden	10.000 (3,8%) oder 10 Gemeinden
Volksbefragung	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	5.000 (2,6%) oder 10 Gemeinden	5.000 (1,9%) oder 10 Gemeinden
Volksbegehren (in Angelegenheiten der Verwaltung)	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	5.000 (2,6%) oder 10 Gemeinden	5.000 (1,9%) oder 10 Gemeinden

Anmerkungen zur Tabelle: Angeführt sind die für das jeweilige Instrument erforderliche Anzahl der Wahl- bzw. Stimmberechtigten sowie – in Klammer – die Prozentsätze der insgesamt Wahl- bzw. Stimmberechtigten.

Die Darstellung erweist, wie impulsgebend die Landesverfassung 1919 für die spätere Entwicklung war und dadurch noch immer nachwirkt.

D) Grundrechte und Grundpflichten

Die Landesverfassung 1919 enthielt in ihrem V. Abschnitt unter „Rechte der Volksgenossen“ einen Grundrechtekatalog. Die Landesverfassung 1923 sollte davon im Lichte dessen, dass das B-VG den Grundrechtekatalog der Monarchie übernahm, Abstand nehmen. Erst ihre Novelle des Jahres 1984 brachte eine punktuelle Ergänzung hinsichtlich des An-

⁴² Entnommen aus Bußjäger, Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 151 (159).

spruchs auf Entschädigung bei Enteignungen auf Grund von Landesgesetzen.⁴³

Der Grundrechtekatalog war insgesamt nicht stark ausgebaut. Er enthielt:

- Ein Gleichheitsgebot (§ 35 Abs 1), das in ähnlicher Form in Art 4 der damaligen schweizerischen Bundesverfassung enthalten war.⁴⁴
- Die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (§ 35 Abs 2), samt einer Präzisierung der Rechte bestimmter Religionen (§ 36).⁴⁵
- Eine Eigentumsgarantie samt Anspruch auf Entschädigung (§ 38).⁴⁶
- Eine Liegenschaftsverkehrsfreiheit (§ 39).⁴⁷

Verankert wurde die deutsche Sprache als Amtssprache und der deutschen Sprache darüber hinaus eine Art Gewährleistungsgarantie zugebilligt (§ 37).

Als Grundpflicht wurde die Stimmpflicht festgelegt (§ 40).

Die Grundrechte waren demgemäß nur sehr rudimentär abgebildet. Keine Rede ist etwa von der Meinungsfreiheit, der Erwerbsfreiheit, des Schutzes der persönlichen Freiheit oder der Privatsphäre.⁴⁸

E) Verfassungsrevision

Die Verfassungsrevision war vergleichsweise detailliert geregelt. Einerseits stand sie dem Volk zu (siehe oben Demokratie), andererseits dem Landtag. Dieser konnte mit einem Präsenzquorum von zwei Dritteln und einem Abstimmungsquorum von zwei Dritteln eine Abänderung der Verfassung beschließen. Ein Drittel der Abgeordneten konnte eine Volksabstimmung darüber verlangen (§ 46).

43 Art 11 LV.

44 Vgl Häfele, Schweiz 162.

45 Auch diesbezüglich erfolgte eine Orientierung an schweizerischem Recht, vgl Häfele, Schweiz 172 ff.

46 Orientierung an Art 31 St. Galler Kantonsverfassung, vgl Häfele, Schweiz 178.

47 Orientierung an Art 33 St. Galler Kantonsverfassung, vgl Häfele, Schweiz 179.

48 Dazu auch Bußjäger, Landesverfassung 62.

Soweit das Volk (§ 6) eine Abänderung verlangte, hatte der Landtag darüber zu beraten. Der Entwurf des Landtages (also auch ein möglicher Gegenentwurf) musste ebenfalls dem Volk vorgelegt werden (§ 47). Dieses hatte zwei Fragen zu klären, ob eine Abänderung stattfinden soll oder nicht und ob der vom Landtag vorgelegte Antrag angenommen oder abgelehnt werden sollte (§ 48).

Diese Bestimmungen waren aus den Art 114 und 115 der St. Galler Kantonsverfassung rezipiert worden.⁴⁹

F) Exkurs: Wer ist das Volk? Vorarlberg und das Selbstbestimmungsrecht⁵⁰

Der Entstehungsprozess der Landesverfassung 1919 und ihre Inhalte haben viel mit dem Selbstbestimmungsrecht zu tun, auf das Vorarlberg pochte, um den Anschluss an die Schweiz durchzusetzen. Die staatsrechtliche Position der Landesverfassung war eindeutig: Das Land hatte eine originäre Souveränität in Anspruch genommen und der Anschluss an Deutsch-Österreich war nur ein provisorischer.

Nach dem eindeutigen Ausgang der Volksabstimmung vom 11. Mai 1919 wurde das Vorarlberger Selbstbestimmungsrecht zu einer Frage, die auf der internationalen Bühne geklärt werden sollte. Landeshauptmann *Otto Ender* meldete die Wünsche des Schweizer Außenministeriums nach Abklärung der Frage, ob in Wien das Vorarlberger Selbstbestimmungsrecht Anerkennung finde, der Staatsregierung.⁵¹ Am 15. März 1919 erklärte die provisorische Landesversammlung mit Beschluss ausdrücklich den „Vorbehalt des Selbstbestimmungsrechtes“. Erst der neu-zuwählende Landtag sollte „über den definitiven Anschluss des Landes an ein größeres Staatswesen entscheiden.“⁵²

Die Staatsregierung hatte gegen die Volksabstimmung vom 11. Mai keinen Einwand erhoben. Also ging man davon aus, dass seitens Wiens das Selbstbestimmungsrecht anerkannt werde. Die Vorarlberger drangen weiters darauf, dass die Anschlussfrage in der Pariser Friedenskon-

49 Vgl Häfele, Schweiz 196.

50 Dieser Exkurs folgt in Teilen dem Beitrag von *Bußjäger*, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 2019/3–4, 352 bis 356.

51 Häfele, Schweiz 252.

52 Siehe auch *Pernthaler/Lukasser*, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*, Bd 2/8. Vorarlberg (1995) 16.

ferenz behandelt werde, *Karl Renner* dagegen wollte die Sache bilateral zwischen Österreich und der Schweiz verhandelt wissen.⁵³

Diese Auffassungsdivergenzen prägten die folgenden Wochen, wobei sich die Staatsregierung mit ihren Außenkompetenzen gegenüber den Vorarlbergern in einer begünstigten Rolle befand. Der Vorarlberger Landesrat fürchtete nicht zu Unrecht, dass nach der Aufteilung der Welt, die in den Friedenskonferenzen stattfinden sollte, niemand mehr Interesse hatte, Grenzen nachträglich zu verändern. Andererseits war aber auch das Argument der Staatsregierung nachvollziehbar, dass eine Entlassung Vorarlbergs aus dem österreichischen Staatsverband eine Vielzahl von völkerrechtlichen Fragen der Rechtsnachfolge aufwarf, die eben nicht mit den Alliierten, sondern mit dem aufnehmenden Staat zu klären waren.⁵⁴

Die Staatsregierung äußerte sich in ihrem Schreiben vom 26. Juni 1919 nicht eindeutig zum Selbstbestimmungsrecht Vorarlbergs. Um nicht brandbeschleunigend zu wirken, lehnte sie es nicht eindeutig ab, gestand es aber auch nicht eindeutig zu. Der Vorarlberger Landesrat versuchte in einem Antwortschreiben vom 12. Juli 1919 das Beste aus der Sache zu machen und interpretierte das Schreiben der Staatsregierung so, dass Vorarlberg das Selbstbestimmungsrecht zugestanden wurde. Die Staatsregierung wiederum äußerte sich dazu nicht mehr.⁵⁵

Aus einem internen Aktenvorgang des Verfassungsgesetzgebungsdienstes der Staatsregierung ist immerhin bekannt, dass das Vorarlberger Volk nicht als eigenes Volk, sondern lediglich als Segment des deutschen Volkes, bzw wenn man den Volksbegriff schon einschränke, des deutsch-österreichischen Volkes zu verstehen sei. Zwar könnte die Bevölkerung eines Teilgebietes einen Wunsch auf Loslösung äußern: Einen Anspruch auf Berücksichtigung könne aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht abgeleitet werden.⁵⁶

Damit wurde auch dem staatstheoretischen Konzept, das der Landesverfassung 1919 zugrunde lag, eine Absage erteilt: Die originäre Souveränität, die Vorarlberg für sich beanspruchte, die ruhte demnach beim „*deutschösterreichischen Volk*“.⁵⁷

53 Häfele, Schweiz 252 f.

54 Vgl Häfele, Schweiz 253 f.

55 Häfele, Schweiz 252 ff.

56 Häfele, Schweiz 260.

57 Häfele, Schweiz 260.

In Vorarlberg wurde die Haltung der Staatsregierung richtig aufgefasst: „*Ein Schrei der Entrüstung geht durch das Land, dass dem Volke trotz feierlicher Verkündung das Selbstbestimmungsrecht nicht von den Feinden, sondern von denen vorenthalten wird, die nicht müde werden, das genannte Rechte für sich in Anspruch zu nehmen*“, so kommentierte das Vorarlberger Volksblatt die Kundgebungen, die nunmehr im ganzen Land für das Selbstbestimmungsrecht und gegen die Staatsregierung in Wien organisiert wurden.⁵⁸

Im weiteren Verlauf argumentierten die Proponenten des Anschlusses, Wien habe die Vorarlberger Unabhängigkeitserklärung vom 3. November 1918 ohne Widerrede hingenommen. Der Vorarlberger Landeshauptmann *Otto Ender* nahm zwar im Rahmen der österreichischen Delegation an der Konferenz in St. Germain teil, *Karl Renner* ließ es indessen nicht zu, dass er sich zu Wort melden konnte.⁵⁹

Im Rahmen der Länderkonferenz vom 15. September 1919 rechtfertigte *Renner* den Friedensvertrag von St. Germain. In der Karte und in der Gebietsbeschreibung, die einen wesentlichen Bestandteil des Friedensvertrages bildeten, sei das Staatsgebiet der nun sogenannten Republik Österreich endgültig und auf die Dauer beschrieben und, so *Renner*, „*damit sind die bisher etwa als strittig behandelten Gebietsfragen entschieden*.“⁶⁰ Es könnte also im Rahmen dieses Friedensvertrages von einer Änderung des Gebietsbestandes nicht mehr gesprochen werden. Was man in dieser Hinsicht durchzusetzen wünsche, sei ausschließlich dem Völkerbunde vorbehalten.⁶¹

In der Folge entwickelte sich zwischen Vorarlberg und der Republik Österreich ein Disput über Souveränität, der aus Vorarlberger Sicht immer wieder auf die Landesverfassung 1919 rekurrierte. In Vorarlberg kursierten, gestützt durch eine mehr und mehr freundliche Haltung der Schweiz,⁶² Gerüchte, wonach die Landtagsitzung vom 5. Dezember 1919 die (völkerrechtliche) Selbständigerklärung mit sich bringen würde.⁶³ Dazu kam es nicht. Staatskanzler *Renner* hatte zuvor in der Nationalversammlung erklärt: „*Der Schweizer Bundesrat hat das [sic!] Vorarlberg er-*

58 Häfele, Schweiz 263.

59 Häfele, Schweiz 264.

60 Häfele, Schweiz 267.

61 Häfele, Schweiz 267.

62 Insbesondere war der Schweizerische Außenminister *Calonder* ein entschiedener Anschlussbefürworter. Auch ein Hilfskomitee „Pro Vorarlberg“ hatte sich in der Schweiz gebildet.

63 Zuderell, Die Anschlussbewegung Vorarlbergs an die Schweiz 1918–1921 (1946) 25.

*mutigt von Deutsch-Österreich abzufallen. Die deutsch-österreichische bot alle moralischen Mittel auf, um das Land von einer solchen Entschließung abzuhalten.*⁶⁴ Immerhin erklärte sich die Staatsregierung bereit, einen entsprechenden Antrag des Vorarlberger Landtags an den Völkerbund heranzutragen, freilich unter Vorbehalt der Abgabe einer Äußerung zur Wahrung der Interessen Österreichs.⁶⁵

Am 5. Dezember 1919 verabschiedete der Landtag eine Erklärung, die sich an dem orientierte, was die Staatsregierung zu konzedieren bereit war, allerdings auch die unverhüllte Drohung enthielt, dass der Landesrat beauftragt wurde, „alle ihm nötig scheinenden Vorkehrungen für den Fall zu treffen, dass unser Land in die Lage kommen sollte, von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch zu machen.“⁶⁶

Solchen Entscheidungen kam nun Staatskanzler *Renner* zuvor, der nach Paris reiste und den Fall beim Obersten Rat der Entente anhängig machte. Dieser genügte die ablehnende Haltung der Staatsregierung, um die Angelegenheit wie folgt zu bescheiden: *„Die alliierten und assoziierten Mächte, beseelt von dem Wunsche, die Existenz Österreichs innerhalb der Grenzen, die ihm angewiesen wurden, und entschlossen, den Verfügungen des Vertrags von St. Germain Nachachtung zu verschaffen, erklären, dass sie sich jedem Versuch, der die territoriale Unversehrtheit Österreichs oder der im Gegensatz zu den Festlegungen im Art 55 des genannten Vertrages in irgend einer Art, sei es direkt oder indirekt, die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit Österreichs gefährden könnte, entgegenstellen.“*⁶⁷

Vorarlberg gab sich freilich noch immer nicht geschlagen. Am 16. Februar 1920 erklärte Landeshauptmann *Ender* noch in der Länderkonferenz, dass Vorarlberg nach wie vor sein Selbstbestimmungsrecht beanspruche und die Zugehörigkeit zu Österreich nur als provisorisch betrachte.⁶⁸

Am 26. März 1920 beschloss der Vorarlberger Landtag ein Memorandum an den Völkerbund. Dieses berief sich auf das Selbstbestimmungsrecht Vorarlbergs und argumentierte sowohl mit ethnischen als auch ökonomischen Gründen und endete mit dem Satz: „Das Vorarlberger

64 Zitiert nach *Zuderell*, Anschlussbewegung 26.

65 *Zuderell*, Anschlussbewegung 26.

66 Zitiert nach *Zuderell*, Anschlussbewegung 27.

67 Zitiert nach *Zuderell*, Anschlussbewegung 29 f.

68 *Zuderell*, Anschlussbewegung 31.

Volk will leben und nicht zugrunde gehen.“⁶⁹ Vorläufig ergab sich jedoch nichts, vielmehr konzentrierten sich die politischen Kräfte in Österreich auf die Finalisierung des B-VG, der Konstitutionalisierungsprozess der jungen Republik sollte endlich zum Abschluss gebracht werden.

Noch am Vorabend der Beschlussfassung des B-VG, am 30. September 1920, machten die Vorarlberger Abgeordneten im Nationalrat, *Schneider, Fink* und *Jutz* deutlich, was sie vom ungeliebten B-VG hielten:

*„Die von allen Parteien der provisorischen Landesversammlung von Vorarlberg am 3.11.1918 und am 15.3.1919 einhellig gefassten Beschlüsse bleiben voll aufrecht. Aufgrund dieser Beschlüsse ist das Land Vorarlberg an die Republik Österreich nur provisorisch angeschlossen. Landtag und Volk von Vorarlberg beanspruchen nach wie vor und unter allen Umständen das unbedingte Recht, sich zu gegebener Zeit über den definitiven Anschluss des Landes an ein lebensfähiges Staatswesen frei zu entschließen. Dem derzeit in Verhandlung stehenden Gesetz über die Verfassung kann daher lediglich in dem Sinne die Zustimmung erteilt werden, dass Vorarlberg unter voller Wahrung seiner Selbständigkeitsrechte und Entschlussfreiheit auch unter der neuen Verfassung nur provisorisch im Rahmen des Staates Österreich verbleibt, wie es unter der bisher geltenden, provisorischen Verfassung Österreichs der Fall war.“*⁷⁰ Und noch am 22. November 1920 fasste der Vorarlberger Landtag folgenden Beschluss: *„Getreu der Haltung, welche die Provisorische Landesversammlung durch die Beschlüsse vom 3. November 1918 und 15. März 1919 eingenommen hatte, entsendet der Vorarlberger Landtag seine Vertreter in den Bundesrat unter der feierlichen Verwahrung gegen die Annahme, dass dadurch in der provisorischen Zugehörigkeit des Landes und im Recht des Landes auf freie Selbstbestimmung etwas geändert werde.“*⁷¹

Ein Versuch Vorarlbergs, das Memorandum im Völkerbund offiziell anzubringen, noch bevor Österreich Mitglied des Völkerbundes wurde, scheiterte Anfang Dezember 1920 in Genf. Hingegen wurde Österreich am 15. Dezember 1920 aufgenommen.⁷² Die Schweiz erklärte ausdrücklich, dass sie nicht daran denke, den Bestand des österreichischen Staates beeinträchtigen zu wollen, betonte aber das Recht des Vorarl-

69 Zuderell, Anschlussbewegung 32.

70 Zitiert nach *Brandtner/Hämmerle/Müller*, Der Vorarlberger Landtag, in: Schambeck (Hg), *Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich* (1992) 550 f.

71 *Bußjäger*, Landesverfassung 52.

72 Zuderell, Anschlussbewegung 36 f; *Witzig*, Die Vorarlberger Frage. Die Vorarlberger Anschlussbewegung an die Schweiz, territorialer Verzicht und territoriale Ansprüche vor dem Hintergrund der Neugestaltung Europas 1918–1922 (1974) 434 f.

berger Volkes, bei einer eventuellen tiefgreifenden Änderung in Österreich, sein Selbstbestimmungsrecht geltend zu machen. Gemeint war damit ein Anschluss Österreichs an Deutschland.⁷³

Die in Genf gefundene Sprachregelung, dass Art 10 der Völkerbundsatzung nicht die territoriale Unversehrtheit eines Staates garantiere, sondern lediglich das Verbot einer Intervention von außen, verblieb als letzter Strohalm der Hoffnung für die Vorarlberger Anschlussbefürworter.⁷⁴ In der Folge setzte sich freilich Realismus durch und das Bestreben um Selbstbestimmung flaute auch in der politischen Elite deutlich ab.

In der Landtagssitzung vom 11. Juli 1921 sagte Landeshauptmann Ender: *„Sollte die Auflösung Österreichs kommen, dann treten unsere Landtagsbeschlüsse voll in Geltung.“* Und weiter. *„Mag der Bundesstaat Österreich bestehen oder nicht, kurz oder lange. Heute müssen wir in Österreich leben. Ich fordere alle Abgeordneten und meine Landsleute auf, aus der Landesverfassung an Landesrechten herauszuholen, was zu finden ist und im Übrigen dem Bunde zu geben, was des Bundes ist – und sich des Schicksal fügend, das geistige und wirtschaftliche Wohl derzeit in Österreich zu suchen.“*⁷⁵

Die Angelegenheit war entschieden.

IV. Rezeption der Landesverfassung 1919 durch die Zeitgenossen und in den Folgejahren

Wenn man die Entwicklungsgeschichte der Landesverfassungen betrachtet, so fällt die Vorarlberger in jene einer ersten Phase, in der die Länder eigene Landesverfassungen erließen. Diese Phase kommt in der gängigen Verfassungsgeschichte etwas zu kurz, als ob diese Selbständigkeit ignoriert würde.⁷⁶ Wie aus den vorangegangenen Darlegungen hervorgeht: Auch die Landesverfassung 1919 beinhaltete bereits Anpassung, man fügte sich in ein gesamtstaatliches Gebilde ein und berücksichtigte das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, aber man gab sich auch bewusst eigenständig.

73 Zuderell, Anschlussbewegung 37; Witzig, Vorarlberger Frage 437.

74 Vgl Witzig, Vorarlberger Frage 438 ff.

75 Zuderell, Anschlussbewegung 39 f.

76 Vgl Kojas, Verfassungsrecht 11, wo die erste Phase des Landesverfassungsrechts bereits mit der „Anpassung“ an das Bundesverfassungsrecht beginnt.

Das Land Vorarlberg ließ sich mit einer Anpassung der Landesverfassung an das B-VG vom 1. Oktober 1920 auffallend lange Zeit. Man wartete so lange zu, als es nur möglich war, bis vor die nächsten Landtagswahlen. Man kann darin durchaus ein emotionales Beibehalten der Landesverfassung von 1919 erblicken.⁷⁷

In der Literatur wurde der Landesverfassung von 1919 „Originalität“ zugestanden.⁷⁸ Aber auch dies, zumindest außerhalb Vorarlbergs, erst spät nach 1945. Die monographische Arbeit von Mokre über das Verfassungsrecht der österreichischen Länder von 1929⁷⁹ erwähnt die Landesverfassung von 1919 nicht einmal, obwohl gerade zehn Jahre seit ihrer Inkraftsetzung und sechs Jahre seit ihrem Außerkrafttreten verstrichen waren. Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung in Vorarlberg äußert sich der Autor: „Auch [neben Tirol, Anmerkung des Autors] Vorarlberg hat eine stark föderalistische ja geradezu separatistische Periode durchgemacht. [...] Inzwischen scheint diese Stimmung abgeflaut zu sein und die geltende Landesverfassung fügt sich ziemlich reibungslos den bundesstaatlichen Rahmen.“⁸⁰

Die geringe Aufmerksamkeit, die der Landesverfassung 1919 gewidmet wurde, korreliert mit der bis zur Entdeckung der Verfassungsautonomie der Länder in den 1960er Jahren andauernden Geringschätzung des Landesverfassungsrechts allgemein, das von einer positivistischen Rechtswissenschaft als bloße Ausführung der Bundesverfassung betrachtet worden war.⁸¹

Brauneder betont in seinem Werk „Deutsch-Österreich 1918“, dass die Landesverfassung 1919 erstmals in Österreich von der „Verfassung des Bundesstaates“⁸² und von der „Gewalt des Bundesstaates“ spricht.⁸³ Auch darin kann ein Nachwirken der Landesverfassung von 1919 bis heute gesehen werden.

77 Häfele, Schweiz 336.

78 Vgl. Pernthaler/Lukasser, Vorarlberg 16; Kojas, Verfassungsrecht 11.

79 Mokre, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929).

80 Mokre, Verfassungsrecht 110.

81 Dazu näher Bußjäger, Verfassungsinnovation – eine Angelegenheit des Westens, in: Bußjäger/Karlhofer/Pallaver (Hg.), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945 (2008) 89 (90 f.).

82 Freilich kam Vorarlberg Oberösterreich nur um wenige Tage zuvor, wo gemäß Art I des Gesetzes über die Grundzüge der Landesvertretung vom 18. März 1919 das Land Oberösterreich als selbständiges Land alle Rechte ausübte, welche nicht durch ausdrückliche Vereinbarung der Gewalt eines Bundesstaates übertragen waren. Vgl. Wiederin, Staatsgründung 143.

83 Brauneder, Deutsch-Österreich 229.

V. Kritische Würdigung

Die Vorarlberger Landesverfassung 1919 war ein demonstrativer Akt staatsrechtlichen Selbstbewusstseins. Der Landesverfassungsgesetzgeber wollte sich damit die Optionen offenhalten, zwischen einem österreichischen Bundesstaat und der Zugehörigkeit zur schweizerischen Eidgenossenschaft. Damit wurde ein mutiger Schritt gesetzt.

Angesichts der Zeitknappheit und der geringen Ressourcen der Verwaltung des Landes war es keine Überraschung, dass sich das Dokument am Schweizer Vorbild orientierte. Wo hätten die Vorarlberger auch eine deutschsprachige Verfassung eines nicht monarchischen Gliedstaates ihrer Größenordnung finden sollen?

Diese Rezeption war insgesamt entgegen der erwähnten Beurteilung von *Pernthaler/Lukasser* nicht besonders originell, aber das war den geschilderten Umständen geschuldet. Die Verfassung übte zwei Funktionen aus: Das Signal gegen Wien, dass das Land nichts anderes als einen Bundesstaat akzeptieren würde, das Signal in Richtung „Bundesbern“, dass man willig und in der Lage war, Eidgenossen zu sein. Sie demonstrierte aber auch einen frühen Verfassungskonstitutionalismus, bevor die Zentralregierung in Wien auch nur daran denken konnte, vergleichbare Schritte zu setzen. Verfassungsleben gab es in Österreich also nicht erst im Entstehungsprozess des B-VG, sondern zuvor, auf der Landesebene.

Die Landesverfassung 1919 ist kein Dokument, das mit dem B-VG vom 1. Oktober 1920 hinfällig geworden wäre und keine Spuren hinterlassen hat. Die von ihr grundgelegte Staatlichkeit des Landes findet sich noch in der gegenwärtigen Landesverfassung, ihre direktdemokratischen Elemente wurden 1923 nicht völlig ausgelöscht, sondern zum Teil weiter bewahrt und sind in der geltenden Landesverfassung zumindest formell ausgeprägter denn je zuvor.

Die Entwicklung der steirischen Landesverfassung von 1918 bis 1920

I. Umbruch

Die Politiker in der Steiermark nahmen gegen Ende des Ersten Weltkriegs sehr frühzeitig das Heft in die Hand, denn es gab enorme wirtschaftliche Versorgungsprobleme, die die staatlichen Autoritäten nicht lösen konnten. Deshalb fanden Verhandlungen zwischen Industrie und Arbeiterschaft statt, die bereits einen Tag vor der Konstituierung der Provisorischen Nationalversammlung in Wien ein Ergebnis brachten. Denn am 20. Oktober 1918 wurde zur Verwaltung der Steiermark ein sogenannter Wohlfahrtsausschuss aus 24 Personen gebildet, dem Vertreter der wichtigsten Parteien angehörten. Diese Politiker bestimmten in der Folge auch den weiteren Ablauf der Landespolitik. Auf Verlangen dieses Wohlfahrtsausschusses erfolgte der Rücktritt des damaligen Statthalters *Manfred Graf Clary und Aldringen* und die Einsetzung des Deutschfreiheitlichen Dr *Viktor Wutte* zum Wirtschaftskommissär und „Landesverweser“, wobei der Sozialdemokrat Dr *Arnold Eisler* als Stellvertreter fungierte. Die damit verbundene allgemeine Übernahme der Landesverwaltung wurde am 26. Oktober auch von Ministerpräsident *Max Hussarek von Heinlein* bestätigt. Damit leitete also die Steiermark den Umsturz des bisherigen Staatssystems ein.¹

Die bisherigen deutschsprachigen Kronländer und Gebiete der Monarchie wurden bereits sehr frühzeitig in den Prozess der Staatsgründung miteinbezogen und diese Kooperation zwischen der Zentrale und den Ländern sollte auch noch in den nächsten Monaten die Abläufe

¹ *Hasiba*, Gesetzgebung und Verwaltung in der Steiermark 1918 bis 1933, in: *Ableitinger* (Hg), *Bundesland und Reichsgau – Demokratie, „Ständestaat“ und NS-Herrschaft in der Steiermark 1918 bis 1945* (= Geschichte der Steiermark 9/I) (2015) 191 (191 ff); *Hasiba*, *Die Steiermark und der Gesamtstaat ab 1918*, in: *Othmar Pickl* (Hg), *800 Jahre Steiermark und Österreich 1992–1992 – Der Beitrag der Steiermark zu Österreichs Größe* (= Forschungen zur geschichtlichen Landeskunde der Steiermark 35) (1992) 471 (474); *Berchtold*, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, Bd I: 1918–1933 *Fünfzehn Jahre Verfassungskampf* (1998) 41 f; *Urschitz*, *Vom Kronland zum Bundesland – Die politische und autonome Verwaltung der Steiermark von 1918 bis 1925*, in: *Jahrbuch des Steiermärkischen Landesarchivs* 1 (2018) 197 (208 f); *Karner*, *Die Steiermark im 20. Jahrhundert. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur* (2005) 123 f.

bestimmen.² Deshalb gab es bereits einen Tag nach Konstituierung der Provisorischen Nationalversammlung – also am 22. Oktober 1918 – in Wien eine Versammlung der Vertreter der deutschsprachigen Länder. Auch die Steiermark war dabei durch Landeshauptmann *Edmund Graf Attems* vertreten. Dabei wurde insbesondere auf die wesentliche Bedeutung der autonomen Landesverwaltung hingewiesen.³

Drei Tage später – am 25. Oktober 1918 – forderte dann der Vollzugsausschuss der Nationalversammlung die Länder auf, provisorische Landesversammlungen und Landesausschüsse einzurichten. Diese Landesversammlungen sollten nicht nach dem Ergebnis der letzten Landtagswahlen zusammengesetzt werden, da diese noch nach dem Kurienwahlrecht stattgefunden hatten. Stattdessen war das jeweilige Stärkeverhältnis der letzten Reichsratswahl von 1911 als Grundlage zu nehmen.⁴ Während man in den meisten Ländern nach diesem Modus vorging, entschloss man sich in der Steiermark für einen anderen Weg: Nach Beratungen der drei führenden politischen Parteien – der Christlichsozialen, der Sozialdemokraten und der Deutschfreiheitlichen – einigte man sich schließlich darauf, dass diese drei Parteien gleichberechtigt jeweils genau 20 Abgeordnete in die konstituierende Landesversammlung am 6. November 1918 entsenden konnten. Etliche dieser insgesamt 60 Abgeordnete waren bisherige Reichsratsabgeordnete, viele waren aber einfach nur Vertrauensleute der Parteien.⁵

II. Die provisorische Verfassung vom 6. November 1918

In der Zwischenzeit hatte am 29. Oktober der Vollzugsausschuss die Landesversammlungen aufgefordert, Beitrittserklärungen zum neuen

2 *Schennach*, Konstanz in der Transformation? Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder in den ersten Jahren nach 1918, in: Gehringer/Hecker/Hermann (Hg), *Demokratie in Bayern – Die Bamberger Verfassung von 1919* (2019) 113 (120); *Berchtold*, *Verfassungsgeschichte* 45 f.

3 Neben der Steiermark nahmen auch noch Vertreter von Niederösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Kärnten teil, während Oberösterreich sich auf Grund der Erkrankung des Landeshauptmannes entschuldigen musste. *Reichspost*, 23.10.1918, 2; *Brauneder*, *Deutsch-Österreich 1918 – Die Republik entsteht* (2000) 64 f; *Berchtold*, *Verfassungsgeschichte* 39; *Schefbeck*, *Verfassungsentwicklung 1918–1920*, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hg), *Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz* (1995) 53 (69); *Owerdieck*, *Parteien und Verfassungsfrage in Österreich – Die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918–1920* (1987) 87 f.

4 *Neue Freie Presse*, 26.10.1918; *Hasiba*, *Gesetzgebung 194*; *Berchtold*, *Verfassungsgeschichte* 39 f.

5 *Hasiba*, *Steiermark* 474; *Urschitz*, *Kronland* 214.

Staat Deutschösterreich abzugeben.⁶ Die formelle Staatsgründung erfolgte einen Tag später – also am 30. Oktober 1918 – durch Beschluss der Nationalversammlung.⁷ In der Steiermark trat dann am 6. November die konstituierende Landesversammlung zu ihrer ersten Sitzung zusammen und beschloss ein aus drei Kapiteln bestehendes verfassungsrechtliches Dokument.⁸ Im ersten Kapitel erfolgte die Konstituierung des neuen Landes Steiermark – und zwar in einer Art Präambel. Darin wird unter Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht Folgendes proklamiert: „Das geschlossene deutsche Siedlungsgebiet des ehemaligen Kronlandes Herzogtum Steiermark bildet unter dem Namen „Land Steiermark“ eine gesonderte, eigenberechtigte Provinz des Staates Deutschösterreich, vollzieht hiermit den Beitritt zu diesem Staate [...]“ Dieser Schritt war notwendig geworden, da sich die Slowenen in der Untersteiermark losgesagt hatten und gerade im Begriff waren, ein eigenes nationales Staatswesen zu begründen – zusammen mit den Kroaten und Serben wurde der sogenannte SHS-Staat errichtet. Die genauen Grenzen waren zwar noch nicht festgelegt, aber man war sich wohl bewusst, dass man den Süden des bisherigen Kronlandes größtenteils verlieren wird. Deshalb erfolgte im dritten Kapitel dieses Dokuments noch die ausdrückliche Festlegung, dass wenigstens die mehrheitlich von Deutschen bewohnten Gebiete der Untersteiermark vorerst im Landtag vertreten bleiben sollten, womit auch die Hoffnung verbunden war, zumindest einige dieser Gebiete zu behalten. Doch dies sollte sich letztlich nicht erfüllen. Die endgültige Festlegung der Südgrenze dauerte freilich noch länger und konnte erst im Gefolge des Staatsvertrags von Saint-Germain und der noch folgenden konkreten Umsetzungen der Grenzmarkierungen im Sommer 1920 endgültig erfolgen. Bis dahin waren auch etliche Gemeinden der heutigen südlichen Steiermark von slowenischen Einheiten besetzt.⁹

Gleichzeitig wird mit dieser Formulierung die formelle Diskontinuität zum bisherigen Kronland ausgesprochen und zudem das Land Steiermark ausdrücklich als „Provinz“ Deutschösterreichs bezeichnet,

6 Pernthaler sieht darin einen „vorstaatlichen“ Akt. *Pernthaler, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer – Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates (1979)* 22. Dazu vgl. *Schefbeck, Verfassungsentwicklung* 70; *Owerdieck, Parteien* 91.

7 Beschluss vom 30. Oktober 1918 über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt, StGBI 1/1918.

8 Protokoll über die konstituierende Landesversammlung in Steiermark am 6. November 1918, LGBl 78/1918.

9 *Hasiba, Steiermark* 476; *Hasiba, Gesetzgebung* 195 f; *Karner, Steiermark* 130 ff; *Berchtold, Verfassungsgeschichte* 95 ff.

wobei auch ausdrücklich die oberste Autorität der Nationalversammlung betont wird.¹⁰ Diese Bindung an die Nationalversammlung wird auch noch verstärkt durch einen anschließenden, einstimmig angenommenen Beschluss, in dem die Landesregierung aufgefordert wird, der Nationalversammlung von der Konstituierung der Landesversammlung Mitteilung zu machen und „die Genehmigung der gefassten Beschlüsse einzuholen“. Dieses Handeln war demnach „kein selbständiger Akt der Staatsgründung im Land“, sondern man sieht sich „als delegiertes Organ“ der Nationalversammlung.¹¹

Dann folgt im zweiten Kapitel des Protokolls die eigentliche „provisorische Verfassung“.¹² Sie ist sehr kurz gehalten und besteht aus nur acht Punkten. Darin wird zunächst durchaus auf materielle Kontinuität gesetzt, denn es wird ausdrücklich betont, dass das Land Steiermark „alle Rechte und Pflichten“ übernimmt, die sich aus den Gesetzen der Monarchie ergeben (Punkt 1). Diese Kontinuität wird auch noch dadurch untermauert, dass man diese Verfassung ausdrücklich als Provisorium ansieht. Es war also geplant, im nächsten Schritt die aus der Monarchie bestehende Landesordnung den neuen Verhältnissen anzupassen – also keine völlig neue Landesverfassung zu schaffen.

Die bisherige Landesversammlung wird dann im Punkt 2 als provisorischer Landtag deklariert und sollte weiter 60 Abgeordnete umfassen. Dieser Landtag hatte dann aus seiner Mitte als Vollzugsorgan für die Verwaltung den Landes-Ausschuss zu wählen, der aus zwölf Mitgliedern bestand. Dieses Kollegialorgan sollte dann wiederum aus seiner Mitte die Landesregierung – bestehend aus dem Landeshauptmann und den zwei Stellvertretern – wählen. Dies war eine fundamentale Neuerung, denn bis dahin war die Bestellung des Landeshauptmanns dem Kaiser vorbehalten. Tatsächlich wurde noch am selben Tage der Deutschfreiheitliche Dr *Wilhelm Edler von Kaan* zum Landeshauptmann gewählt.¹³ Seine Stellvertreter waren der Christlichsoziale Dr *Anton*

10 Auch Kärnten, Salzburg, Deutschböhmen und Sudetenland deklarieren sich als „Provinz“, während Oberösterreich und Vorarlberg sich als „Land“ des neuen Staates sehen. Vgl. *Wiederin*, Die verfassungspolitische Diskussion über die Einrichtung Österreichs als Bundesstaat, in: Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 2011, 356 (359); *Schennach*, Konstanz 122.

11 *Wielinger/Spreitzhofer*, Der Landtag der Steiermark, in: Schambeck (Hg), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (1992) 441 (456).

12 Der Text der Verfassung ist in dem angeführten Protokoll der konstituierenden Landesversammlung integriert. LGBl 78/1918, 233 f. Zum allgemeinen Inhalt der Verfassung und zum Folgenden vgl. *Strommer*, Die Verfassung des Landes Steiermark von 1918 bis 1920, DiplArb (2017) 39 ff; *Urschitz*, Kronland 215 f.

13 Zur Biographie von Kaan (1865–1945) vgl. Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950, III (1965) 161.

Rintelen und der Sozialdemokrat *Josef Pongratz*. Daneben verblieben die in der Umbruchsphase bestellten Wirtschaftskommissäre noch bis März 1919 im Amt.¹⁴

Die weiteren Punkte der Verfassung heben dann die bis dahin bestehende Unterscheidung zwischen landesfürstlicher und autonomer Landesverwaltung auf. Die Kompetenzen der Statthalterei werden nämlich auf die Landesregierung übertragen, die in diesen Angelegenheiten gemeinsam zu entscheiden hat. Für die Erledigung der autonomen Verwaltungsaufgaben sind dagegen die Mitglieder des Landes-Ausschusses zuständig, denen jeweils gewisse konkrete Aufgabenbereiche zuzuteilen sind. Ausdrücklich wird noch betont, dass die Landesorgane an die Gesetze und Anordnungen der Nationalversammlung gebunden sind.

Zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben werden dem Landes-Ausschuss bzw der Landesregierung sämtliche Verwaltungsorgane auf Bezirks- und Gemeindeebene untergeordnet, also insbesondere auch die Bezirkshauptmannschaften (Punkt 8). Ausdrücklich erwähnt wird auch noch ein vom Landtag zu bestellender sechsköpfiger Kontrollausschuss, der zusammen mit der Staatsregierung die Finanzen zu kontrollieren hat. Dieser Ausschuss ersetzte quasi die bisher festgelegte Rolle des Kaisers bei Genehmigung des Budgets.

Insgesamt lässt sich zunächst festhalten, dass diese provisorische Verfassung des Landes Steiermark revolutionär entstanden ist, denn sie war weder durch das Staatsrecht der Monarchie noch durch das des neuen Staates Deutschösterreich gedeckt.¹⁵ Andererseits ist aber festzustellen, dass diese Verfassung in enger Absprache mit den übrigen deutschösterreichischen Ländern erlassen wurde, wobei man vor allem auf die großen wörtlichen Übereinstimmungen mit der Kärntner Landesverfassung vom 11. November 1918 hinweisen kann. Wahrscheinlich gab es diesbezüglich sogar eine Mustervorlage für die damaligen Länder.¹⁶ Dieses koordinierte Vorgehen muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass in dem am 12. November von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetz über die Staats- und Regierungsform im Artikel 2 letztlich der Anschluss Deutschösterreichs ans Deutsche Reich

14 *Hasiba*, Gesetzgebung 199; *Urschitz*, Kronland 223.

15 *Urschitz*, Kronland 216.

16 Neben der Steiermark und Kärnten wurden in dieser frühen Phase auch in Deutschböhmen am 29. Oktober sowie in Salzburg am 7. November Landesverfassungen erlassen. Diese Texte sind abgedruckt bei *Jestaedt* (Hg), *Hans Kelsen Werke*, Bd 5 – Veröffentlichte Schriften 1919–1920 (2011) 405 ff. Dazu vgl. *Brauneder*, Deutsch-Österreich 68 f; *Schennach*, Konstanz 122 f.

beabsichtigt war.¹⁷ Dieses Vorhaben erforderte eine einheitliche Linie und spielte vorerst auch bei den weiteren Entwicklungen eine Rolle. Gleichzeitig beschloss die Nationalversammlung am 12. November, die Beitrittserklärungen der Länder zur Kenntnis zu nehmen und sie „unter den Schutz der ganzen Nation“ zu stellen. Damit wurden implizit auch die Landesordnungen von 1861 rezipiert und somit die Gesetzgebungskompetenz der Landtage.¹⁸

Diese provisorische Verfassung hatte jedoch keine lange Lebensdauer, denn bald darauf änderten sich auf Ebene des deutschösterreichischen Gesamtstaates wichtige verfassungsrechtliche Grundlagen. Dabei ist vor allem auf das Gesetz vom 14. November 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern hinzuweisen.¹⁹ Mit diesem Gesetz wurden bezüglich der Verwaltung in den Ländern einerseits die inzwischen eingeleitete Umstrukturierung prinzipiell bestätigt, andererseits aber die ursprünglich mit den Ländern vereinbarten Grundsätze in einigen wesentlichen Punkten geändert, womit auch die Landesverfassung der Steiermark in Widerspruch geriet. Das betraf zunächst vor allem den Landeshauptmann, der direkt von der sogenannten provisorischen Landesversammlung zu wählen war. Dann sollten anstelle der bisherigen Landes-Ausschüsse von den Landesversammlungen gewählte Landesräte treten. Weiters wurde nochmals ausdrücklich festgelegt, dass die Verwaltungssachen des Statthalters auf die Landesregierung übertragen werden. Zur Vereinheitlichung der Verwaltung sollte zudem ein Landesamtsdirektor bestellt werden. Spätestens damit wurde also ein dezentralisierter Einheitsstaat geschaffen.²⁰

17 Gesetz vom 12. November 1918 über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, StGBI 5/1918.

18 StGBI 23/1918. Zu diesem Zeitpunkt lagen allerdings noch keine Beitrittserklärungen von Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol vor. *Kelsen* sieht die Beitrittserklärungen als verfassungswidrig bzw als sinnlos an. *Kelsen*, Österreichisches Staatsrecht – Ein Grundriss entwicklungsgeschichtlich dargestellt (1923) 100; *Polaschek*, Die Rechtsentwicklung in der Ersten Republik – Die Gesetzgebung im Verfassungs- und Strafrecht von 1918–1933, Diss (1992) 15; *Schefbeck*, Verfassungsentwicklung 70 f.

19 StGBI 24/1918.

20 *Öhlinger*, Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hg), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag (1981) 313 (324); *Pernthaler*, Staatsgründungsakte 26; *Polaschek*, Rechtsentwicklung 13; *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 73 ff.; *Owerdieck*, Parteien 89 f.

In der Steiermark hat man diesem Gesetz gleich in der nächsten Sitzung des Landtags am 2. Dezember 1918 Rechnung getragen.²¹ Denn hier ist im Protokoll nicht mehr vom „provisorischen Landtag“ die Rede, sondern man bezeichnet sich nun auch offiziell als „provisorische Landesversammlung“. Außerdem musste in dieser Sitzung eine neuerliche Wahl des Landeshauptmanns und seiner Stellvertreter durchgeführt werden, die ja zuvor nur vom Landes-Ausschuss gewählt worden waren, aber jetzt einstimmig von der Landesversammlung bestätigt wurden. Auch die bisherige Bezeichnung „Landes-Ausschuss“ wurde durch „Landesrat“ ersetzt. Mit diesen Vorgängen wurde also die provisorische Verfassung vom 6. November in wesentlichen Punkten materiell derogiert. Das war den damaligen Abgeordneten sehr wohl bewusst. Deshalb wurde in dieser Sitzung gleichzeitig ein Verfassungsausschuss eingesetzt, der beauftragt wurde, sehr rasch die Landesordnung den neuen Verhältnissen anzupassen.

III. Die Landesordnung vom 6. Dezember 1918

Nach nur vier Tagen konnte dann in der Sitzung der provisorischen Landesversammlung vom 6. Dezember 1918 bereits die neue „Landesordnung für das Land Steiermark“ präsentiert und einstimmig beschlossen werden.²² Sie trat an sich noch am gleichen Tag in Kraft, obwohl hier manches noch sehr strittig war. Die neue Landesordnung übernahm *größtenteils* die Bestimmungen der alten Landesordnung von 1861, die in den Jahren 1904 und 1909 novelliert worden war.²³ Deshalb war sie auch weiterhin in drei Hauptstücke gegliedert, allerdings wurde die Zahl der Paragraphen von 43 auf 33 reduziert. *Gernot Hasiba* charakterisiert sie als „*zeitgemäße Adaptierung der alten Kronlandverfassung*“, während *Richard Novak* darin eine „*merkwürdige Kombination*“ zwischen der monarchischen Landesordnung und dem Gesetz vom 14. November 1918 erblickt.²⁴ Bezüglich der damals äußerst heiklen

21 Stenographischer Bericht über die 2. Sitzung der provisorischen Landesversammlung am 2. Dezember 1918.

22 Stenographischer Bericht über die 4. Sitzung der provisorischen Landesversammlung am 6. Dezember 1918. Zu dieser Landesordnung vgl. *Strommer*, Verfassung 44 ff; *Urschitz*, Kronland 221.

23 Landes-Ordnung für das Herzogthum Steiermark, RGBI 20/1861, Beilage II f. LGBI 54/1904, 24/1909.

24 *Hasiba*, Gesetzgebung 198; *Novak*, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: Schambeck (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111 (121).

und noch nicht gelösten Kompetenzfragen verwies § 12 nur ganz allgemein auf die geltenden Gesetze. Daraus und auch aus den übrigen Bestimmungen lässt sich der provisorische Charakter dieser Landesordnung erkennen. Man war sich also bewusst, dass sie nur für eine Übergangszeit Geltung haben sollte.²⁵

Als oberstes Organ war weiterhin die Provisorische Landesversammlung vorgesehen, die aber auch als Landtag bezeichnet wird – mit insgesamt 60 Abgeordneten, die von den Parteien bestimmt wurden (§ 3). Bestimmungen zu Wahlen waren nicht enthalten. Auch die Dauer der Legislaturperiode war nicht festgelegt. Eine demokratische Legitimation war also noch nicht gegeben. Im Übrigen wurden die in der Zwischenzeit vorgenommenen faktischen Änderungen berücksichtigt: So wurde also der Landeshauptmann nicht mehr durch den Kaiser bestimmt, sondern eben von der Landesversammlung mit Mehrheit gewählt – zusammen auch mit den zwei Stellvertretern sowie den weiteren neun Landesräten. Diese wurden allerdings nach dem Prinzip der Verhältniswahl bestimmt. Es galt also ein Proporzsystem. Der Landeshauptmann und seine Stellvertreter übten nicht nur Regierungsfunktionen aus, sondern waren gleichzeitig auch Vorsitzende der Landesversammlung (§ 4).

Trotzdem gab es nun – im Gegensatz zur Verfassung vom 6. November – auch eine ausdrückliche Bindung an den deutschösterreichischen Staatsrat, der teilweise die bisher dem Kaiser vorbehaltenen Rechte übernahm. Dies wird in vielerlei Hinsicht sichtbar: So war die Angelobung des Landeshauptmannes durch den Präsidenten des Staatsrates vorzunehmen (§ 7). Außerdem hatte der Landeshauptmann persönlich die Vollzugsanweisungen des Staatsrates zu erledigen. Und schließlich war ein Stellvertreter des Landeshauptmannes direkt zur Vollziehung der Amtsgeschäfte des Finanzministeriums vorgesehen (§ 24). Auch bei Veräußerung von Landesvermögen oder bei der Festsetzung von Landessteuern war die Genehmigung des Staatsrats einzuholen (§ 19).²⁶

Berücksichtigung erfuhren natürlich auch der Wegfall des Statthalters und die Zusammenlegung der Verwaltung. In die Landesordnung aufgenommen wurde schließlich noch die Bestellung eines Landesamtsdirektors zur einheitlichen Handhabung der Dienstaufsicht

25 Wielinger/Spreitzhofer, Landtag 457.

26 Diese „deutliche Unterordnung unter Staatsrat und Staatsregierung“ wurde damit erstmals in einer Landesverfassung verankert und steht zB ganz im Gegensatz zum Inhalt der Vorarlberger Landesverfassung vom März 1919. Schennach, Konstanz 124 ff.

über alle Beamte auf Ebene des Landes (§ 24). Interessant ist noch, dass in der Landesversammlung die Präsenzquoten verändert wurden: Bis dahin mussten bei Änderungen der Landesordnung drei Viertel der Abgeordneten anwesend sein, nunmehr reichten zwei Drittel aus – also 40 Abgeordnete (§ 30).

Diese Landesordnung wurde also am 6. Dezember 1918 beschlossen. Über deren Rechtsgültigkeit gab es allerdings auf gesamtstaatlicher Ebene noch einige Diskussionen. Sowohl Staatskanzler Renner als auch Kelsen vertraten den Standpunkt, dass es nicht ausschließliche Kompetenz der Landesversammlungen sei, die aus der Monarchie stammenden Landesordnungen zu verändern, da diese ja Reichsgesetze waren und es also eine autonome verfassungsrechtliche Kompetenz der Länder gar nicht gebe. Diesen Meinungen hat man offenbar seitens der Verantwortlichen der Steiermark Rechnung getragen. Denn die novellierte Landesordnung wurde ganz offiziell dem deutschösterreichischen Staatsrat vorgelegt, worauf dieser dann am 20. Februar 1919 seine Genehmigung erteilte.²⁷ Mit diesem Akt war die Steiermark damals allerdings allein, denn bei den übrigen provisorischen Landesverfassungen gab es diesen Vorgang offenbar nicht. Die Veröffentlichung im Landesgesetzblatt erfolgte überhaupt erst am 12. Mai 1919.²⁸

IV. Die weitere Entwicklung bis 1920

Inzwischen waren bereits Vorbereitungen für allgemeine Wahlen auf Landesebene getroffen worden. Auf Ebene des Gesamtstaates hatte es bereits am 16. Februar 1919 Wahlen zur Konstituierenden Nationalversammlung gegeben. Zudem ist auch noch auf die dritte Länderkonferenz zu verweisen, die am 31. Jänner und 1. Februar 1919 in Wien stattfand, in der die Ländervertreter ganz deutlich die Forderung nach einer eindeutigen bundesstaatlichen Struktur des Staates zum Ausdruck brachten.²⁹

Die provisorische Landesversammlung legte dann mit Gesetz vom 13. März 1919 die Abhaltung von Wahlen fest.³⁰ Dabei wurde nicht mehr von Landesversammlung gesprochen, sondern es sollte ein Landtag ge-

27 Jestaedt, Kelsen 436; Berchtold, Verfassungsgeschichte 159.

28 LGBl 50/1919.

29 Wiederin, Diskussion 363; Schennach, Konstanz 131.

30 Gesetz vom 13. März 1919, wirksam für das Land Steiermark, über die Durchführung von Neuwahlen in den Landtag, LGBl 14/1919.

wählt werden. Der Zusatz „verfassungsgebend“ oder „konstituierend“, der teils in den anderen Ländern beigelegt wurde, fehlte hier also.³¹ Der Landtag wurde um zehn Sitze aufgestockt – also waren nunmehr 70 Abgeordnete zu wählen. Dieser erste Landtag sollte für eine Periode von zwei Jahren gewählt werden. Im Übrigen orientierte sich die Wahlordnung an den Grundsätzen, die auch für die Wahlen zur Nationalversammlung vorgeschrieben waren – also insbesondere das System der Verhältniswahl und das Stimmrecht für Frauen. In der Wahlordnung wurden unter den Wahlbezirken auch einzelne Gemeinden der Untersteiermark aufgezählt, die faktisch bereits unter jugoslawischer Herrschaft standen. Hier konnten dann freilich keine Wahlen durchgeführt werden.³²

Nach einem sehr turbulenten Wahlkampf mit teils heftigen kommunistischen Ausschreitungen fanden dann am 11. Mai 1919 die Wahlen zum Landtag statt. Eindeutig stärkste Partei wurden die Christlich-sozialen mit 35 Mandaten, gefolgt von den Sozialdemokraten mit 24 und abgeschlagen die Steirische Bauernpartei mit neun sowie die Deutschdemokraten mit zwei Mandaten.³³ In der konstituierenden Sitzung des Landtags am 27. Mai 1919 wurde Dr. Anton Rintelen zum Landeshauptmann gewählt. Er war Professor für Zivilprozessrecht an der Grazer Universität und sollte das Amt in der Folge noch lange behalten. Zudem war er auch maßgeblich bei den diversen Länderkonferenzen zur Ausarbeitung der Bundesverfassung beteiligt.³⁴

Bei den weiteren verfassungsrechtlich bedeutsamen Entwicklungen ist natürlich im Hintergrund stets auch die gesamtstaatliche Entwicklung im Auge zu behalten. Diesbezüglich ist zunächst insbesondere auf das Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung hinzuweisen, in dessen Artikel 13 festgelegt wurde, dass alle Gesetzesbeschlüsse der Landesversammlungen vor der Kundmachung der Staatsregierung mitzuteilen waren, die dann die Möglichkeit hatte Einwendungen dagegen vorzubringen bzw auch den Verfassungsgerichtshof anzurufen.³⁵ Mit der damit verbundenen prinzipiellen Anerkennung der Gesetz-

31 *Schennach*, Konstanz 126.

32 *Hasiba*, Steiermark 477.

33 *Wielinger/Spreitzhofer*, Landtag 457; *Hasiba*, Gesetzgebung 200; *Urschitz*, Kronland 224; *Karner*, Steiermark 128.

34 Er fungierte als Landeshauptmann zunächst bis Juni 1926 und dann wieder von April 1928 bis November 1933, dazwischen war er Unterrichtsminister. Zur Biographie von Rintelen (1876–1946) vgl *Binder*, Rintelen, in: *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950*, IX (1988) 171 f.

35 *StGBI* 179/1919.

gebungshoheit der Länder war zudem eine Vorentscheidung in Richtung einer zukünftigen föderalistische Gestaltung der Bundesverfassung gefallen.³⁶ Gleichzeitig wurde mit dem am gleichen Tag erlassenen Gesetz über die Staatsregierung auch der Staatsrat endgültig gestrichen, wobei seine Aufgaben auf die Staatsregierung übertragen wurden.³⁷

Diese Bindung an die Staatsregierung bzw an das gesamtstaatliche Verfassungsrecht wurde in der Steiermark noch durch eine ausdrückliche Präzisierung verstärkt. Denn mit Gesetz vom 2. Juli 1919 beschloss der Landtag, dass „die Bestimmungen dieser Landesordnung nicht mit der staatlichen Verfassungsgesetzgebung in Widerspruch stehen“ dürfen. Deshalb wurde auch ausdrücklich ein Paragraph geändert: Denn für die Kontrolle der Finanzgebarung des Landes wurde anstelle des Staatsrates nunmehr ausdrücklich die Staatsregierung festgelegt.³⁸ Zu einer Kontroverse mit der Staatsregierung führte dann allerdings ein Beschluss des Landtags vom 4. Juli 1919, der im teilweisen Widerspruch zum vorhin erwähnten Gesetz generell festlegte, dass an die Stelle von Landtagsbeschlüssen, die bisher vom Kaiser zu genehmigen waren, in Hinkunft Gesetzesbeschlüsse treten, die gemäß dem Gesetz über die Volksvertretung nur eingeschränkt von der Staatsregierung angefochten werden konnten.³⁹ Die Staatskanzlei erhob dagegen bei der Landesregierung Vorstellung und sah darin teilweise sogar separatistische Tendenzen. Doch der Landtag änderte dann seinen Beschluss und legte insbesondere fest, dass dies nicht für Beschlüsse bezüglich des Haushalts des Landes, der Bezirke und Gemeinden zu gelten hatte.⁴⁰

Die weiteren Entwicklungen und Diskussionen, die schließlich zur Erlassung der Bundesverfassung vom Oktober 1920 führten, können hier nicht weiter beleuchtet werden. Vielmehr soll jetzt nur noch auf die Änderungen der Landesverfassung danach eingegangen werden. Der Vollständigkeit halber ist nur darauf hinzuweisen, dass das Übergangsgesetz zur Verfassung festlegte, dass die damals geltenden Landesord-

36 *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 153.

37 StGBI 180/1919.

38 Gesetz vom 2. Juli 1919, wirksam für das Land Steiermark, betreffend die Landesordnung für das Land Steiermark, LGBl 166/1919. *Schennach*, Konstanz 127; *Owerdieck*, Parteien 148.

39 Verzeichnis der vom Landtage des Landes Steiermark gefaßten Beschlüsse 1919, 39, Nr 28.

40 Gesetz vom 28. November 1919, wirksam für das Land Steiermark über die formelle Behandlung von Landtagsbeschlüssen, LGBl 12/1920. *Owerdieck*, Parteien 149.

nungen bzw Landesverfassungen vorläufig weiter in Kraft bleiben sollten, insofern sie nicht der Bundesverfassung widersprachen (§ 31).⁴¹

In der Steiermark hatten sich inzwischen im Sommer 1920 schwere Verstimmungen zwischen den politischen Parteien ergeben, die schließlich zur Auflösung des Landtags und zu neuerlichen Wahlen führten, die dann gemeinsam mit der Nationalratswahl am 17. Oktober 1920 abgehalten wurden. Das Ergebnis war, dass die Christlichsozialen vier Mandate verloren, aber weiterhin mit 31 Mandaten an erster Stelle blieben – vor den Sozialdemokraten mit 24, der Bauernpartei mit acht und den Großdeutschen mit sieben Mandaten.⁴²

V. Die Landesverfassung vom 26. November 1920

Bereits in der ersten konstituierenden Sitzung des Landtags am 9. November 1920 wurde ein Verfassungsausschuss eingesetzt, in dem je drei Abgeordnete der Landtagsparteien vertreten waren.⁴³ Dieser Ausschuss hatte die Aufgabe, binnen 14 Tagen eine vorläufige Landesverfassung auszuarbeiten, die die Bestimmungen der Bundesverfassung zu berücksichtigen hatte. Bei der Gestaltung der Landesverfassung war man also nicht völlig frei, sondern musste sich am engen Rahmen des B-VG orientieren, das für die Gesetzgebung und Vollziehung der Länder etliche Vorgaben festgeschrieben hatte.⁴⁴ Tatsächlich konnte dann bereits in der nächsten Sitzung am 26. November 1920 einstimmig und ohne Diskussionen die neue „Vorläufige Landesverfassung für das Land Steiermark“ beschlossen werden.⁴⁵ Als „vorläufig“ wurde diese Verfassung insbesondere deshalb bezeichnet, weil die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie die staatliche Verwaltungsorganisation in den Ländern noch nicht endgültig geklärt waren. Die Steiermark

41 Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, BGBl 2/1920. Dazu vgl *Schennach*, Konstanz 134.

42 *Wielinger/Spreitzhofer*, Landtag 458; *Hasiba*, Steiermark 479; *Hasiba*, Gesetzgebung 202 f.

43 Stenographischer Bericht über die 1. Sitzung des steiermärkischen Landtages am 9. November 1920, 4.

44 *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 277 ff.

45 Stenographischer Bericht über die 2. Sitzung des steiermärkischen Landtages am 26. November 1920, 14. Gesetz vom 26. November 1920, womit eine vorläufige Landesverfassung für das Land Steiermark erlassen wird, LGBl 1/1921. Dazu und zum Folgenden vgl *Strommer*, Verfassung 56 ff; *Urschitz*, Kronland 226 f.

war damit zeitlich das erste Bundesland, das hier quasi im Rekordtempo eine neue Landesverfassung vorlegte.⁴⁶

Die neue Landesverfassung war wesentlich umfangreicher als die bisherige Landesordnung. Sie wies 57 Paragraphen statt bisher 33 auf und hatte drei große Hauptstücke: Allgemeine Bestimmungen, Landtag und Landesregierung. Etliche Regelungen kann man als Ausführungsbestimmungen bzw. Präzisierungen der Bundesverfassung verstehen, wie etwa die Verankerung des Legalitätsprinzips oder die Landesbürgerschaft. Neu war insbesondere das Selbstauflösungsrecht des Landtags bzw. die Auflösungsmöglichkeit durch den Bundespräsidenten (§ 22). Weiters wurde festgelegt, dass der Landeshauptmann nicht mehr den Vorsitz im Landtag hat, sondern durch einen eigenen Landtagspräsidenten ersetzt wird (§ 23). Der bisherige Unterschied zwischen Landesrat und Landesregierung wurde beseitigt. Es gab nur mehr eine aus zwölf Personen bestehende Landesregierung, deren Mitglieder auch als „Volksbeauftragte“ bezeichnet wurden und nach dem Stärkeverhältnis im Landtag proporzmäßig auf die Parteien aufzuteilen waren (§ 52). Neu war zudem die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen die gesamte Landesregierung bzw. einzelne ihrer Mitglieder (§ 51).

Die Abgeordnetenzahl des Landtags war nicht direkt in der Landesverfassung festgelegt, sondern ergab sich erst aus der Wahlordnung, die weiterhin an der Zahl von 70 Abgeordneten festhielt.⁴⁷ Der erste Landtag sollte drei Jahre im Amt bleiben, während dann in der Folge die Gesetzgebungsperiode vier Jahre dauern sollte (§ 16). Neu war noch die Einführung eines Hauptausschusses des Landtags, der vor allem in Krisenfällen gewisse Aufgaben zu übernehmen hatte (§ 31). Direkt-demokratische Elemente sucht man in der Verfassung vergebens. Es gab also keine Volksabstimmung oder Volksbegehren. Die Verfassung war also sehr schnell erlassen worden, ließ aber jede Originalität vermissen.⁴⁸

Diese Landesverfassung wurde 1923 mit einigen unwesentlichen Änderungen versehen und galt dann bis 1926.⁴⁹ Nach der B-VG-Novelle 1925 wurde nämlich am 4. Februar 1926 ein neues Landes-Verfassungs-

46 Zu den Verfassungen der anderen Bundesländer vgl. *Kelsen*, Staatsrecht 227 ff; *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 271 f; *Schennach*, Konstanz 135.

47 Gesetz vom 15. September 1920, wirksam für das Land Steiermark, betreffend die Wahlordnung für den steiermärkischen Landtag, LGBl 238/1920.

48 *Hasiba*, Steiermark 480; *Hasiba*, Gesetzgebung 203 f.

49 Verfassungsgesetz vom 13. September 1923, womit die vorläufige Landesverfassung für das Land Steiermark [...] abgeändert wird, LGBl 110/1923.

gesetz beschlossen, das mit etlichen Novellen bis zum Jahre 2010 in Kraft blieb.⁵⁰

50 Gesetz vom 4. Februar 1926, über die Verfassung des Landes Steiermark (Landes-Verfassungsgesetz), LGBl 12/1926. Diese Verfassung wurde durch das Landes-Verfassungsgesetz 1960, LGBl 1/1960, mit Novellen wiederverlautbart und schließlich durch das Landes-Verfassungsgesetz 2010, LGBl 77/2010, ersetzt. Dazu vgl *Wielinger/Spreitzhofer*, Landtag 459 f; *Hasiba*, Steiermark 484; *Hasiba*, Gesetzgebung 212 f; *Urschitz*, Kronland 235 f.

Die Verfassungsdiskussion in Tirol 1918–1921

I. Einleitung

Seit dem sogenannten Februarpatent 1861¹ wurde die österreichische Monarchie von den zeitgenössischen Staatsrechtlern als dezentralisierter Einheitsstaat und die dort „im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder“ als „Kommunalverbände höchster Ordnung“ bzw. „Selbstverwaltungskörper“ mit einer ausgeprägten Autonomie eingestuft. Somit handelte es sich dabei um keine „Staaten“ oder „Gliedstaaten“ und in weiterer Folge auch beim Gesamtstaat um keinen monarchischen Bundesstaat. Den Ländern konnte folglich keine Staatsqualität beigegeben werden. Landesgesetze wurden als gesamtstaatliche Gesetze angesehen, deren räumlicher Geltungsbereich sich lediglich nicht auf das ganze Reich erstreckte, sondern auf ein Land beschränkt war.² Doch gab es bereits bundesstaatliche Merkmale in diesem Staatswesen, welche spätestens seit der Dezemberverfassung 1867 in Erscheinung traten³ und wurden diese etwa im verfassungsmäßigen Bestand der Länder oder aber auch in den Landesordnungen erblickt, welche in

1 RGBI 20/1861; Beilage I; dazu auch: *Bußjäger*, Landesverfassung und Landespolitik in Vorarlberg – Die Verfassungsgeschichte Vorarlbergs und ihre Auswirkungen auf die Landespolitik 1848–2002 (2004) 14.

2 Siehe: *Schennach*, Konstanz in der Transformation? Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder in den ersten Jahren nach 1918, in: *Gehringer/Hecker/Hermann* (Hg), *Demokratie in Bayern, Die Bamberger Verfassung von 1919* (2019) 113 (117 ff); so auch: *Schennach*, Die Staatsgründung 1918 und die Länder, in: *Bußjäger* (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festveranstaltung und zum Symposium „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“, (2019) 39 (53); zudem: *Simon*, Zur Stellung der Länder in der österreichischen und deutschen Staatsrechtslehre von 1867/71 bis 1918, in: *Schennach* (Hg), *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013* (2015) 63 (63 ff).
Vgl. *Hannak*, *Karl Renner und seine Zeit* (1965) 328 ff.

3 Vgl. *Öhlinger*, Geschichte, Struktur und Zukunftsperspektiven des kooperativen Bundesstaates in Österreich, in: *Bußjäger/Larch* (Hg), *Die Neugestaltung des föderalen Systems vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents* (2004) 25 (26).

Wechselwirkung mit dem Grundgesetz über die Reichvertretung standen.⁴

Als die Habsburgermonarchie bereits Wochen vor dem eigentlichen Ende des Ersten Weltkrieges schon weitgehend auseinandergefallen war, unternahm Erzherzog Karl mittels kaiserlichen Manifests⁵ einen letzten Versuch den monarchischen Vielvölkerstaat zu retten und diesen nun auf nicht revolutionärem Weg in einen verfassungsmäßigen Bundesstaat umzuwandeln.⁶ Da die im gesamten Gebiet des einstigen Reiches in weiterer Folge gefassten Beschlüsse und Ereignisse weit über das Manifest hinausgingen, konnten diese Vorgänge jedoch nicht mehr als verfassungskonform erachtet werden und erfolgte die neue Staatsgründung sohin revolutionär.⁷ Der Untergang der früheren europäischen Großmacht konnte nicht mehr verhindert werden und so wurde am 12.11.1918⁸ die Republik Deutschösterreich formell ausgerufen. Auf das Ende der monarchischen Legitimität folgten die Volkssouveränität und die formelle Diskontinuität der einstigen Verfassung von 1867, welche fortan nicht mehr als geltende Rechtsquelle angesehen wurde.⁹ Bevor man das neue Staatswesen jedoch abschließend konstruieren konnte, musste der Friedensvertrag von St. Germain¹⁰ vom 10.9.1919 abgewartet werden. Zudem stellte das zu regelnde Verhältnis zwischen Gesamtstaat und Ländern die beteiligten Akteure vor große Herausforderungen und erwies sich diese zentrale Verfassungsfrage als äußerst schwierig zu lösen.¹¹

4 Vgl. *Neschwara*, Determinierung oder relative Autonomie? Zum Verhältnis von Landesverfassung und Reichsverfassung bzw. Bundesverfassung, in: Schennach (Hg), *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus*. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (2015) 101 (101 ff).

5 Vgl. *Hannak*, Karl Renner und seine Zeit (1965) 328 ff.

6 Vgl. *Adamovich*, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (1927) 19 f; siehe auch: *Hannak*: Renner 328 f.

7 Vgl. *Pernthaler*, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer: eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates (1979) 19 f bzw. 61.

8 StGBI 5/1918, dazu ausführlich: *Brauneder*, Die Republik entsteht. Österreich 1918–1925 (2018) 164 ff.

9 Vgl. *Weber*, Kriterien des Bundesstaates (1980) 63.

10 StGBI 303/1920.

11 Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹² (2019) 39 f.

II. Die Südtirolfrage

Den wichtigen Kampf um den Verbleib Südtirols begann die Tiroler Nationalversammlung jedoch bereits bei ihrer Konstituierung am 26.10.1918, als man beschloss, private Verhandlungen mit dem Ausland einzuleiten und beabsichtigte, den Freistaat Tirol als neutrale Grenze zwischen Deutschland und Italien zu etablieren, um so die Abtrennung des südlichen Landesteiles zu verhindern.¹² Der Gemeinderat in Bozen hatte bereits am 13.10.1918 kundgetan, dass eine Abgabe deutscher Gebiete an Italien nicht hingenommen werde; sämtliche deutschsprachigen Gemeinden folgten dieser EntschlieÙung.¹³ Auch der Tiroler Nationalrat wies bereits im Jahr 1918 darauf hin, das ohne vorheriges Einverständnis mit der autonomen Verwaltung des Landes weder über das Schicksal Tirols verhandelt noch entschieden werden darf.¹⁴

Gestärkt durch das 14-Punkte-Programm von Wilson, welches das Selbstbestimmungsrecht in den Vordergrund stellte,¹⁵ sowie gemäß der Ansicht einiger zeitgenössischer Staatsrechtler, wonach durch den Wegfall der Pragmatischen Sanktion¹⁶ – diese sollte die Länder in einer einheitlichen dynastischen Erbfolge verbinden – den Ländern ihre ursprüngliche Selbständigkeit wieder zukomme,¹⁷ war eine derartige Spaltung des Landes Tirol für viele Beobachter noch undenkbar. Das Land Tirol erachtete sich dementsprechend frei, was seine staatsrechtliche Zukunft betraf und wurde die Beitrittserklärung vom 25.11.1918 daher auch nur als Provisorium angesehen.¹⁸ Der formelle Beitritt zum neuen

12 *Weber, Föderalismus*, in: Talos/Dachs/Hanisch/Staudinger (Hg), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933* (1995) 123 (126); siehe auch: *Schober, Die österreichische Anschlussbewegung an Deutschland im Spiegel der italienischen Diplomatie (1918–1921)*, in: Weiss (Hg), *Historische Blickpunkte. Festschrift für Johann Rainer zum 65. Geburtstag dargebracht von Freunden, Kollegen und Schülern* (1988) 613 (613 ff).

13 Vgl. von Ach, *Das Nachwirken des Tiroler Unabhängigkeitsgedankens in der neutralen Republik Tirol von 1919 bis zur „Europäischen Region Tirol“* (2004) 61.

14 Siehe TLA, Statthaltereie, PräS 804 ex 1919 (I 6a).

15 Vgl. *Schober, Die Friedenskonferenz von St. Germain und die Teilung Tirols* (1989) 33 ff.

16 Vgl. *Kolb, Föderalismus in Österreich*, in: Carlen/Steinegger (Hg), *Festschrift für Nikolaus Grass* (1974) 745 (747); siehe auch: *Grass, Die Pragmatische Sanktion und Tirol* (1964) 17; sowie: *Brauneder, Die Pragmatische Sanktion als Grundgesetz der Monarchia Austriaca von 1713 bis 1918*, in: Brauneder (Hg): *Studien I: Entwicklung des Öffentlichen Rechts* (1994) 85 (85 ff).

17 Vgl. *Brauneder, Deutschösterreich 1918* (2000) 65 f.

18 Sten Ber vfg TLT am 3.7.1919, 3. Sitzung 8.

Bundesstaat erfolgte erst im März 1921¹⁹ und somit nahezu zeitgleich mit dem Abschluss der Beratungen zur neuen Tiroler Landesordnung von 1921 im Rahmen der dritten Lesung.²⁰ Die meisten Tiroler Politiker und Staatsrechtler betrachteten das Land Tirol nach dem Untergang der Monarchie als unabhängig und begründeten ihre Ansicht damit, dass die Verbindung Tirols mit den anderen Ländern, welche Österreich ausmachten, von Vertretern des Landes mit habsburgischen Herrschern geschlossen wurde.²¹ Ein Staat Österreich als Vertragspartner existierte zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht. Mit dem Ausscheiden der Habsburger aus den Regierungsgeschäften war Tirol durch keinen Rechtstitel mehr gebunden und somit frei in seinen Entscheidungen.²² Die Länder waren daher nicht mehr durch eine Erbfolgeordnung im Sinne der Pragmatischen Sanktion miteinander verbunden.²³

Diese bündische Theorie rückte seit den siebziger Jahren auch vermehrt in den Fokus der Rechtsmeinung, erblickte die Länder und ihre Beitrittserklärungen im Mittelpunkt der Staatsgründung und vertritt auch auf Länderebene die These der formellen Diskontinuität zu den Kronländern der Monarchie.²⁴ Die Beitrittserklärungen der Länder waren daher nach Ansicht einiger Rechtshistoriker unerlässlich zur Begründung des neuen Staates und wurden diese letztlich feierlich von der Wiener Zentrale angenommen.²⁵ Die Staatsregierung vertrat hingegen – trotz Annahme der Beitrittserklärungen – die Ansicht, dass die Länder keine Selbständigkeit besäßen, da deren Stellung im Gesamtstaat zuvor auch stets durch die Zentralgewalt bestimmt worden sei.²⁶ Diese Position wurde auch von Kelsen vertreten, welcher in dem Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern²⁷ ein Staatsgesetz sah, welches die Kompetenzen an die neuen Landesversammlungen lediglich delegierte. Dies vergleicht er mit den Landesordnungen von 1861,

19 Vgl. *Pernthaler*, Die Konstituierung des Bundesstaates „Republik Österreich“ aus der Sicht der selbständigen Länder Tirol und Vorarlberg, in: Carlen/Steinegger (Hg), Festschrift Nikolaus Grass zum 60. Geburtstag (1974) 725 (727).

20 Sten Ber vfg TLT vom 8.3.1921, 84. Sitzung, 2197 ff.

21 Vgl. *Berchtold*, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich (1998) 48.

22 Vgl. *Forcher*, Tirols Geschichte⁸ (2004) 307; ähnlich auch: *Pernthaler*, Konstituierung 737.

23 Vgl. *Ulbrich*, Das österreichische Staatsrecht (1892) 6; dazu auch: *Brauneder*, Das Verhältnis Gesamtstaat – Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich, in: von Klemperer (Hg), Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder: Demokratisierung und Verfassung in den Ländern, 1918–1920 (1983) 29 (31).

24 *Schennach*, Konstanz 120 f.

25 Vgl. *Bußjäger*, Landesverfassung 41.

26 Siehe dazu: *Brauneder*, Deutschösterreich 65 f.

27 StGBI 24/1918.

welche ebenfalls Reichsgesetze waren und demnach auch die neuen Verfassungen der deutschösterreichischen Länder formell ein einziges Staatsgesetz darstellten.²⁸ Dementsprechend stellte Kelsen die Berechtigung der Länder zur Verabschiedung eigener Landesverfassungen *expressis verbis* in Abrede und ordnet diese als rechtliches Nullum ein.²⁹ Diese Argumentation der Zentralgewalt konnte jedoch auch künftig die regionale Außenpolitik des Landes Tirol nicht verhindern. Das Hauptaugenmerk wurde fortan auf die Erhaltung der Tiroler Landeseinheit gesetzt,³⁰ welche von den Vertretern letztlich nicht gesichert werden konnte.³¹ Auch die Südtiroler sahen sich als Deutsche, als Tiroler und verwiesen gleich wie der Nordtiroler Teil auf ihr Selbstbestimmungsrecht und sprachen sich gegen die Annexion aus.³² Obwohl im Zuge der Tiroler Verfassungsdiskussion zahlreiche hypothetische Staatsgefüge angedacht und diskutiert wurden, welche die Trennung des südlichen Nachbarn verhindern sollten, schien der Londoner Vertrag hier nicht hintangestellt werden zu können, was eine Angliederung des südlichen Teils von Tirol ab der Brennergrenze an Italien zur Folge hatte.³³ Auch die tausendjährige Tradition konnte nicht verhindern, dass der Friedensvertrag mit seinem Inkrafttreten ein in der Selbstwahrnehmung „deutsches Land“ einfach auseinanderriss.³⁴

Vor der erfolgten Angliederung an Italien strebte man noch die Gründung eines neutralen Freistaates Tirol bestehend aus Deutschtirol und den ladinischen Gebieten an. Auch hätte man angedacht Tirol an die Schweiz anzuschließen und Italien stattdessen mit dem Tessin zu entschädigen oder Tirol zum neuen Kirchenstaat unter der Herrschaft des Papstes zu machen. Vielversprechend erschien es aber auch die selbstständige Alpenrepublik bestehend aus Liechtenstein, Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Berchtesgaden, Teilen Kärntens sowie aus Teilen der Steier-

28 Vgl. *Ermacora*, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920, Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform (1993) 5 f.

29 Vgl. *Schennach*, Staatsgründung (2019) 49 f.

30 Vgl. *Wiederin*, Von der Staatsgründung 1918 zur Bundesverfassung 1920, in: Bußjäger (Hg.), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat (2019) 141 (145).

31 Vgl. *Brauneder*, Kirchenstaatspläne 1916/1918: Tirol statt Liechtenstein, in: Kroppen-berg/Löhnig/Schwab (Hg.), Recht – Religion – Verfassung, Festschrift für Hans-Jürgen Becker zum 70. Geburtstag (2009) 1 (2 ff.).

32 Siehe TLA, landschaftliches Archiv, Präs 51 ex 1919.

33 Vgl. *Fisch*, Die Geschichte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, oder der Versuch, einem Menschenrecht die Zähne zu ziehen, in: Hilpold (Hg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker: vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutigen Recht? (2009) 45 (57 ff.).

34 Beilage 19 der Sten Ber vfg TLT vom 23.9.1919.

mark zu begründen,³⁵ welche man den Alliierten sehr gut als Grenze zwischen Italien und dem Deutschen Reich hätte verkaufen können. Auch verwies der verfassungsgebende Tiroler Landtag³⁶ auf die Einheit von Nordtirol und Südtirol und erblickte eine weitere Möglichkeit in der Begründung eines Alpenstaates mit dem südlichen Teil Tirols und eventuell Bayern. Gleichzeitig wurde aber auch angedeutet, dass man im Falle der Verweigerung der Tiroler Einheit zur Erhaltung seiner Lebensfähigkeit keinen anderen Weg habe, als sich an die Deutsche Republik anzuschließen.³⁷ Die Chancen auf den Verbleib Südtirol schwanden kontinuierlich und als ab Juli 1919 kaum noch Hoffnung bestand, nahm man die Verhandlungen mit Berlin auf.³⁸ Als der Tiroler Landtag am 11.12.1919 geschlossen den wirtschaftlichen Anschluss an das Deutsche Reich verkündete, wurde dies sogleich vom Obersten Rat in Paris abgelehnt.³⁹ In seinen Bestrebungen die Einheit des einstigen Kronlandes Tirol zumindest partiell erhalten zu können, hätte man sich in Tirol auch mit der bloßen deutschösterreichischen Verwaltung über den in italienischer Hand befindlichen Südtteil des einstigen Kronlandes zufrieden gegeben.⁴⁰ Die Ambitionen, welche auf den Weiterbestand der Tiroler Einheit gelegt wurden, waren enorm. Hier zeigte sich ein weitreichendes Zusammengehörigkeitsgefühl, obgleich zeitweise auch gewisse Spannungen bestanden. Die italienisch sprechenden Südtiroler forderten wiederholt einen Sonderlandtag oder eine weitreichendere Autonomie, was jedoch nie eine Umsetzung entsprechend den geäußerten Wünschen fand.⁴¹ Zu einem vorläufigen Ende der Südtirolthematik, welche das Land Tirol seit dem Untergang der Monarchie beschäftigte, kam es erst mit dem Friedensvertrag von St. Germain und der damit verbundenen Fixierung der Staatsgrenzen durch die Alliierten.⁴² Die Tiroler Landesvertreter mussten den Verlust Südtirols somit anerkennen.⁴³

35 Vgl. *Brauneder*, Kirchenstaatspläne 2 ff.

36 Sten Prot vfg TLT vom 3.7.1919, 4. Sitzung, auch: Sten Ber Tiroler Landesversammlung vom 21.12.1918, 1. Sitzung, 5.

37 Siehe: Sten Ber Tiroler Landesversammlung vom 3.5.1919, 19. Sitzung, 621 f.

38 Vgl. *Kerekes*, Von St. Germain bis Genf (1979) 116 ff.

39 Vgl. *Schober*, Anschlussbewegung 613 f.

40 Siehe TLA, landschaftliches Archiv, Obmännerkonferenz 1918/19 des TLT, Sitzung am 14.6.1919.

41 Vgl. *Granichstaedten-Czerva*, Die staatsrechtliche Stellung Tirols (1919) 126 ff.

42 Siehe: StGBI 303/1920.

43 Siehe: TLA, landschaftliches Archiv, Präs 668 ex 1920.

III. Die Verfassungsdiskussionen

Beginnend mit der 7. Länderkonferenz im Oktober 1919 wurde der Fokus des Landes dahingehend verschoben, dass nunmehr die Konsultation betreffend der künftigen Bundesverfassung in den Mittelpunkt rückte. In der vom Tiroler Landtag gefassten Resolution vom 27.9.1919 forderte man den föderativen Staatsaufbau und verlangte zudem eine Teilnahmemöglichkeit an der Ausarbeitung des Verfassungswerkes sowie die Möglichkeit vor seiner Einbringung in der Nationalversammlung eine entsprechende Stellungnahme abgeben zu können.⁴⁴

Aufgrund dieser Resolution vom 27.9.1919 erarbeitete der ehemalige Senatspräsident des Verwaltungsgerichtshofes Falser auch einen eigenen Verfassungsentwurf, welcher am 18.12.1919 dem Tiroler Landtag vorgelegt wurde. Eine ernsthafte Berücksichtigung fand dieser Entwurf bei den Gremien der Zentralstellen jedoch nie, obwohl sich der Verfassungsreformdienst mit einigen Stellen eingehender auseinandersetzte.⁴⁵ Dennoch blieb dieser Verfassungsentwurf Tirols der einzige, den ein Land zur Verfassungsdiskussion beitrug.⁴⁶ Auch Renner nahm diese Resolution des Tiroler Landtages zum Anlass und äußerte sich bei der 7. Länderkonferenz im Oktober 1919 dahingehend, dass durch die Orientierung an den gestellten Forderungen das Verfassungswerk auf unbestimmte Zeit verzögert würde. Jedes Land, so Renner, müsste so- dann den von einem Länderkomitee zu erarbeitenden Verfassungsentwurf „inartikulieren“ (sic), bevor dieser rechtswirksam werden könnte. Er befürchtete einen Stillstand in der Verfassungsfrage und ging daher nicht näher auf die gestellte Resolution ein. Tirols Landeshauptmannstellvertreter Schumacher legte auf dieser Länderkonferenz selbst seine Ansicht dar und verwies auf das Recht des Landes, wonach es sich die Annahme des Verfassungsentwurfs vorbehält. Seiner Überzeugung nach treten die Länder als selbständige Rechtsträger auf und werden lediglich von der Nationalversammlung repräsentiert. Die erforderliche Zustimmung der Länder zum Gesetzeswerk sei daher unumgänglich, da durch den Umsturz die Länder ihr ursprüngliches Selbstbe-

44 Vgl. *Ermacora*, Tirol und die Bundesverfassung 1920, in: Ebert (Hg), Festschrift Nikolaus Grass (1986) 159 (159 ff).

45 Vgl. *Ermacora*, Entstehung 500 f; auch *Schmitz*, Tirol und die österreichische Verfassungsfrage 1919 bis 1920, in: Schennach (Hg), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (2015) 87 (87 ff).

46 Vgl. *Brauneder/Lachmayer*, Österreichische Verfassungsgeschichte (1992) 211.

stimmungsrecht wiedererlangt haben.⁴⁷ Das Land Tirol übernahm zu diesem Zeitpunkt bereits die gesamte Verwaltung des Landes, welche zuvor in eine dem Statthalter unterstellte staatliche Verwaltung und eine dem Landesausschuss zugeordnete autonome Landesverwaltung untergliedert war. Das vorläufige Ende dieser Doppelgleisigkeit in der Verwaltung – nunmehr handelte es sich um eine Doppelgleisigkeit der Verwaltung des Landes – wurde durch das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14.11.1918 durch die Zentralregierung anerkannt und wurde im Zuge dieser Gesetzgebung von den Tiroler Parteien ergänzend erklärt, dass die Ausgestaltung des Verhältnisses von Tirol zu Deutschösterreich der Landesversammlung vorbehalten sei.⁴⁸

Der Versuch die Länder durch eine gesamtstaatliche Gesetzgebung an ein zubilligendes Handeln zu binden konnte nicht realisiert werden, da diese über die Landesordnungen 1861 hinaus Macht⁴⁹ und originäre Staatlichkeit für sich in Anspruch nahmen, welche keiner anderen Staatlichkeit per se unterstellt sein könne. Der Beschluss vom 30.10.1918 über die grundlegende Einrichtung der Staatsgewalt konnte entsprechend seinem Inhalt nicht effektiv geworden sein, da die tatsächliche Machtausübung der Länder in keiner erdenklichen Weise mit der Normsetzung des Beschlusses übereingestimmt hatte. Dieser wollte die Republik als Einheitsstaat konzipieren, trat in der gewünschten Weise jedoch nicht in Erscheinung, da die Länder Staatsgewalt ausübten und somit ein föderales Gebilde gegeben war.⁵⁰ Renner erblickte diese verfassungsgebende Aufgabe jedoch ausschließlich im Kompetenzbereich der konstituierenden Nationalversammlung. Dennoch sollte dies seiner Ansicht nach die Länder nicht daran hindern, in geeigneter Art und Weise bei dieser Aufgabe mitwirken zu können.⁵¹ Der Tiroler Delegierte Pflanzl forderte eine gleichlautende Beschlussfassung der neuen Bundesverfassung durch die konstituierenden Länder und eben nicht nur durch die konstituierende Nationalversammlung, während der Delegierte der Sozialdemokraten Grüner aus Tirol die Zuständigkeit der Länder in der Ver-

47 Vgl. *Ermacora*, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung, Die Länderkonferenzen 1919/1920 und die Verfassungsfrage (1989) 62 ff.

48 Siehe *Schennach*, Konstanz 123 ff.

49 Vgl. *Scheffbeck*, Staatsgründung durch ein Parlamentsprovisorium, in: Brauneder/Leser (Hg), Staatsgründung 1918 (1999) 41 (70).

50 Vgl. dazu: *Berchtold*, Verfassungsgeschichte 47 f; auch: Beschluss des Tiroler Nationalrates vom 1.11.1918, Nr 10, 6.

51 *Ermacora*, Vorstellungen und Wirklichkeit im österreichischen Föderalismus 1848–1970, in: Hellbling/Mayer-Maly/Marcic (Hg), Föderalismus in Österreich, Föderative Ordnung II (1970) 9 (42).

fassungsfrage verneinte. Er sah die Länder in der Monarchie lediglich als Selbstverwaltungskörper und eben nicht als selbständige politische Rechtssubjekte an. Auch habe der letzte Kaiser zur Weiterführung einer Verfassung oder zur Selbständigmachung nicht die Länder, sondern die Nationen aufgefordert, so Grüner.⁵² Pflanzl äußerte sich bei der zweiten Sitzung im Rahmen der Salzburger Länderkonferenz am 16.02.1920 dahingehend, dass er mit einem bundesstaatlichen Aufbau der Verfassung vollständig einverstanden sei. Grüner erachtete die Länder nicht in der Lage, eine Besserung im Staat Österreich herbeiführen zu können. Deren Souveränität sei zudem ohnehin längst erloschen, sofern eine solche überhaupt je bestanden habe. Weiter gab Grüner zu bedenken, dass bei entsprechenden Selbstständigkeitsbestrebungen der Länder auch die Bezirke eine solche anstreben könnten. Dieser Argumentation konnte der Tiroler Delegierte Falser nichts abgewinnen. Die Länder seien früher nachweislich selbständig souveräne Gebiete⁵³ gewesen, während den Bezirken ein derartiger Status nie zugekommen sei, so Falser. Demensprechend treten ausschließlich die Länder und nicht die Bezirke als historisch-politische Individualitäten⁵⁴ in Erscheinung.⁵⁵

In Tirol appellierten die Sozialdemokraten für einen Einheitsstaat, während sich die Großdeutschen und Christlichsozialen für einen bundesstaatlichen Aufbau der Republik aussprachen.⁵⁶ Dennoch erfolgte die Konsensfindung hier letztendlich durch die Parteien der jeweiligen Länder,⁵⁷ was selbstverständlich auch auf die personelle Identität der politischen Vertreter der Landes- und Zentralparteien zurückzuführen war. Mitglieder der provisorischen Nationalversammlung waren somit meist auch Mitglieder der jeweiligen Landesversammlungen.⁵⁸ Die Mitwirkung der politischen Parteien und der Länder in den Länderkonferenzen von Salzburg und Linz ermöglichte erst den Abschluss des Verfassungswerkes.⁵⁹ Daher konnte man sich in den wichtigen Fragen

52 Siehe dazu: Sten Prot vfg TLT vom 25.11.1920, 52. Sitzung, 1373 f.

53 In gleicher Weise dazu: *Bröckenhäus*, Länderautonomie, in: Bernatzik/von Heinlein/Lammasch/ Menzel (Hg), *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* (1916) 3 (11).

54 Vgl *Mannlicher/Pfaundler*, Verfassung, Verwaltung und Finanzausgleich im Bundesstaat Österreich, in: von Kassel/Raab(Hg), *Reich und Länder*, Vierteljahresschrift, 1. Sonderheft (1927) 1 (7).

55 Siehe Protokoll der Länderkonferenz Salzburg vom 15. und 16.2.1920 in: *Ermacora*, Materialien 94 ff.

56 Vgl *Schmitz*, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981) 79 f.

57 Vgl dazu: *Weber*, Föderalismus 129.

58 Vgl *Schefbeck*, Staatsgründung 71 f.

59 Vgl TLA, Statthalterei, Präs 2965 ex 1920 (II 10-b), 132/1.

betreffend dem Inhalt und Aufbau der Bundesverfassung schließlich einig werden.

IV. Die Tiroler Landesordnung 1921

Das Bundes-Verfassungsgesetz wurde am 01.10.1920 von der konstituierenden Nationalversammlung beschlossen. Diese war am 16.2.1919⁶⁰ gewählt worden und hatte mit der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe, nämlich der Schaffung einer endgültigen Verfassung das fast zweijährige Verfassungsprovisorium beendet.⁶¹ Somit konnte man sich in Tirol nunmehr auf die eigentliche Ausarbeitung der Landesordnung fokussieren und mit der konkreten Ausgestaltung beginnen. Die inhaltliche Umstrukturierung der Tiroler Landesordnung erfolgte in der Monarchie nicht immer ausschließlich auf verfassungsmäßiger Grundlage, sondern war häufig ein Ergebnis der faktisch uneingeschränkten Macht des Monarchen.⁶² Dementsprechend kommt hier auch dem fundamentalen Wechsel von der Staatsform der Monarchie hin zur Republik eine enorme Bedeutung zu. Auch der Tiroler Landtag bekannte sich uneingeschränkt zur republikanischen Staatsform.⁶³ Adamovich beschrieb im Jahr 1927 den Bundesstaat als einen souveränen Staat, der sich aus einer Mehrheit von Staaten gebildet hat. Seine Staatsgewalt geht aus einer staatlichen Einheit hervor, welche durch nicht-souveräne Gliedstaaten entstanden ist.⁶⁴ Daher konnte die Gestaltung der Landesordnung durch das Land selbst als ureigene Aufgabe Tirols verstanden werden und nicht mehr als delegierte Kompetenz des Bundes.⁶⁵ Bei der Ausarbeitung der Tiroler Landesordnung von 1921 gab es dennoch weitreichende Diskrepanzen zwischen der Bundesregierung und dem Land Tirol. Im Zuge dessen wurde aus Wien vorgebracht, dass die im Entwurf in Anspruch genommene Finanzhoheit des Landes zum Teil gegen die Bundesverfassung verstoße, da diese weiter gefasst sei als zulässig. Weiter sei auch die Trennung zwischen mittelbarer Bundesverwaltung und autonomer Landesverwaltung nicht klar ersichtlich festgelegt worden. Zudem dürfe Tirol in seiner Landesordnung nicht auf den Frieden von

60 Siehe: StGBI 11/1919; Wahlordnung: StGBI 115/1918.

61 Vgl Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) 39 f.

62 Siehe dazu: Sten Ber TLT am 15.1.1874, 18. Sitzung 325.

63 Sten Ber vfg TLT vom 19.8.1919, 5. Sitzung 35.

64 Vgl Adamovich, Grundriss des österreichischen Staatsrechts (1927) 49 f.

65 Vgl Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ (2009) 150.

St. Germain verweisen, da Österreich in keinerlei Krieg mit der Entente gestanden sei.⁶⁶

Was eine mögliche Auflösung des Landtages durch den Bundespräsidenten und die erhöhten Präsenzquoten bei Beharrungsbeschlüssen des Landtages betraf, so mussten diese Bestimmungen laut Bundesregierung in den Text der Tiroler Landesordnung einfließen.⁶⁷ Auch wurde seitens der Regierung aus Wien gefordert, dass das neue Werk „Landesverfassung“ und nicht „Landesordnung“ zu nennen sei, da es sich nunmehr um eine Bundesstaat handelt, eine Landesordnung jedoch weiterhin monarchische Strukturen vermuten lasse. Der Tiroler Landtag ging im Gegensatz zu den anderen Bemängelungen auf diese gestellte Forderung jedoch nicht ein und wiederholte seinen Beschluss, was vom Bundeskanzleramt letztlich akzeptiert wurde. Die Bundesregierung deutete die Tiroler Landesordnung im Sinne einer authentischen Interpretation, wonach der Gesetzesbeschluss in vereinbarter Weise mit den Bestimmungen der Bundesverfassung auszulegen ist.⁶⁸ Waren die Landesgesetze in der Monarchie noch Reichsgesetze mit räumlich begrenztem Geltungsbereich,⁶⁹ deren Grundlage in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Gesamtstaates zu suchen war⁷⁰ und die kaiserliche Sanktion benötigten,⁷¹ so erlangten die Länder nunmehr ihr eigenes Gesetzgebungsrecht.⁷² Was die Verteilung der Kompetenzen in Bezug auf die Gesetzgebung betrifft, so entschied sich Tirol für eine Formulierung, welche vorsieht, dass jene Angelegenheiten im selbständigen Wirkungsbereich des Landes verbleiben, welche nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen werden.⁷³ Ein entsprechender Antrag der christlichsozialen Partei an die Bundesregierung wurde abgelehnt, welcher eine Formulierung vorsah, wonach die Länder „nachstehende Angelegenheiten der Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund übertragen.“⁷⁴ Die Kompetenzen des Landes Tirol wurden

66 Sten Ber vfg TLT vom 4.5.1921, 92. Sitzung 3430 f.

67 Vgl *Berchtold*, Aus der Entstehungsgeschichte der Tiroler Landesordnung von 1921, in: Haller (Hg), *Staat und Recht* (1997) 45 (58 f).

68 Siehe TLA, Statthaltereie, Präz 272 ex 1921 (II 10-b), 979/47.

69 Siehe: *Schennach*, Konstanz 117 f; dazu auch: *Brauneder*, Verfassungsgeschichte 150.

70 Dazu: *Stolzlechner*, Republik – Bund – Land (1982) 13; siehe auch: *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht (1995) 3.

71 Vgl *von Herrenritt*, Länderautonomie, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 3 (1916), 37 (37).

72 StGBI 450/1920.

73 StGBI 450/1920, Art 15.

74 Vgl *Ermacora*, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1967) 503.

nicht taxativ in der Tiroler Landesordnung 1921 aufgezählt, da hier eine Generalklausel⁷⁵ zugunsten der Landesgesetzgebung bestand. Dies bedeutet wie auch in der Monarchie, dass dem Landtag sämtliche Kompetenzen zukamen, welche eben nicht durch Enumeration in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fielen. Eine Novellierung der Landesordnung selbst erforderte ein erhöhtes Quorum von 30 Vertretern und eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen. Als Zeichen der nunmehrigen Gliedstaatlichkeit der Länder sah Seipel den Wegfall des Sanktionsrechtes des Kaisers in Landesangelegenheiten.⁷⁶

So konnte ein Gesetzesbeschluss trotz Einspruchs der Bundesregierung mittels Beharrungsbeschluss durchgesetzt werden, sofern er nicht gegen die Bundesverfassung verstoßen hatte. Die autonome Landesgesetzgebung blieb durch die Bestimmung des § 1 der Landesordnung 1921 unberührt, während dementsprechend die übrigen Kompetenzen weiterhin dem Bund zugefallen sind.⁷⁷ Einen zentralen Diskussionspunkt stellte auch die Stellung des künftigen Landeshauptmannes dar. Es wurde in Erwägung gezogen, dass dieser auch gleichzeitig das Amt des Präsidenten des Landtages bekleiden solle und seine Stellvertreter auch zweiter und dritter Landtagspräsident werden sollten. Während die bürgerliche Partei für eine derartige Vereinigung beider Ämter votierte, lehnten die Sozialdemokraten dies ab und erblickten trotz möglicher Kostenersparnisse und Konfliktvermeidung durch die Zusammenlegung beider Ämter einen Widerspruch in der Gewaltentrennung. Bis zur Landesordnung 1946 sollte es jedoch zu dieser „Doppelfunktion“ kommen, was in Anbetracht der Gewaltentrennung kritisch zu hinterfragen ist.⁷⁸ Die am 8.11.1921 verabschiedete Tiroler Landesordnung verwies bereits einleitend in § 1 auf die übergangene Selbständigkeit und verkündete, dass Tirol ein selbständiges Land sei, das „jetzt“ einen Teil der demokratischen Republik Österreich bilde. Weiter übe es als selbständiges Land alle Hoheitsrechte aus, die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen wurden oder übertragen werden.⁷⁹ Der erste Tiroler Landtag der Republik sollte fortan aus 40 Mitgliedern bestehen und wurde die Legislaturperiode auf vier Jahre festgelegt. Für einen Gesetzesbeschluss wurden die Anwesenheit von 21 Vertretern und eine einfache Stimmenmehrheit benötigt.⁸⁰ Dies entsprach einer

75 LGBl 145/1921.

76 Sten Prot KNV vom 29.9.1920, 100. Sitzung.

77 LGBl 145/1921.

78 Vgl *Berchtold*, Entstehungsgeschichte 51 ff.

79 Vgl *Schober*, Landtag 374 f.

80 LGBl 145/1921, §§ 9, 16.

deutlichen Reduktion der Mitglieder des Gesetzgebungsorganes, für das gemäß dem Wahlrecht zum Tiroler Landtag vom 16.10.1913 noch eine Gesamtzahl von 96 Abgeordneten vorgesehen war.⁸¹ Das aktive Wahlrecht zum neuen Tiroler Landtag erhielt eine Person ab dem vollendeten 21. Lebensjahr, wobei eine Einteilung in einen Wahlkreis Nordtirol und Südtirol stattfand, jedoch auf Grund der bereits erfolgten Abtrennung von Südtirol nur im Bezirk Lienz gewählt wurde.⁸²

Dieses neue Landtagswahlgesetz wurde am 29.1.1921 verabschiedet und sah ein passives Wahlrecht von 24 Jahren vor.⁸³ Die Periode der Bundesratsabgeordneten orientierte sich an der Periode des Landtages, da dieser die Entsendung in das Bundesgremium vorsah.⁸⁴ Daher wurden am 25.11.1920 gemäß Art 35 B-VG 1920 Schraffl, Falser, Grüner sowie deren Ersatzmänner Steidle, Schumacher und Ertl als erste Vertretung Tirols in den Bundesrat entsandt.⁸⁵ In der Monarchie bestand auf gesamtstaatlicher Ebene noch die Idee eines vollkommenen Bikameralismus, während die ersten Tiroler Bundesratsabgeordneten der neuen Republik in eine Länderkammer entsendet wurden, welche in einem System des unvollkommenen Bikameralismus dem Nationalrat untergeordnet war.⁸⁶ Im Zuge dieser Wahl der Tiroler Bundesratsmitglieder vom 25.11.1920 gab der Tiroler Landtag erneut seine Rechtswahrung gegen das Zustandekommen der Bundesverfassung ab und verwies auf das übergangene Selbstbestimmungsrecht.⁸⁷ Trotz dieser Ansicht des Landes wird die Tiroler Landesordnung als „modernes Verfassungswerk“ angesehen, welches „den alten Geist des auf seine Selbständigkeit und Rechte stets bedachten Landes atmete.“⁸⁸ Bevor die neue Bundesverfassung in Kraft getreten war und den neuen Bundesstaat verfassungsrechtlich begründete, hatte das Land Tirol bereits seit Jahrhunderten bestanden und wird dieses Faktum von keinem der beteiligten Akteure bei der Staatsgründung bestritten. Der österreichische Bundesstaat war der schlussendliche Kompromiss, welcher dem historisch-politisch be-

81 Vgl. Schober, Landtag 351.

82 LGBl 145/1921.

83 Vgl. Schober, Tiroler Demokratie und Parlamentarismus von den Anfängen bis zur Ersten Republik, in: Kathrein/Kienberger/Schober (Hg), Parlamentarismus in Tirol. Historische Einführung und die Landesgesetzgebung (Veröffentlichung des Tiroler Landesarchivs) (1988) 11 (45).

84 StGBI 450/1920.

85 Siehe TLA, Statthalterei, Präs 2965 ex 1920 (II 10-b), 132.

86 Vgl. Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht (1923) 10 ff.

87 Sten Prot vfg TLT vom 25.11.1920, 52. Sitzung, 1374.

88 Vgl. Schober, Landtag 377.

dingten Föderalismus und den Ländern als gewachsenen Individualitäten und politischen Realitäten Rechnung trug.⁸⁹

89 Vgl. *Welan/Welan*, Pluralismus und Föderalismus, in: Hellbling/Mayer-Maly/Marcic (Hg), *Föderalismus in Österreich* (1970) 205 (223).

Vom kooperativen Imperium zum kooperativen Bundesstaat?

Föderale Motive in der österreichischen Revolution 1918–1920

Der Föderalismus Deutschösterreichs war im post-habsburgischen Nachkriegseuropa ein Unikat.¹ In anderen Nachfolgestaaten der Monarchie wie in der Tschechoslowakei, in Rumänien, in Jugoslawien oder auch in Polen war eine föderalistische Staatsordnung vor 1918 vielfach versprochen und projiziert worden, wurde im Laufe der Konstitutionalisierung und Demokratisierung Europas nach 1918 jedoch regelmäßig zugunsten eines Einheitsstaats verworfen oder zurückgenommen. Gerade Deutschösterreich und dessen Politiker, die in der Habsburgermonarchie als „Zentralisten“ gegolten hatten, verankerten hingegen eine föderale Verfassungsordnung. Die Frage „Bundesstaat oder Einheitsstaat“ gehörte auch hier zu den umstrittensten Themen in der österreichischen Revolution, wurde in der Presse kontrovers diskutiert und zwischen den politischen Parteien zu einem Kardinalthema.

In der rechtshistorischen Forschung zur Föderalisierung von 1918 dominierte bislang die Frage, wie die Länder gegenüber dem Staat ihre Selbstständigkeit, „Souveränität“ und „Staatlichkeit“ einforderten und behaupteten.² Die Bundesverfassung von 1920 stellte insofern eine staatsrechtliche Kehrtwende dar.³ Die österreichische, insbesondere die deutschsprachige Verfassungswissenschaft war seit dem 19. Jahr-

1 Ausführlicher bei Osterkamp, Ein Reich ohne Eigenschaften? Das Erbe föderaler Ideen in den „Nachfolgestaaten“ der Habsburgermonarchie, in: Rumpler/Harmat (Hg), *Bewältigte Vergangenheit? Die nationale und internationale Historiographie zum Untergang der Habsburgermonarchie als ideelle Grundlage für die Neuordnung Europas* (2018) 431.

2 Jüngst dazu die Beiträge in Schennach (Hg), *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus* (2015); vgl. auch Brauner, Das Verhältnis Gesamtstaat-Länder und die Entstehung der Republik Deutschösterreich, in: Ableitinger (Hg), *Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920* (1983) 29 (29).

3 Zu den (Dis)Kontinuitäten im Vergleich mit Deutschland *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht. Zugleich ein Beitrag zu Strukturproblemen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich und in Deutschland (1995). Zeitgenössisch ausführlich Kelsen, *Die Verfassung Deutschösterreichs*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 9 (1920) 245; ders., *Die Verfassung Österreichs*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 11 (1922) 232.

hundert mehrheitlich der „Meistererzählung“ einer österreichischen Gesamtstaatsidee gefolgt.⁴ Österreich galt als Einheitsstaat und die Länder als Gebietskörperschaften bzw. Verwaltungseinheiten. Konkurrierenden Staatserzählungen aus den Ländern, die die Staatlichkeit von Ungarn, Böhmen, aber auch Tirol etwa aus der Geschichte und einem „Historischen Staatsrecht“ ableiteten, galt in Österreich weit weniger Aufmerksamkeit. Die Selbstrechtfertigung der österreichischen Länder aus der Geschichte spielte in der österreichischen Revolution eine herausragende Rolle und manifestierte sich beispielsweise in der bekannten „staatsrechtlichen Erklärung“ von Oberösterreich 1920. In regionalen Meistererzählungen figurierten die Länder als die historisch älteren, ursprünglich „souveränen“ Bauelemente des österreichischen „Gesamtstaats“. Staatserzählungen der Länder hätten jedoch kaum Wirkung entfaltet, wären sie nicht durch deren Staatstätigkeit untermauert worden.

Impulsgeber für die Entwicklung zum österreichischen Bundesstaat waren in einer politikgeschichtlichen Perspektive weder dogmengeschichtliche noch staatsrechtliche Fragen. Die föderale Geschichte Österreichs zwischen 1918 und 1920 wurde nicht allein auf den Schreibtischen der Verfassungsväter entworfen. Sie entwickelte sich in einem bedeutenden Maß „von unten“ her und folgte zwei Entwicklungspfaden. Es ging einmal um die in den Landesordnungen von 1861 niedergelegten Länderverantwortlichkeit für zentrale Politikfelder der Moderne (Schule, Fürsorge, Agrarpolitik und Infrastrukturausbau) und zum anderen um die Bereitschaft und Fähigkeit der Länder zu Kooperation. Es war gerade diese spezifisch *österreichische* politische Kultur von „Koexistenz und Kooperation“,⁵ die nach 1918 alte und neue Kräfte partei- und länderübergreifend zusammenbinden half. Die Geschichte der Länder 1918 ist vor diesem Hintergrund nicht eine Geschichte des Bruchs, sondern eine der Kontinuität.

4 Zur „Meistererzählung“ prägnant *Schennach*, Die „österreichische Gesamtstaatsidee“. Das Verhältnis von Gesamtstaat und Ländern als Gegenstand rechtshistorischer Forschung, in: ders. (Hg), *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus* (2015) 1 (12); vgl. auch *Brauneder*, Die Habsburgermonarchie als zusammengesetzter Staat, in: Becker (Hg), *Zusammengesetzte Staatlichkeit in der europäischen Verfassungsgeschichte* (2006) 197 und *Schulze*, Interpretationen, Stufen und Alternativen politischen Gemeinschaftsbewusstseins in der Frühen Neuzeit. Österreichische Gesamtstaatsidee und ständische Versammlungen im 16. Jh, in: Bellabarba (Hg), *Territoriale Identität und politische Kultur in der Frühen Neuzeit* (1998) 147.

5 von *Klemperer*, Die Revolution von 1918–1920 und der österreichischen Konsens. Oder: Der pragmatische Stil in der österreichischen Politik, in: *Ableitinger* (Hg), *Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920* (1983) 9 (11).

I. Länderkooperation im habsburgischen Reich 1893–1918

Ein wichtiges Charakteristikum des heutigen Föderalismus in Österreich, Deutschland, aber selbst in den Vereinigten Staaten von Amerika ist die kooperative Verflechtung der Herrschaftsebenen, insbesondere der Finanz- und Aufgabenverantwortlichkeiten.⁶ Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu frühneuzeitlichen Erscheinungsformen von „zusammengesetzter Staatlichkeit“ oder Imperien, die eher „radiale Herrschaftsordnungen“ (Jürgen Osterhammel) sind, in denen alle wichtigen Entscheidungsströme über die Metropolen und Herrschaftszentren laufen.⁷ In solchen nicht-föderalen Ordnungen sind die horizontalen Kooperationsbeziehungen zwischen Staaten, Ländern, Provinzen oder Regionen schwach ausgeprägt oder gänzlich verboten. Bezeichnenderweise hielten seit den 1860er Jahren auch die Landesordnungen in der Habsburgermonarchie ein derartiges „imperiales“ Kommunikations- und Kooperationsverbot fest.⁸

Die imperial-hierarchisch auf Wien ausgerichtete Herrschaftsordnung der Habsburgermonarchie wurde von den Kronländern in den letzten zwei Dezennien ihres Bestehens immer wieder unterlaufen und infrage gestellt. Im Zuge des Wandels der österreichischen Staatlichkeit im 19. Jahrhundert, die zum modernen Verwaltungs- und Sozialstaat hinführte,⁹ übernahmen die Kronländer des cisleithanischen Reichsteils für zentrale Politikfelder eine tragende Rolle. Für Volksschulwesen, Fürsorge, Agrarpolitik und Infrastrukturausbau bauten sie, wenngleich in regional unterschiedlichem Ausmaß, ein bedeutendes Leistungsangebot auf.¹⁰ Zeugnis davon legen die Landesfinanzen ab, die zuletzt mit Ausgabevolumen, Einnahmen und Schuldenstand ein mit den Finanzen der österreichischen Reichshälfte durchaus vergleichbares Niveau er-

6 Grundlegend zu Österreich *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1973); zu Deutschland *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland (1971); zu den USA *Ehringhaus*, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika. Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat (1971).

7 Dazu *Osterhammel*, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (2010) 614.

8 Der Passus lautete „Der Landtag darf mit keiner Landesvertretung eines anderen Kronlandes in Verkehr treten“, so der in anderen Landesordnungen gleichlautende § 41 Landesordnung und Landeswahlordnung für das Königreich Böhmen vom 26.2.1861.

9 Zum Staat in seiner österreichischen Geschichte prägnant *Becker*, Der Staat – Eine österreichische Geschichte?, MIOG 2018, 317.

10 Prägnanter Überblick bei *Schmitz*, Die Landtage von 1861 bis 1918, in: Bruckmüller (Hg), Parlamentarismus in Österreich (2001) 40.

reichten.¹¹ Die Tätigkeit der Länder betraf daher zentrale Staatsaufgaben: Ländertätigkeit war Staatstätigkeit, jedenfalls in den entsprechenden Politikfeldern.

Eine solche „Staatstätigkeit“ der Länder in zentralen Bereichen moderner Staatlichkeit war ohne länderübergreifende Zusammenarbeit nicht denkbar. Die Landesausschüsse, die in den Landesangelegenheiten als eine Art Ersatzregierungen ohne ministerialen Unterbau funktionierten und zeitlich unabhängig von den seltenen Landtagssessionen tätig sein konnten, arbeiteten daher seit 1893 sowohl untereinander als auch mit der Wiener Regierung und den Wiener Ministerien immer wieder zusammen.¹² Hierbei ging es nicht zuletzt ums Geld, weil die Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben keine genuine Steuerhoheit hatten. Die politische Kooperation und der Versuch zum finanzpolitischen Schulterschluss zwischen Bund und Ländern schlug sich in Länderkonferenzen und Enquêtes nieder, die nach der Jahrhundertwende an Zahl zunahmen. Zu den bekannteren zählen die Länderkonferenzen und Enquêtes zum Finanzausgleich nach 1905¹³ sowie die Enquête zur Verwaltungsreform von 1912.¹⁴ In beiden Fällen flossen die Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen und Beratungen auch in die Rechtsgestaltung des Nachkriegsösterreichs ein.¹⁵

Während des Weltkriegs intensivierten sich Austausch und Zusammenarbeit zwischen Wiener Regierung und Ländervertretern. Anlass war die zusammenbrechende Versorgung mit Lebensmitteln,

11 Belastbare Statistiken fehlten für die Länder lange Zeit, vgl. kk Finanzministerium (Hg), Die Landeshaushalte der im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder. Nach den Vorschlägen für das Jahr 1905 (1907).

12 Dazu und zum Folgenden auch *Schmitz*, Organe und Arbeitsweise, Strukturen und Leistungen der Landesvertretungen, in: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd 7, Teilbd 2: Die regionalen Repräsentativkörperschaften (2000), 1353 (1458).

13 *Hye*, Die „Länderkonferenz“ (1905–1907). Ein Versuch gemeinsamer politischer Willensfindung der politischen Eliten der Länder, in: Janák (Hg), Ústřední moc a regionální samospráva [Zentralmacht und regionale Selbstverwaltung] (1995) 281; *Osterkamp*, „Kooperatives Imperium“. Loyalitätsgefüge und Reich-Länder-Finanzausgleich in der späten Habsburgermonarchie, Geschichte und Gesellschaft 2016, 592.

14 *Hasiba*, Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform (1911–1914), in: Valentinič (Hg), Recht und Geschichte – FS Hermann Baltl zum 70. Geburtstag (1988) 237; vgl. auch *Osterkamp/Becker*, Von Josef Redlich zu Egbert Mannlicher und Jiří Hoetzel. Die Verwaltungsreform in der Habsburgermonarchie, in Österreich und der Tschechoslowakei zwischen Kontinuität und Bruch, in: Harmat (Hg), Das Erbe der Habsburgermonarchie in den Nachfolgestaaten. Brüche und Kontinuitäten (soll 2021 erscheinen).

15 Dazu *Pfaundler*, Der Finanzausgleich in Österreich. Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte der finanziellen Beziehungen zwischen Staat, Ländern und Gemeinden in den Jahren 1896 bis 1927 (1927) und *Hasiba*, Verwaltungsreform.

Wohnraum, Fürsorge und anderen grundlegenden Infrastrukturen – besonders hart traf es hierbei die Hauptstadt Wien.¹⁶ Länderinstitutionen und Länder begannen die Leerstellen einer in diesen Fragen mehr und mehr handlungsunfähigen Reichsregierung zu füllen. Schon im ersten Kriegsjahr trafen sich in Görz die Landeshauptmänner von Görz-Gradisca, Istrien, Triest, Dalmatien, Krain, Kärnten, Steiermark, Tirol und Vorarlberg, um gemeinsam über eine Lösung der Ernährungskrise zu beraten.¹⁷ Trotz ihrer Initiativen und Leistungsbereitschaft fühlten sich die Länder von der Wiener, auf Notverordnungen setzenden Zentralregierung permanent übergangen. Die Ländereliten forderten zuletzt immer selbstbewusster Schutz und Ausbau ihrer Autonomierechte. Auf den letzten „habsburgischen“ Länderkonferenzen 1917/18 ging es um sehr konkrete Zuständigkeiten der Länder für die Elektrizitätswirtschaft, agrarpolitische Meliorationen, Wasserrecht, Finanzen oder die Lehrerbesehung.¹⁸ Diese Themen blieben auch für die Länderkonferenzen der Nachkriegszeit bestimmend.

In der späten Habsburgermonarchie kooperierten und agierten die Landesausschüsse dabei unter einem doppelten Damoklesschwert. Die Wiener Zentralstellen wollten, erstens, die hoheitliche Kontrolle über die wichtigsten politischen Entscheidungen in der Hand behalten und den Ländern keine größeren Autonomierechte zugestehen. Mit rechtlichen Argumenten und unter Hinweis auf das Kooperationsverbot der Landesordnungen konnten sie die Länderkooperation, die von ihnen lediglich toleriert wurde, jederzeit beenden.

Die Landesausschüsse, die auf Länderkonferenzen und in Enquêtes miteinander in Austausch standen, gerieten nach 1907, zweitens, in ein immer offensichtlicheres Legitimationsdefizit von gesellschaftlicher Seite. Während das allgemeine, geheime und gleiche Männerwahlrecht zum österreichischen Abgeordnetenhaus 1907 eingeführt worden war, setzten sich die Landtage und Landesausschüsse weiterhin nach Maßgabe eines Kurienwahlrechts zusammen, das Bürgertum, Adel und Klerus begünstigte, auch wenn einzelne Länder eine allgemeine Wähler-

16 Ein eindrückliches Bild Wien liefert *Healy, Vienna and the Fall of the Habsburg Empire. Total War and Everyday Life in World War* (2004).

17 *Nachbaur*, 1918. Selbständiges Land Vorarlberg, in: Bußjäger (Hg), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat (2019) 57 (68).

18 Zu diesen Zusammenkünften von Länder- und Regierungsvertretern detailliert *Nachbaur*, 1918. Selbständiges Land 76.

kurie einführten.¹⁹ Während beispielsweise die Sozialdemokraten als Volkspartei in den Bänken des Wiener Abgeordnetenhauses zahlreich vertreten waren, hatten sie in den Landtagen vielfach nicht einmal einen einzigen Sitz.²⁰ Die Sozialdemokratie gehörte auch aus diesem Grund zu den stärksten Kritikern von Länderautonomie und Landesausschüssen: Deren Handeln verrate agrarische Kurien- und Klasseninteressen, repräsentiere aber nicht die Interessen der breiteren Bevölkerung.²¹ Die Länderzusammenarbeit sah sich in letzten Kriegsjahren damit sowohl „von oben“ als auch „von unten“ unter Beschuss.

Politische Zusammenarbeit in der späten Habsburgermonarchie hatte also einen grundsätzlich anderen Charakter und andere ideologische Implikationen als die Bund-Länder-Zusammenarbeit, die Verfassungsjuristen und Politikwissenschaftler heute mit dem Begriff des „kooperativen Bundesstaats“ umschreiben.²² Für die Phase zwischen 1893 bis 1918 lässt sich – angesichts der patrimonial agierenden Wiener Zentralbehörden und angesichts der sozial exklusiven Zusammensetzung der an den Schalthebeln der Macht sitzenden Landeseliten – besser von einem „kooperativen Imperium“ sprechen.²³ In dieser imperialen Tradition der politischen Kooperation der Länder vor 1918 ist dennoch ein wichtiger Grund zu sehen, dass und warum die Länder nach 1918 im Kampf um Eigenständigkeit im zukünftigen Staat Österreich rasch zusammenfanden und eine gemeinsame föderale Grundhaltung vertraten.

II. Leistungsverwaltung der Länder nach 1918

Die politische Zusammenarbeit der Landesausschüsse fand im „kooperativen Imperium“ der Habsburgermonarchie vor und während des Kriegs weitgehend ohne Beteiligung der Öffentlichkeit und hin-

19 Übersicht bei *Bader-Zaar*, Die „grande affaire“. Wahlrechtsreformen in Europa und Nordamerika im „langen“ 19. Jahrhundert, in: Simon (Hg), Hundert Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Österreich. Modernes Wahlrecht unter den Bedingungen eines Vielvölkerstaates (2010) 13.

20 *Nachbaur*, 1918. Selbständiges Land 71.

21 *Karl Renner* in mehreren Redebeiträgen auf der Enquête über die Landesfinanzen, dazu kk Finanzministerium (Hg), Enquete über die Landesfinanzen (1908) 69, 186 und 188.

22 Vgl. *Scharpf*, Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? (2009).

23 Vgl. die Beiträge im Sammelband *Osterkamp* (Hg), Kooperatives Imperium. Politische Zusammenarbeit in der späten Habsburgermonarchie (2018).

ter den Kulissen statt.²⁴ Während des Kriegs wurden auf den Feldern der Landestätigkeit auch zivilgesellschaftliche Gruppen und Institutionen tätig, als die staatlichen Instanzen der Bevölkerung gegenüber zunehmend ihren Dienst versagten.

Organisationen wie „Volksräte“, „Wohlfahrts-“ und „Wirtschaftsausschüsse“ arbeiteten in einigen Regionen mit den öffentlichen Institutionen der Länder zusammen.²⁵ Das Verhältnis zwischen Staats- und Landesinstitutionen sowie Räten und Ausschüssen wurde zunehmend allerdings von einer schärfer werdenden Konkurrenz geprägt. Diese Konkurrenz vertiefte sich, als sich während des Januarstreiks 1918 unter sozialdemokratischer Ägide überall in Österreich Arbeiter- und später auch Soldatenräte nach russischem Vorbild gründeten.²⁶ Diese „Räte“ wurden nach der österreichischen Revolution vielfach zu Ersatzverwaltungen und „einer Art ‚Nebenparlament‘“.²⁷ In einem Memorandum der Staatskanzlei von 1920 heißt es rückblickend, „daß die nach dem Umsturz entstandenen Räteorganisationen in die Verwaltungstätigkeit eingegriffen und wiederholt versucht haben, selbst eine Tätigkeit zu entfalten, die nach dem Gesetz nur den staatlichen und autonomen Behörden zusteht. [...] Lokale Räteorganisationen haben Absperrungsmaßnahmen und Beschlagnahmen auf eigene Faust durchgeführt, wodurch in vielen Fällen der Ernährungsdienst behindert und insbesondere die Lebensmittelzufuhr in die großen Städte und Industriegebiete, vor allem nach Wien, erschwert wurde.“²⁸ In regionaler Perspektive sahen diese Maßnahmen allerdings anders aus, die Abwehr von hoheitlichen „Viehrequisitionen“ und „Nahrungsmittelbeschlagnahmen“ und der Versuch, ärarische Güter und Vorräte zu sichern, diente in den Augen der lokalen Räte und Ausschüsse dazu, auch regional die Ernährung zu sichern.²⁹

Sowohl die Institutionen von Staat und Ländern als auch die politischen Parteien, einschließlich der Sozialdemokratie, wurden von

24 Die stenographischen Protokolle wurde in der kk Staatsdruckerei allerdings regelmäßig veröffentlicht.

25 *Ableitinger*, Demokratisierung und Landesverfassung 1918–1920. Versuch einer Bilanz, in: ders (Hg), Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 184 (186).

26 *Weinzierl*, Revolution und Demokratisierung in Österreich, in: *Ableitinger* (Hg), Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (1983) 18 (19).

27 *Weinzierl*, aaO; *Nachbaur*, 1918. Selbständiges Land 69.

28 *Staatskanzlei*, Das Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung (1920) II, in: Verein für Geschichte der ArbeiterInnenbewegung (VGA), Parlamentsklub, Materialien, K. 79, Mappe 1 Verfassungsreform.

29 *Ableitinger*, Demokratisierung 186.

diesen miteinander unkoordinierten gesellschaftlichen Graswurzelbewegungen herausgefordert. Nicht nur unter den Mitgliedern der Räte und Ausschüsse, auch in breiteren Bevölkerungsschichten erodierte das Vertrauen in die bürokratischen Instanzen. Viele sprachen ihnen wegen ihrer Handlungsunfähigkeit während der Ernährungskrise und in einer Zeit um sich greifender Krankheiten und Seuchen die Legitimität ab. Eine Gefährdung des demokratischen Staatsaufbaus ergab sich durch deren Tätigkeit allerdings wohl kaum.³⁰ Die Bürokratiekritik richtete sich zuallererst gegen die Wiener Zentralbehörden.

In die antibürokratische Tonlage stimmten in den ersten Umsturzmonaten auch viele, von den Wiener Behörden enttäuschte Landespolitiker ein, die sich im Herbst und Winter 1918 in der Verantwortung sahen, für die eigene Bevölkerung zu sorgen. Ein Beispiel dafür war der Salzburger Landeshauptmann *Franz Rehrl*. In einer Rede, wahrscheinlich 1923, konstatierte er im Rückblick: „Wir können heute mit voller Sicherheit behaupten, dass das Schicksal des kleingewordenen, verarmten und verelendeten Deutsch-Österreich noch viel unglücklicher geworden wäre, wenn wir beim Umsturze nicht die selbstständigen Landesverwaltungen gehabt hätten und allein auf die Zentrale in Wien angewiesen gewesen wären.“³¹ Es seien in der Nachkriegsnot die Landesverwaltungen gewesen, die Lebensmittel und Arbeit in das Land gebracht hätten. *Rehrl* spielt hier auf die außenhandelspolitischen Initiativen der Landesinstitutionen an, die in der Folgezeit zu Länderforderungen nach einer eigenen „Außenpolitik“ führten.³² Ihre Erfolge seien ein Grund dafür gewesen, warum bei der Verfassungsgebung die „zentralistischen Tendenzen nicht den gewünschten durchschlagenden Erfolg“ gehabt hätten.³³

Als *Rehrl* diese Rede hielt, hatte er trotz seiner jungen Jahre bereits eine beeindruckende Karriere in den Landes- und Bundesinstitutionen Österreichs hinter sich gebracht. Er war, mit den Worten von *Georg Schmitz*, der „aufgehende Politstar am Himmel der christlichsozialen Landespolitiker“.³⁴ Vor 1918 war er als Jurist, Landesverwaltungsbeamter

30 *Slapnicka*, Oberösterreich für weitgehende Zusammenarbeit im Land und beim Bund, in: *Ableitinger* (Hg), *Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920* (1983) 41 (46).

31 Rede des Landeshauptmann *Rehrl* „Die Salzburger Landesautonomie und ihre Wirksamkeit seit 1803“, in: Salzburger Landesarchiv Sign. AT-SLA/Rehrl-0000/0012, 8.

32 Vgl. *Ableitinger*, *Demokratisierung* 189.

33 *Rehrl*, *Landesautonomie* 8.

34 *Schmitz*, *Tirol und die österreichische Verfassungsfrage 1919/20*, in: *Schennach* (Hg), *Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus* (2015) 87 (97).

und Christsozialer rasch in den engeren Kreis des damaligen Landeshauptmanns *Alois Winkler* aufgestiegen. Nach 1919 Abgeordneter im Salzburger Landtag, Mitglied der provisorischen Landesregierung Salzburgs und Landeshauptmann-Stellvertreter, war er seit 1920 Mitglied und 1922, 1927 und 1931 Vorsitzender des österreichischen Bundesrats. Mit erst 32 Jahren wurde *Rehrl* 1922 Salzburger Landeshauptmann. Als er in dieser Funktion besagte Rede über die „Landesautonomie Salzburgs“ hielt, führte er detailliert die Leistungen der Landesverwaltung Salzburgs für die Politikbereiche Infrastruktur, Schulwesen, Sozialfürsorge und Gesundheitswesen aus: Er verwies auf den Bau von Starkstromleitungen, Kraftwerken, Landesstraßen und Hochalpenpässen, Gewerbeschulen, Gemeindewohnungsbau und Krankenhäuser.³⁵

III. Konferenz der alpenländischen Delegierten im Mai 1919

Wie schon zu Zeiten der Habsburgermonarchie ergab sich aus der Natur der Länderangelegenheiten in der Nachkriegszeit zwischen den Ländern das Bedürfnis nach Zusammenarbeit – sowohl der Länder untereinander als auch zwischen Zentralregierung und Ländern. Die „offiziellen“ Länderkonferenzen mit Vertretern der Wiener Zentralbehörden tagten seit November 1918 bis November 1919 regelmäßig in der Staatskanzlei. Im Jahr 1920 wurden diese Länderkonferenzen in Eigeninitiative von den Ländern organisiert, Vertreter der Wiener Zentralbehörden waren als Gäste geladen. Diese letzten Länderkonferenzen fanden in Salzburg und Linz statt und widmeten sich der Kardinalfrage Bundes- oder Einheitsstaat. Die Protokolle der dritten, vierten, sechsten und siebten Länderkonferenz sowie der Linzer und Salzburger Länderkonferenzen sind durch die Editionen von Felix Ermacora bekannt und gut dokumentiert.³⁶ Um ihr gemeinsames Vorgehen abzustimmen, kamen manche Ländervertreter vorab noch gesondert – ohne Vertreter der Wiener Zentralbehörden – in kleinerem Kreis zusammen.³⁷

Das Protokoll einer solchen informellen Tagung nur der Länder findet sich im Salzburger Landesarchiv. Es handelt sich um die „Konferenz der

35 *Rehrl*, Landesautonomie 9–12.

36 *Ermacora*, Materialien zur österreichischen Bundesverfassung. Bd 1: Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage (1989).

37 Die entsprechenden Protokolle und Mitschriften spielen in der Forschung bislang eine randständige Rolle. Erwähnt werden sie in *Höck*, Von „Kakanien“ zur Republik. Die Verwaltung zwischen politischem Umbruch und Kontinuum der staatlichen Ordnung 1918–1920, in: *Dohle/Mitterecker* (Hg), Salzburg 1918–1919. Vom Kronland zum Bundesland (2018) 13 (38).

alpenländischen Delegierten in Salzburg“, die am 12. und 13. Mai 1919 bei der Salzburger Landesregierung abgehalten wurde.³⁸ Es nahmen daran Vertreter Oberösterreichs, Tirols, Kärntens und Salzburgs teil, während sich die steirischen und Vorarlberger Delegierten „aufgrund von Wahlen und schlechten Zugverbindungen“ entschuldigt hatten.³⁹ Alle politischen Parteien, wenn auch nicht alle Länder, waren vertreten.

Diese Zusammenkunft der Ländervertreter fiel in eine hoch brisante Zeit. Am 3. Mai hatte der Tiroler Landtag beschlossen, unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht auf den Friedenskonferenzen einen „selbständigen, demokratischen und neutralen Freistaat Tirol“ zu fordern.⁴⁰ Am 11. Mai fanden in Vorarlberg „Wahlen“ und eine Volksabstimmung statt, auf der sich 80% der Abstimmenden für einen Anschluss an die Schweiz aussprachen.⁴¹ Beide Länder verfolgten mehrere Zukunftsstrategien gleichzeitig. Für Tirol beispielsweise spielte neben dem Erhalt der „Landeseinheit“ unter Einschluss Südtirols gleichzeitig die Eingliederung in die Rechtsordnung der Republik Deutschösterreich, aber auch eine mögliche Angliederung an Bayern als Möglichkeit eine Rolle. Auch in Vorarlberg waren nicht alle Landespolitiker für ein „Schweizer Kantönli“. ⁴² Staatskanzler *Karl Renner* war in der Woche zuvor zu den Friedensverhandlungen nach Paris abgereist und hatte zuvor eine grundlegende Bereitschaft für eine bundesstaatliche Verfassung erkennen lassen.⁴³ Die Sozialdemokraten waren damit erstmals von ihrer streng zentralistischen Grundhaltung abgerückt. Die Christlichsozialen legten einen Tag nach dem Treffen in Salzburg ihren ersten föderalen Verfassungsentwurf vor und bezeichneten diesen als „Rettungsversuch unserer Zusammengehörigkeit“. ⁴⁴

Das Protokoll der Landesdelegierten spiegelt die Fragilität der politischen Lage wider. In jenen Wochen fesselte der Anschluss an Deutschland alle Aufmerksamkeit. Die Ländervertreter aus Tirol und Salzburg berichteten über die Meinungsverschiedenheiten in ihren Landtagen, ob über den möglichen Anschluss an Deutschland die Zustimmung

38 „Protokoll über die Konferenz der alpenländischen Delegierten in Salzburg am 12. und 13. Mai 1919“, in: Salzburger Landesarchiv Sign. AT-SLA/RehrILK-0010. Sie fand unmittelbar im Vorfeld zur 5. Länderkonferenz am 20. Mai 1919 in Wien statt, von der sich kein Sitzungsprotokoll erhalten hat und betrifft ähnliche Agenden.

39 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 2.

40 *Schmitz*, Tirol 89; *Schober*, Die Tiroler Frage auf der Friedenskonferenz von Saint Germain (1982) 269.

41 *Schmitz*, Tirol 90.

42 *Nachbaur*, 1918. Selbständiges Land 114 und 125.

43 NFP vom 7.5.1919 (Abendblatt), 2.

44 Reichspost vom 14.5.1919 Nr. 217, 2.

der Länder einzeln gesucht werden solle (christlichsozialer Standpunkt) oder ob die Nationalversammlung in Wien für alle Länder gemeinsam entscheiden solle (sozialdemokratischer Standpunkt).⁴⁵ Der Kärntner Landtag hatte sich bereits sein gesondertes Zustimmungsrecht vorbehalten. Der sozialdemokratische Delegierte Salzburgs, der Landeshauptmann-Stellvertreter *Robert Preußler* bemerkte dazu, dass die Österreicher gegenüber der Welt als „deutsche Nation“ auftreten müssten, denn „wenn die Ententemächte auch nur ahnen, dass es bei uns Zerwürfnisse gibt und dass einzelne Teile gewissermaßen auf wirtschaftliche Vorteile spekulieren, um dann von ihren Brüdern abzurücken, werden wir nichts erreichen.“⁴⁶ An der Anschlussfrage werden deutlich parteipolitische Gräben erkennbar. Viele christlichsoziale Politiker präferierten (wohl nicht zuletzt angesichts der sozialistisch dominierten Weimarer Republik) einen späteren Anschluss an Deutschland, auch wenn sie wie *Rehrl* den deutschösterreichischen Staat gleichzeitig als ein „künstliches Gebilde“ wahrnahmen; viele sozialdemokratische Vertreter wünschten ihn sofort.⁴⁷

Lässt man parteipolitische Divergenzen zur Anschlussfrage beiseite, werden recht einheitliche Vorstellungen der Ländervertreter über das Verhältnis zu „Wien“ und den „Zentralbehörden“ erkennbar. Ein Kernpunkt, über den rasch Einstimmigkeit erzielt werden konnte, war die Forderung nach mehr Finanzeinnahmen.⁴⁸ Die Länder Salzburg und Tirol klagten über ein Defizit in ihren Landeshaushalten von jeweils 4 Millionen Kronen. Die Landesfinanzen flossen in die Leistungsverwaltung und insbesondere das Schulwesen. Ein Ausweg aus der Schuldenkrise wurde durch staatliche Darlehen, eine Verstaatlichung der Schule oder Mittel aus Landesinfrastrukturbauten gesucht, insbesondere durch die wirtschaftliche und energetische Ausbeutung der Wasserkraft. Der Salzburger Delegierte *Rehrl* verwies mit Blick auf die Gründung des Wasserkraft- und Elektrizitätswirtschaftsamts (WEWA) in Wien auf das schon oft diskutierte Problem, den Ländern mit der Ausnützung der Wasserkraft eine eigene Einnahmequelle zu verschaffen.⁴⁹

Auch über die Alternative Bundes- oder Einheitsstaat bestand kein grundsätzlicher Dissens. Nachdem *Karl Renner* eine Woche zuvor einen Bundesstaat in Aussicht gestellt hatte, bekannten sich auch sozialdemo-

45 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 24.

46 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 25.

47 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 25.

48 Dazu und zum Folgenden Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 16 ff.

49 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 19.

kratische Ländervertreter zu ihren föderalen Vorstellungen. So forderte der Salzburger Sozialdemokrat *Preussler* „die Kompetenzabsteckung zwischen Reichs- und Landesangelegenheiten“, um „Vertrauen zwischen Staat und Ländern“ zu schaffen, was gerade in einer Zeit notwendig sei, „wo die Geschäfte rasch abgewickelt werden sollen“.⁵⁰ In anderen öffentlichen Stellungnahmen hatten sich sozialdemokratische Ländervertreter stets an die „zentralistische“ Linie der Wiener Parteiführung gehalten.⁵¹ Der Tiroler Delegierte auf den Landeskonferenz *Franz Stumpf* kündigte daraufhin den christlichsozialen Verfassungsentwurf an, der am nächsten Tag veröffentlicht wurde.⁵²

Die föderalen Motivlagen der Länderdelegierten lagen im Mai 1919 klar zutage. Das politische Bewusstsein von der eigenen Leistungsfähigkeit und der Wille, „zum Wohle der Landesbevölkerung“ ein „gemeinsames Vorgehen“ zu erzielen,⁵³ bewog alle, auch die sozialdemokratischen Ländervertreter, an der föderalen Eigenständigkeit der Länder festzuhalten. Auf der Konferenz der alpenländischen Delegierten am 12. und 13. Mai 1919 in Salzburg waren sich alle jedoch auch darin einig, zunächst die Friedensverhandlungen abzuwarten.⁵⁴

IV. Parteipolitische Positionen zum Bundesstaat 1918–1920

Anders als auf der informellen „Länderkonferenz“ vom Mai 1919 in Salzburg, wo die Interessenlagen der Länder ohne Regierungsvertreter diskutiert wurden, gestaltete es sich auf der Ebene des Gesamtstaats schwieriger, über die Frage Bundes- oder Einheitsstaat einen Kompromiss zu erzielen. Der Vertrag von Saint Germain hatte Österreich seine territoriale Gestalt vorgegeben, berührte die verfassungsrechtliche Ausgestaltung in der Frage Bundes- oder Einheitsstaat jedoch nicht. Differenzen darüber bestanden sowohl im Bund-Länder-Verhältnis als auch zwischen den Parteien, also den Sozialdemokraten, Christlichsozialen und Großdeutschen.

Die Sozialdemokraten hatten sich vor 1918 mit einer Reform und Revolution theoretisch am eingehendsten befasst und die Umwandlung der Habsburgermonarchie in einen Nationalitätenbundesstaat vorge-

50 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 33.

51 *Slapnicka*, Oberösterreich 53.

52 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 33.

53 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 2.

54 Konferenz der alpenländischen Delegierten Mai 1919, 33.

schlagen; nach 1918 plädierten sie für den Einheitsstaat.⁵⁵ Beiden Ideen, sowohl dem entlang von Sprachgrenzen untergliederten Nationalitätenbundesstaat von 1902 als auch dem demokratisierten und sozialisierten Einheitsstaat von 1918, lag die Abkehr von historischen Ländergrenzen zugrunde. Die austromarxistischen Vordenker *Otto Bauer* und *Karl Renner* legten ihr Hauptaugenmerk, erstens, auf einer Dezentralisierung der Verwaltung über die Einführung von Gubernien und Kreisen, deren Größe ungefähr gleich groß und nach Effektivitätsrücksichten bemessen werden sollte und, zweitens, auf die Demokratisierung aller drei Herrschaftsgewalten – also von Gesetzgebung (allgemeines Wahlrecht auch in Ländern und Gemeinden), Verwaltung (Wahlbeamte) und Rechtsprechung (Schöffen und Laienrichter).

Die Großdeutschen, die erst im Herbst 1920 Teil der Proporzregierung wurden, schwankten zwischen zentralistischen und föderalen Ideen. Sie betrachteten den Staatsumbau unter dem Blickwinkel eines möglichen großdeutschen Bundes oder Einheitsstaat und erachteten die überkommene Kleinteiligkeit der Länder insofern als hinderlich. Nach dem Anschlussverbot an Deutschland durch die Alliierten gab es Streit um die Schulfrage, als die Parteiführung das traditionell in Länderhoheit stehende Schulwesen ausschließlich dem Bund zuweisen wollte.⁵⁶

Die Christlichsozialen, neben den Sozialdemokraten die zweite große politische Kraft, argumentierten grundsätzlich föderalistisch. Christlichsoziale Politiker wetterten in den Parteiblättern gegen den Bürokratismus der Wiener Zentralbehörden und unterstellten den Sozialdemokraten, mithilfe eines zentralistischen Staats die Grundsätze des „roten Wiens“ auf das gesamte Österreich ausweiten zu wollen. Ideologisch mochte hinter diesen föderalistischen Staatsvorstellungen bei manchen die katholische Soziallehre mit ihrer Doktrin von der Subsidiarität als eines Staatsaufbaus von unten stehen, ausdrücklich nahmen die Christlichsozialen darauf jedoch nur selten Bezug.⁵⁷ Ein im Vergleich zu Deutschland bemerkenswerte, vor allem von *Ignaz Seipel*

55 Zum Nationalitätenbundesstaat *Renner*, *Der Kampf der Österreichischen Nationen um den Staat*, Teil 1, *Das nationale Problem als Verfassungs- und Verwaltungsfrage* (1902); *Leser*, *Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis* (1985)². Zur Nachkriegspolitik *Hanisch*, *Der große Illusionist Otto Bauer 1881–1938* (2011) 154 und 157 ff.

56 *Slapnicka*, *Oberösterreich* 55.

57 Dazu *Boyer*, *Karl Lueger (1844–1910). Christlichsoziale Politik als Beruf* (2010) 193 und 359.

durchgesetzte Einmütigkeit und Akzeptanz herrschte mit Blick auf die demokratische Republik als zukünftige Staatsform.⁵⁸

Die Debatte um die zukünftige Verfassung konzentrierte sich zwischen 1918 und 1920 auf Sozialdemokraten und Christlichsoziale. Nach den Wahlerfolgen beider Volksparteien zur Provisorischen Nationalversammlung bildeten beide im Herbst 1919 eine Koalitionsregierung, die bereits im Juni 1920 zerbrach. Grund hierfür war der Streit um Fragen der Sozialisierung von Eigentum, gerade im agrarischen Bereich, um eine Vermögensabgabe, um die Wehrgesetze – und nicht zuletzt um die Kardinalfrage Bundesstaat oder Einheitsstaat.⁵⁹

Besonders aussagekräftig in der Verfassungsfrage ist ein Schriftstück der Staatskanzlei, das den Dissens mit Blick auf die zahlreichen kursierenden Verfassungsentwürfe zusammenfasst. Nach dem Koalitionsbruch listete die Staatskanzlei im Anhang zu einem internen, als „vertraulich“ eingestuften Memorandum eine „Kurze Gegenüberstellung der wesentlichen Differenzpunkte zwischen den sozialdemokratischen und den christlichsozialen Verfassungsvorschlägen bei der Linzer Länderkonferenz“ in der Verfassungsfrage auf. In *Ermarcoras* Edition dieser hochinteressanten „Differenzpunkte“ fehlt dieses einleitende Memorandum, es findet sich jedoch noch im Archiv des Vereins der ArbeiterInnenbewegung.⁶⁰

Die Staatskanzlei bescheinigte der christlichsozialen Partei in diesem Memorandum ein konzeptionelles Durcheinander: Diese „erschien in Wien gemäßigt zentralistisch und der Trennung Wiens vom Lande abhold, in Niederösterreich zu dieser Trennung entschlossen, sonst jedoch gemäßigt autonomistisch, in Oberösterreich und Steiermark entschlossen autonomistisch, in Kärnten und Salzburg föderalistisch, in Tirol separatistisch und in Vorarlberg direkt abfallbereit“.⁶¹ Es handelte sich also um kein neutrales, sondern ein stark parteipolitisch gefärbtes Verwaltungsschriftstück. Die Staatskanzlei ergriff eindeutig Partei für ihre Leitungsfigur *Karl Renner* und war in diesem Fall ein Sprach-

58 von Klemperer, *Der österreichische Konsens* 13 f.

59 Owerdieck, *Parteien und Verfassungsfrage in Österreich. Die Entstehung des Verfassungsprovisoriums der Ersten Republik 1918–1920* (1987) 167.

60 „Das „Kurze Gegenüberstellung der wesentlichen Differenzpunkte zwischen den sozialdemokratischen und den christlichsozialen Verfassungsvorschlägen bei der Linzer Länderkonferenz“, Anlage zu *Staatskanzlei*, Das Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung (1920) II, in: Verein für Geschichte der ArbeiterInnenbewegung (VGA), Parlamentsklub, Materialien, K. 79, Mappe 1 Verfassungsreform, oF.

61 *Staatskanzlei*, Vereinbarungen II.

rohr der Sozialdemokratie. Das Memorandum behauptete denn auch, die „sozialdemokratische Partei [sei] sich von Anbeginn an über ihre Stellung in der Verfassungsfrage klar“ gewesen.⁶²

Inhaltlich rekapitulierte das Memorandum jedoch nicht allein den Verfassungsdissens, sondern zeichnete zugleich die Absprachen und Kompromisse zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen nach. Der Parteienkompromiss in der Verfassungsfrage zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen gelang wenig später. Trotz Aufkündigung ihrer Koalition verabschiedeten die beiden Volksparteien einhellig die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920. Als das besagte Memorandum verfasst worden war, schien dieser Kompromiss in weiter Ferne. Umso interessanter sind die Kompromissmechanismen – und die Kooperation zwischen Staats- und Parteiinstitutionen –, um diese Übereinkunft zu ermöglichen.

Eine zentrale Rolle kam dem Tiroler *Michael Mayr* zu. *Mayr* lehrte in Innsbruck Geschichte und war 1907–1911 christlichsozialer Reichstagsabgeordneter, 1908–1914 Tiroler Landtagsabgeordneter, 1919–1920 Mitglied der Konstituierenden Nationalversammlung und 1919–1920 zugleich Staatssekretär ohne Geschäftsbereich mit der Aufgabe der Koordinierung der Verfassungsarbeiten.⁶³ Die Staatskanzlei, aber auch *Hans Kelsen* weisen *Mayr* das Verdienst zu, die verschiedenen Vorstellungen der christlichsozialen, aber auch der großdeutschen Vertreter der Länder auf eine „mittlere Linie“ zusammengeführt zu haben, um „mit Vorwissen des Kanzlers und unter geistiger Anleitung durch den neuen Verfassungsreformdienst“ auf den Länderkonferenzen in Salzburg und in Linz die verbleibenden Streitpunkte herauszuarbeiten.⁶⁴ Andere Quellen sprechen *Mayr* eine größere Eigeninitiative zu. Da sich das Kabinett nicht auf eine Regierungsvorlage an die Länderkonferenzen einigen konnte, legte *Mayr* seinen Entwurf als „Privatarbeit“ vor.⁶⁵ *Mayr* bereiste jedenfalls im Dezember 1919 und Januar 1920 tatsächlich die Länder, traf deren Spitzenrepräsentanten und diskutierte mit ihnen ein von der Staatskanzlei erstellte Übersicht über den Stand der Verfassungsdiskussion.⁶⁶ So unüberwindlich die Gräben zwischen den Parteien gerade in der zeitgenössischen Presse oft schienen, hinter den

62 *Ebenda*.

63 Dazu *Weissensteiner*, *Michael Mayr 1864–1922*, in: ders./Weinzierl (Hg.), *Die österreichischen Bundeskanzler. Leben und Werk* (1983) 54.

64 *Staatskanzlei*, *Vereinbarungen*, II; *Kelsen*, *Verfassung Österreichs*, 236.

65 *Kriechbaumer* (Hg.), „*Dieses Österreich retten*“. Protokolle der Christlichsozialen Parteitage der Ersten Republik (2006) 91 Fn 106.

66 *Kriechbaumer*, *Österreich retten* 91.

Kulissen wurde zusammengearbeitet und seit der Linzer Länderkonferenz vom April 1920 näherten sich die Lager an.⁶⁷ Der Verfassungskompromiss vom September 1920 wäre ohne diese Kooperation von Staats-, Länder- und Parteienvertretern nicht denkbar gewesen.

V. Die „Differenzpunkte“ zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokraten auf der Linzer Länderkonferenz vom April 1920

Der entscheidende Erfolg der diplomatischen Mission von *Mayr* auf den Salzburger und Linzer Länderkonferenzen im Februar und April 1920 lag, um das Memorandum der Staatskanzlei zu zitieren, in einer „innern Rallierung der Parteien“, in der „Klärung von bis dahin ganz chaotischen Auffassungen“ und im Abbau der „primitiven Mißverständnisse und Vorurteile, wie etwa, daß die Sozialdemokraten den Zentralismus und die Diktatur, und daß die Christlichsozialen den Separatismus und die Wirtschafts-anarchie wollen.“⁶⁸

Ein konkreter Kompromissvorschlag in der Verfassungsfrage ging von den Länderkonferenzen Salzburg und Linz nicht aus. *Hans Kelsen*, der „zentralistische“ Kontrahent des „föderalistischen“ *Mayrs* in der Verfassungsfrage, schrieb zwar rückblickend, dass nach der Linzer Länderkonferenz die Verfassungsentwürfe „in systematischer wie überhaupt in verfassungstechnischer Hinsicht, aber auch in den meisten Partien materiellrechtlicher Bestimmungen vollkommen übereinstimmten.“⁶⁹ Wie das folgende Dokument zeigt, war diese Übereinstimmung in der Föderalismusfrage allerdings noch nicht erreicht.

Nach der Linzer Länderkonferenz, die zwischen dem 20. und 23. April 1920 tagte, ließen sich aufgrund der parteiinternen „Rallierung“ die bis dahin vage gebliebenen, divergierenden Verfassungsstreitpunkte genauer bezeichnen. Die erwähnte, dem Memorandum der Staatskanzlei vom Sommer 1920 beigefügte „Kurze Gegenüberstellung der wesentlichen Differenzpunkte zwischen den sozialdemokratischen und den christlichsozialen Verfassungsvorschlägen bei der Linzer Länderkon-

67 *Kelsen*, Verfassung Österreichs 237.

68 *Staatskanzlei*, Vereinbarungen II.

69 *Kelsen*, Verfassung Österreichs 237.

ferenz“ benannte sie Punkt für Punkt.⁷⁰ Das Papier resümierte die gegensätzlichen Positionen von Sozialdemokraten und Christlichsozialen in der Föderalismusfrage und verdient daher gesonderte Beachtung. Viele der übrigen Differenzpunkte, die sich um zentrale Fragen der Säkularisierung von Staat, Schule und Familie, um Grundrechte und soziale Sicherungssysteme drehten, können hier nicht weiter ausgeführt werden.⁷¹

Mit Blick auf die föderale Geschichte Österreichs lassen sich folgende Tendenzen ausmachen:

Die Sozialdemokratie erteilte, erstens, dem historischen Grundzug des österreichischen Föderalismus eine eindeutige Absage:⁷² „Die Länder erscheinen nicht als diejenigen staatsrechtlichen Faktoren, denen alle Kompetenz primär zusteht“. Die territorialen Grenzen der Länder unterliegen demzufolge auch nicht der Verfassungs- und Hoheitsgewalt der Länder. Änderungen können „schon durch einfaches Bundesgesetz oder auch durch jeden beliebigen Staatsvertrag erfolgen“ – die Länder werden demnach von der Verfassung gemacht und nicht von ihrer Geschichte. Nach christlichsozialer Auffassung sind die „Kompetenzen des Bundes diesem von den Ländern übertragen“; die Ländergrenzen werden „nur durch übereinstimmende Verfassungsgesetze des Bundes und des betreffenden Landes oder in einem Friedensvertrag erfolgen.“

Die Sozialdemokraten strebten, zweitens, eine stärkere Konzentration von Gesetzgebung und Verwaltung beim Bund an.⁷³ Das sollte zumal für neue Politikfelder wie Sozialstaat und Sozialisierung gelten. Zu den Bundeskompetenzen gehörten demnach die Arbeiterkammern, Arbeiterrecht, Arbeiter- und Angestelltenschutz sowie die „Gütererzeugung und Güterverteilung mit dem Ziele des Ausbaues der politischen Demokratie zur wirtschaftlichen Demokratie (Sozialisierung)“. Die Konzentration von Kompetenzen beim Bund traf auch jene Politikbereiche, für die im Cisleithanien der Habsburgermonarchie die Län-

70 „Kurze Gegenüberstellung der wesentlichen Differenzpunkte zwischen den sozialdemokratischen und den christlichsozialen Verfassungsvorschlägen bei der Linzer Länderkonferenz“, Anlage zu *Staatskanzlei*, Das Ergebnis der Vereinbarungen über die österreichische Bundesverfassung (1920) II, in: Verein für Geschichte der ArbeiterInnenbewegung (VGA), Parlamentsklub, Materialien, K. 79, Mappe 1 Verfassungsreform, oF.

71 Zur Frage der Grund- und Gleichheitsrechte *Pöschl*, Die Gleichheit vor dem Gesetz (2008) 115 ff.

72 Zu diesem Abschnitt siehe *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 1.

73 Hierzu *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 2.

dern mittelbar oder unmittelbar verantwortlich gezeichnet hatten wie das Bildungswesen, Kunst und Wissenschaft und die Gendarmerie. Der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ sollte ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden. Die Christlichsozialen wollten es hingegen bei der traditionellen Kompetenzverflechtung zwischen Staat und Ländern belassen. Ein Geltungsvorrang von Bundes- über Landesrecht bestand danach nicht grundsätzlich, eine Ansicht, die sich durchsetzte und – gerade im Vergleich zum föderalen Deutschland – ein österreichisches Spezifikum wurde.⁷⁴

Eine Koppelung von Föderalismus und Demokratie wollten die Sozialdemokraten, drittens, dadurch erreichen, dass sich der Bundesrat als Länderkammer, eine lange von ihnen bekämpfte Institution,⁷⁵ nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Länder zusammensetzen sollte.⁷⁶ Die Christlichsozialen hingegen schlugen bei der Zusammensetzung Länderparität vor und forderten sichernde „Kautelen gegen eine Majorisierung der kleineren Länder“.⁷⁷ Umgekehrt fürchteten sozialdemokratische Vertreter, so die Auskunft *Hans Kelsens* im „Jahrbuch des öffentlichen Rechts“, dass in einer paritätisch besetzten Länderkammer „die kleineren agrarischen Länder, also eine Minderheit von geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, die Industrieländer Niederösterreich und Steiermark, eventuell auch Oberösterreich majorisieren würden.“⁷⁸ Elemente direkter Demokratie durch die Möglichkeit der Volksinitiative waren auf beiden Seiten vorgesehen. Auf christlichsozialer Seite erhielten diese eine dezidiert föderale Stoßrichtung, die Eingang in Art 41 der Bundesverfassung fand: Volksinitiativen konnten hier auch „von der Hälfte der Stimmberechtigten dreier Länder“ angeregt werden und zudem „jedes bereits kundgemachte Bundesgesetz“ zum Gegenstand haben.⁷⁹ Die Verfassungsentwürfe der Sozialdemokratie gestatteten den Ländern hingegen weder im Bundesrat noch durch Volksinitiative ein Vetorecht gegen Bundesgesetze.⁸⁰ Stattdessen sprachen sie sich konsequenter als die Christlichsozialen für das allgemeine Wahlrecht auch in den Ländern aus. Die neuen Wahlrechtsbestimmungen zur Nationalversammlung sollten insofern „maß-

74 Ausführlich *Wiederin*, Bundesrecht und Landesrecht.

75 *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus 51 f.

76 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 3.

77 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 4.

78 *Kelsen*, Verfassung Deutschösterreichs 289.

79 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 4 f.

80 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 5.

gebend“ sein, während nach dem Willen der Christlichsozialen diese für die Länder lediglich „in Betracht kommen“ sollten.⁸¹

Das Thema Föderalismus und Gewaltenteilung wurde von sozialdemokratischer Seite, viertens, ebenfalls konsequent demokratisch interpretiert. Der sozialdemokratische Verfassungsentwurf bezog Demokratie nicht ausschließlich auf die Gesetzgebung, sondern auf alle drei Gewalten. Auf Verwaltungsebene sollten Wahlbeamte tätig sein. Auch habe „das Volk an der Rechtsprechung mitzuwirken“, so auch die spätere Bestimmung des Art. 91 Bundesverfassung.⁸² Den Einfluss der Bevölkerung auf die Bundes- und Landespolitik wollte die Sozialdemokratie also durch eine weitestgehende Mitbestimmung sichern.⁸³ Daher sollte auch „die Verfassung der Gemeinden, Bezirke und Kreise innerhalb der Länder auf dem Grundsatz der Selbstverwaltung des Volkes aufgebaut sein“.⁸⁴ Trotz dieses weitreichenden Demokratisierungsanspruchs hielt der sozialdemokratische Entwurf am Gewaltenteilungsgrundsatz auch auf Länderebene fest. Der Landtagspräsident (Gesetzgebung) und der Landeshauptmann (Verwaltung) sollten verschiedene Personen sowie politisch dem Landtag und rechtlich dem Verfassungsgericht verantwortlich sein.⁸⁵ Ähnliche Bestimmungen fanden sich bei den Christlichsozialen nicht.

Auf einen divergierenden Punkt soll abschließend noch ein Schlaglicht geworfen werden: die Möglichkeit zur Länderkooperation. Die länderübergreifende Zusammenarbeit in eigenen Angelegenheiten und insbesondere in der Frage eines für alle Länder vorteilhaften Finanzausgleichs war ein wichtiges Merkmal der späten Habsburgermonarchie als eines „kooperativen Imperiums“ gewesen. Akteure und Inhalt dieser Länderzusammenarbeit wurden seit 1907 von der Sozialdemokratie vehement angegriffen. Dieses Negativbild schlug sich noch 1920 im sozialdemokratischen Verfassungsentwurf nieder, der festhielt: „Vereinbarungen der Länder untereinander in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungskreises können nur durch Vermittlung der Bundesregierung getroffen werden“ (die Christlichsozialen wollten eine solche Zusammenarbeit der Bundesregierung nur „anzeigen“).⁸⁶ Die Sorge vor der Übermacht der alten, oft als „klerikal“ bezeichneten Eliten in den Län-

81 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 7.

82 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 7.

83 Ausführlich *Kelsen*, Verfassung Österreichs 259 f.

84 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 6 f.

85 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 7.

86 *Staatskanzlei*, Differenzpunkte 9.

dern, die zwischen 1918 und 1920 vielfach in der sozialdemokratischen Presse beschworen wurde,⁸⁷ fand hier einen deutlichen Ausdruck. Das Misstrauen gegenüber den Landesinstitutionen saß so tief, dass die Sozialdemokratie an diesem Punkt am Merkmal eines kooperativen Imperiums festhielt. Die Bundesverfassung folgte in diesem Punkt der christlichsozialen Vorlage und gestattete „Vereinbarungen der Länder untereinander in eigenen Angelegenheiten“, die der Bundesregierung unverzüglich angezeigt werden mussten (Art. 107).

VI. Meilenstein zum kooperativen Bundesstaat?

Waren der „österreichische Konsens“ in der Revolution nach 1918 und die bundesstaatliche Verfassung von 1920 ein Meilenstein für die Transformation der Habsburgermonarchie als eines kooperativen Imperiums zu einem kooperativen Bundesstaat? Die kooperative Verflechtung durch das Bundesverfassungsgesetz betraf rechtlich gesehen einerseits die vertikale Ebene: Die Staatsfunktionen von Gesetzgebung und Verwaltung waren über die Form der Rahmengesetzgebung in einer kooperativen Weise auf Länder und das Reich bzw. den Bund verteilt (Art. 10 bis 12). Die föderale Kooperation spielte sich zugleich auf einer horizontalen Ebene ab: Für die den Ländern in ihren Landesordnungen seit den 1860er Jahren zugewiesenen Staatsaufgaben Landwirtschaft, Soziales, Schule und Kultur wurde die länderübergreifende Zusammenarbeit immer wichtiger. In der heutigen österreichischen Verfassung sind neben der Länder-Länder-Kooperation nun auch die Bund-Länder-Kooperation geregelt (Art. 15a).

Dieser in den Verfassungsstrukturen angelegte Weg zum kooperativen Bundesstaat verlief in der Zwischenkriegszeit weitgehend im Sande. Die im Vorfeld der Verfassungsgebung praktizierte länder- und parteienübergreifende Konsensbildung blieb ohne Fortsetzung. Stattdessen behinderte eine politische Kultur des Misstrauens in der Ersten Republik die Entfaltung einer kooperativen Politik. Grund hierfür war nicht allein die Obstruktionshaltung der Sozialisten gegen *Seipels* Sanierungspolitik und Genfer Anleihe auf der einen und der wachsende Rückgriff *Seipels* auf die Heimwehr auf der anderen Seite des parteipolitischen Spektrums.⁸⁸

87 Zum zeitgenössischen Presseecho vgl. ua *Slapnicka*, Oberösterreich 51.

88 *von Klemperer*, Der österreichische Konsens 16; *Hanisch*, Der große Illusionist 214 ff; *Rathkolb*, Erste Republik, Austrofaschismus, Nationalsozialismus 1918–1945, in: Winkelbauer (Hg.), Geschichte Österreichs (2015) 477 (492 f).

Gerade die parlamentarische Regierungsform der Ersten Republik beruhte auf den ungeschriebenen, rechtlich nicht verbürgten und auch nicht verbürgbaren Voraussetzungen einer kooperativen politischen Kultur. Im Alltagsgeschäft fehlte sowohl ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis von Regierung und Parlament als auch der Wille zur Übernahme politischer Verantwortung bei den politischen Parteien. Der Demokratietheoretiker *Hans Kelsen* monierte in einem hellsichtigen Kommentar schon 1922, dass es ein Unding sei, „daß alle drei großen Parteien des Parlaments in der Regierung vertreten waren, obgleich eben diese Parteien der Gesamtregierung das Vertrauen auszusprechen sich ausdrücklich weigerten, daß alle drei großen Parteien sich an der Bildung der Regierung beteiligten und zugleich jede derselben eine politische Verantwortung ablehnte“.⁸⁹ Die rechtskonservative Wende unter *Seipel* und die die Verfassungsrevolution zum Ständestaat 1933 schraubten die Bedeutung des Parlaments und auch der Länder weiter deutlich zurück. Die politische Kultur der Zwischenkriegszeit war nicht kooperativ, sondern konflikthaft und kämpferisch.⁹⁰

Die neuen föderalen Strukturen von 1920 entfalteten erst nach dem Zweiten Weltkrieg eine integrative Wirkung in Richtung eines kooperativen Bundesstaats.⁹¹ Die Geschichte von Länderverfassungen, Ländertätigkeit und Länderkooperation kann in ihrer Bedeutung für diese Entwicklung kaum unterschätzt werden. Während Fragen von landesverfassungsrechtlich verbürgter Staatlichkeit und „Souveränität“ den dogmatischen Horizont des österreichischen Föderalismus aufspannen und den Rechtsrahmen für die Ländertätigkeit betreffen, weist die Geschichte von Länderkooperation in eine andere Richtung. Die Geschichte von Kooperation und Konsens beleuchtete die ungeschriebenen Entstehungs- und Funktionsbedingungen des österreichischen Föderalismus.

89 *Kelsen*, Verfassung Österreichs 233 f.

90 Vgl. *Hanisch*, Der große Illusionist 212.

91 An die Geschichte der Länderkonferenzen knüpften seit 1945 zB die informellen Landeshauptmännerkonferenzen an, siehe auch Bußjäger (Hg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern (2010).

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein

Ao. Univ.-Prof. Dr. Helmut Gebhardt, Institut für Rechtswissenschaftliche Grundlagen, Fachbereich Rechtsgeschichte und Europäische Rechtsentwicklung, Karl-Franzens-Universität Graz

PD Dr. Jana Osterkamp, Collegium Carolinum, An-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München

Univ.-Prof. DDr. Martin P. Schennach MAS, Institut für Römisches Recht und Rechtsgeschichte, Universität Innsbruck

Dr. Sebastian Strasak, Institut für Römisches Recht und Rechtsgeschichte, Universität Innsbruck

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Logistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd. 128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd. 129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Johann LAMPEITL, Niederösterreich

Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich

Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich

Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg

Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg

Dr. Paul SIEBERER, Salzburg

MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg

Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor-Stellv. Mag. Renate FISCHLER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.