

Stephan G. HINGHOFER-SZALKAY, Wien\*

## Die Entwicklung der Kompetenzverteilung 1920 bis 1929 in Gesetzgebung und Wissenschaft

### *The Distribution of Competences between Bund and Länder in the Austrian Constitution: Law and Legal Scholarship between 1920 and 1929*

*Key aspects of the Austrian system of federalism were not yet present in the Austrian Constitution of 1920 (the B-VG). Rather they were forged by the profound challenges of the First Republic (fiscal, ideological and social) between 1920 and 1929 and the resulting compromises that define Austrian federalism to this day. The legal distribution of competences between the Bund and the Länder in conjunction with a new model of judicial review allowed for conflicts to shift from the political to the legal arena, realizing a key aspect of Kelsenian legal thought. The dire state of public finances led to repeated constitutional compromises between the two major political parties, whose interests soon were at odds with their doctrinal stance on federalism: The centralist Social Democrats sought to safeguard the status of "Red" Vienna as an autonomous Land, while the federalist Christian Social Party found itself in control of the federal government. A constitutional reform in 1922 aimed at stabilizing the fiscal constitution. It would, however, be left to the major constitutional revision of 1925 to resolve most of questions on the future structure of federalism left open in 1920. 1929 would see one final major compromise before Austria's descent into authoritarianism and ultimately totalitarianism. While these reforms and their foundations and reflections in legal scholarship were unable to save the First Republic, they created a stable framework for democratic federalism's rebirth after 1945 and today's multi-level legal governance in the European legal area.*

**Keywords:** Austrian Constitutional Court – Austrian constitutional revision 1925 – Austrian constitutional revision of 1929 – federalism – fiscal constitution – unfinished federalism

### I. Einleitung

Das Jahr 1920 hinterließ eine unvollendete, föderale Verfassung für einen Staat, der unter gravierenden, strukturell bedingten Finanznöten litt. Die Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen 1920 und 1929 war von diesen beiden Einflüssen dominiert. Maßgeblich waren daneben parteipolitische Erwägungen, aber auch der verbreitete Wunsch nach einem Anschluss an die Weimarer Republik und deren Verfassung. Dennoch wurden in dieser Zeit viele Weichen für die bundesstaatliche Organisation nach 1945 gestellt. Prägend sollte sich diese Periode auch für das rechtswissenschaftliche Verständnis des

österreichischen Bundesstaates auswirken: Es verfestigte sich die Auffassung von drei Teilrechtsordnungen, als deren Klammer der Verfassungsgerichtshof (VfGH) fungiert.<sup>1</sup>

---

\* Der folgende Beitrag und darin vertretene Thesen sind ausschließlich dem rechtswissenschaftlichen Erkenntnisinteresse des Autors zurechenbar und stehen in keinem Zusammenhang mit dessen Funktion als Leiter des Referats II/4/b im Bundeskanzleramt.

<sup>1</sup> Kelsens Abhandlung zur Bundesexekution aus 1927 verdeutlicht dabei, dass die hier diskutierten Verfassungsgesetze unter den drei Teilrechtsordnungen der Gesamtverfassung zuzurechnen sind. Diese umfasst notwendig die Aufteilung der Kompetenzen zwi-

Ziel des folgenden Beitrags ist keine umfassende Aufzählung, sondern ein systematisch-gewichteter Überblick über die bundesstaatliche Verfassungsrechtsentwicklung dieser wechselvollen Periode. Er gliedert sich in drei Teile: Erstens wird der Verfassungsentwicklung bis 1925 nachgegangen, welche von der Ausprägung der Finanzverfassung geprägt war. Zweitens wird die Vollendung der föderalen Bundesverfassung durch die Novelle 1925 aufgezeigt. Drittens schließlich werden die Änderungen der Kompetenzverteilung im Schatten des Verfassungsumbaus von 1929 dargestellt.

## II. Prekäre Finanzen, unvollendete Verfassung Der Weg zur Finanzverfassung 1920–1925

Seinem Titel nach hatte das B-VG von 1920 Österreich als Bundesstaat eingerichtet.<sup>2</sup> Damit war eine bundesstaatliche Organisation zwar vorgegeben,<sup>3</sup> deren konkrete Ausgestaltung jedoch unvollendet geblieben. So erging am selben Tag das Verfassungsgesetz betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung (V-ÜG).<sup>4</sup> § 42 des Gesetzes knüpfte die Wirksamkeit der Art. 10 bis 13 sowie 15 B-VG an die Erlassung weiterer Verfassungsgesetze. Diese hatten drei offengebliebene Kernfragen zu lösen: erstens die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zweitens den jeweiligen Wirkungsbereich im Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen und drittens die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung

in den Ländern.<sup>5</sup> Abs. 2 legte bis dahin eine provisorische Kompetenzverteilung fest und folgte dabei dem Grundsatz des status quo ante. Alle Angelegenheiten der Vollziehung, welche nicht der ehemaligen autonomen Verwaltung der Länder oblagen, sollten als Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung geführt werden. Ausgenommen waren Angelegenheiten im Wirkungsbereich der eigenen Bundesbehörden.<sup>6</sup> Besonderes galt für Niederösterreich.<sup>7</sup> Dessen besondere Stellung wurde in der Stammfassung des Art. 2 B-VG durch die Beifügung „Niederösterreich-Land und Wien“ deutlich.<sup>8</sup> Zugleich eröffnete Art. 114 der Stammfassung des B-VG die Möglichkeit einer Trennung durch übereinstimmende Landesgesetze. Diese ergingen bereits am 11. Februar 1921.<sup>9</sup> Wien sollte fortan in der Frage der Kompetenzverteilung herausragende parteipolitische Bedeutung zukommen. Seipel bezeichnete Föderalismus als „Abwehrmittel gegen das [...] ‚rote Wien.‘“ Dieses wolle sich seinerseits „nicht gern, sicher aber nicht ganz von einer Mehrheit vorwiegend kleinstädtischen und ländlichen Ursprungs“ beherrschen lassen.<sup>10</sup>

Das erste der drei Verfassungsgesetze zur Vollendung der Bundesverfassung war das Finanzverfassungsgesetz<sup>11</sup> vom 3. März 1922.<sup>12</sup> Es erging als unmittelbare Reaktion auf verfassungs-

schen Bund und Gliedstaaten. KELSEN, Bundesexekution 133.

<sup>2</sup> Gesetz vom 1. 10. 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz), BGBl. 1/1920.

<sup>3</sup> Vgl. zu den Hintergründen WIEDERIN, Diskussion 356.

<sup>4</sup> BGBl. 2/1920.

<sup>5</sup> § 42 Abs. 1 V-ÜG, BGBl. 2/1920; vgl. dazu auch KELSEN, Vollendung 308.

<sup>6</sup> § 42 Abs. 2 V-ÜG.

<sup>7</sup> § 42 Abs. 2 lit. C i.V.m. § 33 Abs. 5, V-ÜG.

<sup>8</sup> BGBl. 1/1920.

<sup>9</sup> KELSEN, Staatsrecht 166.

<sup>10</sup> Die Trennung von Wien und Niederösterreich erschien Seipel als Beispiel für die auf den ersten Anblick sonderbarsten Auswirkungen des österreichischen Föderalismus, welche sich aus diesem parteipolitischen Hintergrund erklärten, SEIPEL, Kampf 166f.

<sup>11</sup> Vgl. dazu ADAMOVICH, Reform 230.

<sup>12</sup> BVG vom 3. 3. 1922 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) (Finanz-Verfassungsgesetz), BGBl. 124/1922.

politische Umstände, welche sich für die gesamte vorliegende Periode als symptomatisch erweisen sollten: Die schwierige finanzielle Situation von Bund, Ländern und Gemeinden beruhte nicht zuletzt auf der kostspieligen Komplexität des status quo. Reformen sollten dennoch im Geist des Föderalismus bewältigt werden.<sup>13</sup> Die Regierungsvorlage zeigte die prekäre Situation dramatisch auf: Sie verwies auf die vorläufige Ergänzung der Steuereinnahmen durch die Notpresse und die Hoffnung auf künftige ausländische Kredite. Das Finanzverfassungsgesetz von 1922 sollte einen Mittelweg zwischen zwei Modellen finden: Einerseits einer „reinlichen Scheidung der Abgaben“ mit jeweils ausschließlicher Kompetenz, andererseits paralleler, jeweils umfassender Abgabensysteme.<sup>14</sup> Insbesondere galt es, mit einem neuen System gemeinschaftlicher Abgaben die festen Dotationen der Länder und Gemeinden zu ersetzen.<sup>15</sup> Diese Dotationen wurden als Widerspruch zum Wesen des Bundesstaates empfunden, während gemeinschaftliche Abgaben in Bezeichnung und Konstruktion „ganz dem bundesstaatlichen Geiste“ entsprechen sollten.<sup>16</sup> Insgesamt enthielt das Finanz-Verfassungsgesetz vom 3. März 1922 nach Begründung der Bundesregierung „lediglich gewisse allgemeine Grundlinien einer Finanzverfassung.“<sup>17</sup> Ausschließliche Bundes- und Länder- bzw. Gemeindeabgaben mit korrespondierender Gesetzgebungskompetenz sowie geteilte Abgaben<sup>18</sup> ersetzten Art. 13 B-VG. Dieser hatte die Gesetzgebung und Vollziehung darüber, welche Abgaben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden zustehen, zur Bundessache erklärt.<sup>19</sup>

Die Regierungsvorlage zum Finanz-Verfassungsgesetz hatte zudem eine Bestimmung vorgesehen,<sup>20</sup> welche hinsichtlich ihrer bundesstaatlichen Zielsetzung beachtlich ist: Bundesgesetze, welche nicht allein das finanzielle Interesse des Bundes berühren, bedurften demnach der Zustimmung des Bundesrates. Dessen Stellung sollte ausdrücklich nicht die einer zweiten Kammer sein, sondern einer Vertretung der Länder an Stelle der Landesgesetzgebung.<sup>21</sup> Umgekehrt sollte bei Verletzung von Bundesinteressen durch Landesgesetze ein Einspruch nicht länger nur suspensive Wirkung entfalten. Vielmehr sollte ein Beharrungsbeschluss der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Die Bundesregierung erläuterte dies damit, dass die bisherige Rechtslage im Abgabewesen „zu den schwersten Un-erträglichkeiten“ führen konnte.<sup>22</sup> Auch dies wich einem Kompromiss, der bis heute nachwirkt: Die Entscheidung wurde vom Bundesrat auf einen ständigen gemeinsamen Ausschuss von Bundes- und Nationalrat verlagert.<sup>23</sup> Die Bindung von Bundesgesetzen an die Zustimmung des Bundesrates in Finanzfragen scheiterte hingegen am Finanz- und Budgetausschuss.<sup>24</sup> Insgesamt ergibt sich aus föderalistischer Sicht ein gemischtes Bild: Die Berufung auf den föderalen Geist durch die Bundesverfassung steht in auffallendem Gegensatz zu Pernthalers späterer Einschätzung. Danach lag eine zentralistische Lösung vor, welche nie mehr rückgängig gemacht werden konnte und den Sinn einer föderalistischen Finanzordnung von vornherein verfehlt habe.<sup>25</sup>

Das Finanz-Verfassungsgesetz verwirklichte das erste der drei ausstehenden Verfassungsgesetze

<sup>13</sup> 487 Blg. NR 11.

<sup>14</sup> Ebd.

<sup>15</sup> Zum System der Dotationen und dessen Ursprung PFAUNDLER, *Finanzausgleich* 66ff, 274ff.

<sup>16</sup> Ebd. 11f.

<sup>17</sup> Ebd. 9.

<sup>18</sup> §§ 1ff. Finanz-Verfassungsgesetz, BGBl. 124/1922.

<sup>19</sup> Art. 13 Abs. 1 B-VG, BGBl. 1/1920.

<sup>20</sup> 487 Blg. NR 3. GP 3.

<sup>21</sup> Ebd. 12f.

<sup>22</sup> Ebd. 5, 13

<sup>23</sup> § 7 Abs. 5 Finanz-Verfassungsgesetz, BGBl. 124/ 1922, vgl. dazu auch WITTSCHIEBEN, *Rechtsgrundlagen* 28.

<sup>24</sup> Vgl. RUPPE, *Finanzverfassung* 95.

<sup>25</sup> PERNTHALER, *Finanzverfassung* 112f.

zur Vollendung des Bundesstaates. Zugleich blieb ein Kompromiss in den anderen ausstehenden Bereichen unabsehbar. Adamovich sen. betonte insbesondere den schroffen, unüberbrückbaren Gegensatz der Parteien zur Schulverfassung.<sup>26</sup> Der Druck zu weiteren Reformen wurde durch die Genfer Protokolle vom 4. Oktober 1922 verstärkt. In Punkt 4 des dritten Protokolls stimmte Österreich der Ernennung eines Generalkommissärs durch den Völkerbundrat zu. Dieser sollte auf die Durchführung eines Reformprogramms bestehen, dieses überwachen und die Bundesregierung ermächtigen, über Anleiheanträge zu verfügen.<sup>27</sup> In den beiden Folgejahren ergingen Anpassungen des Finanz-Verfassungsgesetzes zu Amtstaxen und Gebühren der Länder<sup>28</sup> sowie zur Bundes- und Landesgesetzgebung.<sup>29</sup> Letzteres war das Ergebnis eines parteipolitischen Kompromisses angesichts einer christlichsozial geprägten Bundesregierung und einer sozialdemokratischen Wiener Landesregierung.<sup>30</sup>

Die Schritte zur republikanischen Finanzverfassung bestätigten die Grundkonzeption des B-VG: Konflikte sollten nicht durch Landesrecht brechendes Bundesrecht, finanzielle Abhängigkeit oder Bundesexekution beantwortet, sondern durch die Verfassungsgerichtsbarkeit des Gesamtstaates verrechtlicht werden. Dies erklärt, warum die politische Idee des Bundesstaates nach Kelsen „überhaupt erst mit der Institution des Verfassungsgerichts vollendet“ werde.<sup>31</sup> Die

spezielle Gesetzesprüfungskompetenz des VfGH nach § 14 Abs. 1 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1922 auf Antrag des Bundes bzw. eines Landes ist Ausdruck dieses Gedankens.<sup>32</sup> Damit zeigt sich die Bestandskraft des Konzepts bundesstaatlicher Staatsorganisation, die der Verfassungsausschuss 1920 zum Ausdruck gebracht hatte: VfGH und VwGH waren demnach die „Klammern [...], welche die dualistische Konstruktion von Bund und Ländern zu einer höheren Einheit zusammenfügen“ und das „nur zu leicht beziehungslose und anarchische Nebeneinanderfunktionieren [...] zu einem harmonischen Ganzen verbinden.“<sup>33</sup> Kelsen sollte dies 1927 zur Bundesexekution wie folgt systematisieren: „Die Untersuchung zwischen den Normkreisen ergibt, dass zwischen dem ‚Bund‘ bzw. dem sog. ‚Oberstaat‘ und den Einzel- oder Gliedstaaten keinerlei Über- und Unterordnungs[...]Verhältnis, sondern im Gegenteil ein Verhältnis der Koordination besteht.“<sup>34</sup> Auch Wittmayer schrieb im selben Jahr vom paritätischen Verhältnis von Bund und Ländern, welches auf der gegenseitigen und ebenbürtigen Überwachung von Gesetzen und Verordnungen beruhe.<sup>35</sup> Was heute selbstverständlich erscheinen mag, ist im europäischen Verfassungskontext bemerkenswert: Das österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit war darin die Ausnahme, keineswegs die Regel.<sup>36</sup>

Aus der von Kelsen entwickelten Systematik wird deutlich, dass es sich beim Finanz-Verfassungsgesetz wie auch bei den anderen hier thematisierten Verfassungsgesetzen um solche der Gesamtverfassung handelt. Diese umfasse

<sup>26</sup> ADAMOVICH, Bundesverfassung 230.

<sup>27</sup> Genfer Protokolle vom 4. 10. 1922 (ausgegeben am 3. 12. 1922), BGBl. 842/1922.

<sup>28</sup> BGBl. 313/1923, mit welchem § 3 lit. c letzter Satz aufgehoben und Amtstaxen und Gebühren der Länder neu geregelt wurden. Zur Finanz-Verfassungsnovelle 1923 näher PFAUNDLER, Finanzausgleich 124f.

<sup>29</sup> Zweite Finanz-Verfassungsnovelle, BGBl. 184/1924. Vgl. dazu näher PFAUNDLER, Finanzausgleich 127ff.

<sup>30</sup> Vgl. dazu näher BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte 372f.

<sup>31</sup> KELSEN, Wesen und Entwicklung 1526f.

<sup>32</sup> §§ 1ff. BGBl. 124/1922.

<sup>33</sup> Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf eines Gesetzes, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), 991 BlgKNV 6.

<sup>34</sup> KELSEN, Bundesexekution 131.

<sup>35</sup> WITTMAYER, Verfassungsentwicklung 464.

<sup>36</sup> Vgl. dazu BOGDANDY, GRABENWARTER, HUBER, Handbuch.

notwendig die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten.<sup>37</sup> Merkl hatte bereits 1921 die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung auf „die beiden bundesstaatlichen Gesetzgebungsapparate“ als grundlegendes Problem der Theorie des Bundesstaates hervorgehoben, an welcher die herrschende Bundesstaatstheorie „beinahe achtlos“ vorübergegangen sei.<sup>38</sup> Neben der Festigung dieser rechtswissenschaftlichen Perspektive und Fortschritten hinsichtlich der Finanzverfassung war die Gesamtverfassung jedoch unvollendet geblieben.

### III. Vollendung der Bundesverfassung: Die Reform von 1925

Im Jahr 1924 trat die Unzulänglichkeit der bisherigen Reformen zunehmend offen in Erscheinung. Die Suspension der Kompetenzbestimmungen des B-VG, nach Kelsen „ursprünglich als ein höchstens ein paar Monate dauerndes Provisorium gedacht“,<sup>39</sup> dauerte an. Die Implikationen wurden durch ein Erkenntnis des VfGH vom 27. Juni 1924 offen gelegt: Weite Teile der VII. Novelle des Krankenversicherungsgesetzes wurden wegen Verstoß gegen § 11 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung aufgehoben.<sup>40</sup> Damit war die eingeschränkte Gesetzgebungskompetenz des Bundes bloßgestellt. Die Implikationen für ein einheitliches Gesund-

heitssystem alarmierten die sozialdemokratische Opposition.<sup>41</sup> Kelsen sollte dazu feststellen, dass der Fortbestand der Kompetenzbestimmungen aus dem Verfassungssystem von 1867 in der neuen Staatsorganisation „immer unerträglicher“ geworden war.<sup>42</sup> Adamovich sen. betonte, dass 60 Jahre alte Kompetenzbestimmungen der Dezemberverfassung zu außerordentlich wichtigen Erscheinungen des kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens überhaupt keine Stellung hatten nehmen können. Er hob dabei das Elektrizitätswesen und die Sozialversicherung hervor.<sup>43</sup> Auch die finanzielle Situation blieb eine offene Flanke: Am 12. September 1924 erfolgte der gemeinsame Bericht des Finanzkomitees und des Generalkommissärs. „Die finanzielle Stabilisierung Österreichs“ war demnach „erst dann als dauernd anzusehen [...], wenn die finanziellen Beziehungen des Bundes zu den Ländern und Gemeinden den Gegenstand einer ausgiebigen Reform gebildet“<sup>44</sup> hätten. Die resultierende Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Völkerbundrat umfasste die „Verschmelzung des Apparates der Bundesverwaltung mit der ehemals autonomen Verwaltung bei den Landesregierungen.“<sup>45</sup> Diese Vereinbarung bestimmte das Regierungsprogramm: Die Doppelgleisigkeit der Verwaltung war vor dem 1. Juli 1925 zu beseitigen und die Finanzverfassung zu reformieren, um eine einheitliche Finanzpolitik zu ermöglichen. Hierzu kam das Inkraftsetzen der Kompetenzbestimmungen des B-VG.<sup>46</sup> In diesem Reformwerk machte sich auch die Deutschnationale Partei bemerkbar: Die Übertragung der Behörden der staatlichen Verwaltung in den Ländern und ihrer Bediensteten wurde durch die Clessin'sche Formel als Koali-

<sup>37</sup> KELSEN, Bundesexekution 133.

<sup>38</sup> MERKL, Problem 338. Er wies darauf hin, dass im System von Bundes- und Landesgesetzen ohne hierarchische Über- oder Unterordnung der VfGH nicht in allen Fällen durch Gesetzesaufhebung auf Konflikte von Bundes- und Landesgesetzen reagieren könne: Dies sei effektiv nur hinsichtlich im Fall ausschließlicher, nicht aber konkurrierender Gesetzgebung möglich, welche jedoch nicht gänzlich ausgeräumt sei, ebd. 356ff.

<sup>39</sup> KELSEN, Bundesverfassung 308f.

<sup>40</sup> VfSlg 328/1924; vgl. Zur Bedeutung dieses Erkenntnisses ADAMOVICH, Reform 231.

<sup>41</sup> BERCHTOLD, Verfassungsreform 526f.

<sup>42</sup> KELSEN, Vollendung 309.

<sup>43</sup> ADAMOVICH, Reform 230.

<sup>44</sup> BERCHTOLD, Verfassungsreform 5.

<sup>45</sup> Ebd. 87ff.

<sup>46</sup> Ebd. 10.

tionsbedingung ausgeschlossen.<sup>47</sup> Dies führte zu einer Regierungskrise, der ein Kompromiss folgte: Die Bezirkshauptmannschaften und ehemaligen Statthaltereien sollten zu Landesbehörden, die dort tätigen Bundesbeamten jedoch nicht zu Landesbeamten werden.<sup>48</sup> Dieser politische Kompromiss erschien Kelsen aus bundesstaats-theoretischer Perspektive widersinnig. Die „Veränderung“ der Beamten sei notwendig und „nur die natürliche Konsequenz der Umgestaltung Österreichs in einen Bundesstaat“.<sup>49</sup> Allerdings waren Bundesbeamte in dieser Funktion mit den Worten Wittmayers „zum Aussterben bestimmt“.<sup>50</sup> Sie waren also ein lediglich vorübergehend systemwidriger Kompromiss und kein systemprägendes Strukturmerkmal.<sup>51</sup>

Im Kontext des Ausbaus der mittelbaren Bundesverwaltung wurde auch die Weisung von Bundesorganen an den Landeshauptmann einer Neuregelung unterworfen.<sup>52</sup> Dieses Modell ist mit der Verrechtlichung von Konflikten im Bundesstaat und der besonderen Rolle des VfGH untrennbar verbunden: Befolgt ein Landeshauptmann die rechtmäßige Weisung eines zuständigen Bundesorgans nicht, droht eine Anklage vor dem VfGH<sup>53</sup> als Staatsgerichtshof,<sup>54</sup> an deren Ende die Absetzung stehen kann.<sup>55</sup> Zugleich fixierte die Reform in Art. 20 B-VG die Grenzen der Weisungsbefolgungspflicht für

nachgeordnete Organe.<sup>56</sup> Wie Kelsen 1926 hervorhob, wurde somit eine bedeutende Frage für das Verhältnis von Bundes- und Landesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung gelöst.<sup>57</sup> Wenn dies heute selbstverständlich erscheint, dann unterstreicht dies den durchschlagenden Erfolg eines Bundesstaatsmodells, welches auf Recht und nicht auf Macht abstellt. Dieser Verrechtlichung diene auch der neue Art. 138 Abs. 2 B-VG. Der VfGH sollte künftig auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung feststellen, ob ein Akt der Gesetzgebung oder der Vollziehung in Bundes- oder Landeskompetenz fällt.<sup>58</sup> Damit wurde auf ein Problem der Aufteilung staatlicher Funktionen reagiert, welches für den Bundesstaat charakteristisch ist: Diese Aufteilung traf auf Zuständigkeitsfragen, die nicht mit eindeutiger Bestimmtheit beantwortet werden konnten. Die präventive Befassung des VfGH sollte einem solchen „Keim zu schweren Konflikten“ durch authentische Interpretation der Kompetenzbestimmungen<sup>59</sup> den Nährboden entziehen.

Eine weitere Klammer des Bundesstaates entstand durch die Umgestaltung des Rechnungshofes zum gemeinsamen Kontrollorgan von Bund und Ländern.<sup>60</sup> Kelsen stellte dabei fest, dass dies 1920 nicht und letztlich nur auf Druck des Generalkommissärs verwirklicht werden konnte.<sup>61</sup> Auch Adamovich sen. vermerkte, dass die Kontrolle der Gebarung der Länder durch

<sup>47</sup> Ebd. 38f.

<sup>48</sup> Ebd. 48ff.

<sup>49</sup> KELSEN, Vollendung 313.

<sup>50</sup> WITTMAYER, Verfassungsentwicklung 461.

<sup>51</sup> Zum Eigentum an Einrichtungsgegenständen und Büromaterial „verlängerter“ Behörden sowie an Liegenschaften näher SCHENNACH, Bundesschatz 114f.

<sup>52</sup> Art. 103 B-VG i.d.F. Art. I § 11 Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 268/1925.

<sup>53</sup> Vgl. dazu den durch Art. I § 36 Z. 2 Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 268/1925, ersetzten Wortlaut des Art. 142 Abs. 2 lit. c B-VG zur Staatsgerichtsbarkeit im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung.

<sup>54</sup> Vgl. KELSEN, Vollendung 319.

<sup>55</sup> Ebd. 312.

<sup>56</sup> Art. 20 Abs. 1 wurde wie folgt ergänzt: „Das nachgeordnete Organ kann die Befolgung einer Weisung ablehnen, wenn die Weisung entweder von einem unzuständigen Organ erteilt wurde oder die Befolgung gegen strafgesetzliche Vorschriften verstoßen würde.“ Art. I § 11 Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 268/1925.

<sup>57</sup> KELSEN, Vollendung 313.

<sup>58</sup> Art. I § 33 Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 268/1925.

<sup>59</sup> ADAMOVICH, Reform 234f.

<sup>60</sup> Vgl. Art. 127 B-VG i.d.F. Art. I § 30 Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 268/1925.

<sup>61</sup> KELSEN, Vollendung 314f.

den Rechnungshof im Sinne einer wiederholten Forderung der Völkerbundkontrolle erfolgte.<sup>62</sup> Er sah darin jedoch eine Kontrolleinrichtung, die „zweifellos einen wesentlichen Fortschritt im Sinn einer objektiven Finanzkontrolle“ darstelle und im Interesse der Länder selbst gelegen sei.<sup>63</sup> Für Kelsen lag jedoch zugleich eine wesentliche Verschärfung des zentralistischen Charakters der Verfassung vor.<sup>64</sup>

Vor allem aber fand die Suspension von Kompetenzbestimmungen des B-VG mit der Verfassungsreform ihr Ende: § 42 Abs. 1 V-ÜG erhielt eine neue Fassung. Diese trennte die Wirksamkeit der Kompetenzbestimmungen vom „Junktum“<sup>65</sup> des Inkrafttretens der drei weiteren Verfassungsgesetze.<sup>66</sup> In Kelsens Augen bedeutete dies eine „ganz außerordentliche Verschiebung zugunsten des Zentralismus“.<sup>67</sup> Zudem erfolgte eine Modifikation dieser Bestimmungen, welche Adamovich sen. als „erfreulicherweise im Grunde zentralistisch gehalten“ betrachtete.<sup>68</sup>

Insgesamt waren die Bundesverfassungsgesetze vom 30. Juli 1925 von Kompromissen geprägt, was auch auf die Dritte Finanzverfassungsnovelle zutraf.<sup>69</sup> Die Länder akzeptierten die Verfassungsreform zwar als notwendig, insbesondere aus außenpolitischen Gründen, dies bedeu-

tete jedoch nicht, dass sie diese begrüßten.<sup>70</sup> Welches Zwischenresümee kann für den Bundesstaat gezogen werden? Kelsen stellte in der Verfassungsreform technische Verbesserungen des B-VG fest. Aus bundesstaatlicher Sicht beurteilte er die Änderungen der Kompetenzbestimmungen als „durchwegs i[m] zentralistischen Sinne“.<sup>71</sup> Überhaupt sei die Struktur der österreichischen Bundesverfassung nunmehr in „einem weit höheren Maße als irgendeine andere Bundesstaatsverfassung [...] radikal zentralistisch.“<sup>72</sup> Wittschieben zog 1926 den Schluss, dass Länder und Gemeinden in der Finanzverfassung genauso vom Staat abhängig geblieben seien, wie in der Monarchie.<sup>73</sup> Gänzlich einhellig war das Urteil jedoch nicht. So stellte Wittmayer 1927 in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft die These auf, die Genfer Abmachungen seien sehr geschickt verwendet worden, um in der Verfassungsreform 1925 föderalistische Rechtsforderungen durchzusetzen.<sup>74</sup> Auch Scheuner kam zu einem gemischten Ergebnis und verwies auf die „Verlängerung“ der Bundesverwaltung als weiteren Schritt auf dem Weg des Föderalismus.<sup>75</sup> Die Zweifel an Struktur und Kosten der föderalen Struktur waren jedoch durch die Reform von 1925 nicht genommen. Eine Festrede Seipels im Großen Festsaal der Universität Wien am 10. November 1928 führt dies klar vor Augen: Der Bundesstaat sei Gegenstand scharfer Kritik, zu kostspielig für ein Land dieser Größe, die Verwaltung zu kompliziert und erschwere den Anschluss. Auch sei ein ausreichender Finanzausgleich noch nicht gefunden, man müsse sich diesem in schwierigen Novellierungen allmählich nähern. Zudem würde noch um die Verteilung der Kompetenzen von

<sup>62</sup> ADAMOVICH, Reform 262.

<sup>63</sup> Ebd. 264.

<sup>64</sup> KELSEN, Vollendung 315.

<sup>65</sup> ADAMOVICH, Reform 231.

<sup>66</sup> Art. I, § 9 BVG vom 30. 7. 1925, womit einige Bestimmungen des Verfassungsgesetzes vom 1. 10. 1920, BGBl. Nr. 2, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung (Übergangsgesetz), abgeändert werden (Übergangsnovelle), BGBl. 269/1925.

<sup>67</sup> KELSEN, Vollendung 304.

<sup>68</sup> ADAMOVICH, Reform 233.

<sup>69</sup> BVG vom 30. 7. 1925, womit das BVG vom 3. 3. 1922, BGBl. Nr. 124, über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) (Finanz-Verfassungsgesetz) abgeändert wird (Dritte Finanz-Verfassungsnovelle), BGBl. 270/1925.

<sup>70</sup> Vgl. dazu mit näheren Ausführungen BERCHTOLD, Verfassungsreform 71ff.

<sup>71</sup> KELSEN, Vollendung 309.

<sup>72</sup> Ebd. 319.

<sup>73</sup> WITTSCHIEBEN, Rechtsgrundlagen 37.

<sup>74</sup> WITTMAYER, Verfassungsentwicklung 461.

<sup>75</sup> SCHEUNER, Reform 228.

Bund und Land gerungen.<sup>76</sup> Wie sehr der Anschlussgedanke – freilich an ein föderales, demokratisches Deutschland<sup>77</sup> – den Diskurs prägte, zeigt erneut Kelsen.<sup>78</sup> In seiner „Vollendung der österreichischen Bundesverfassung“ aus 1926 begrüßte er die zentralistischen Tendenzen daher „mit Genugtuung“, weil sie die „technische Durchführung“ jener Idee erleichtere, für die Österreich „allein noch zu leben fähig“ sei, der Vereinigung mit dem Deutschen Reich.<sup>79</sup> Warum dies beständig Druck auf die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates ausübte, brachte Kelsens staatsrechtliche Analyse des Anschlusses auf den Punkt: ein „Bundesstaat im Bundesstaat“ bedeute „organisationstechnisch eine heillose Komplikation.“<sup>80</sup>

Die Verfassung war durch die Verfassungsreform 1925 weitgehend vollendet worden. Die bundesstaatliche Struktur blieb jedoch verfassungspolitisch ebenso in Frage gestellt wie die eigenständige Existenz des Staates.<sup>81</sup> Hinzu trat in den späten 1920er Jahren mit den Worten Schuschniggs eine „europäische Welle der Kritik

am Parlamentarismus“.<sup>82</sup> Dies stellte den gerade weitgehend vollendeten Verfassungsbau grundlegend in Frage. Dabei blieb auch der Aufbau des Bundesstaates nicht unberührt.

## IV. Kompetenzverteilung im Schatten des Staatsumbaus

### Die Novelle 1929

Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 war von der Umgestaltung der Kompetenzen des Bundespräsidenten nach Weimarer Vorbild, dem Notverordnungsrecht und der Depolitisierung – in Merkl's Worten „Umpolitisierung“<sup>83</sup> – des VfGH dominiert.<sup>84</sup> Scheuner betonte aus deutscher Perspektive, wie sich die Stoßrichtung im Vergleich zu 1925 geändert hatte: Ziel war nicht mehr der Ausbau der Verfassung, sondern eine neue Ausrichtung des politischen Gesamtsystems.<sup>85</sup> Kelsen verortete den Ursprung der Reformvorschläge nicht in der bürgerlichen Mehrheit, sondern im Druck der Heimwehrbewegung.<sup>86</sup> Die Fundamente eines demokratisch-rechtsstaatlichen Bundesstaates zeigten somit bereits Risse.<sup>87</sup> Neben diesen grundlegenden Fragen der Staatsorganisation griff die Novelle erheblich in die bisherige föderale Struktur ein. Mit Blick auf den Regie-

<sup>76</sup> SEIPEL, Das Grundsätzliche 158f.

<sup>77</sup> Vgl. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919, RGBl. 1919, 1383ff. Ein markanter Gegensatz zum österreichischen Modell des Bundesstaats ergibt sich aus Art. 13 Abs. 1, wonach Reichsrecht Landrecht bricht.

<sup>78</sup> Für einen Überblick des Verhältnisses von Bundesstaat und Anschlussgedanken bei Kelsen siehe OLECHOWSKI, Hans Kelsen 363ff.

<sup>79</sup> KELSEN, Vollendung 319.

<sup>80</sup> DERS., Durchführung 3. Radikal waren auch die Lösungsansätze: Verwandlung Österreichs in einen Einheitsstaat zum Zweck des Anschlusses oder Aufnahme der einzelnen Bundesländer, wobei Letzteres für nicht wünschenswert, ja unmöglich gehalten wurde, siehe ebd. 6.

<sup>81</sup> KELSEN, Verfassungsreform 445 vermerkte im Vorfeld der Verfassungsreform 1929, „dass Österreich während seines elfjährigen Bestandes schon fünf Verfassungsreformen durchgemacht“ habe und vor einer sechsten stehe. Er folgerte daraus, dass „wenn es eines Beweises bedürfte, dass der unselige Vertrag von St. Germain kein lebensfähiges Gebilde geschaffen“ habe, „die Tatsache allein müsste ihn erbringen“.

<sup>82</sup> SCHUSCHNIGG, Bundesverfassung 12.

<sup>83</sup> MERKL, Verfassungsgerichtshof 510, der sich dabei auf das „ehrliche Geständnis eines maßgebenden Politikers“ berief.

<sup>84</sup> Für eine detaillierte Übersicht siehe HASIBA, Die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle.

<sup>85</sup> SCHEUNER, Reform 226.

<sup>86</sup> KELSEN, Verfassungsreform 99; vgl. dazu auch SCHEUNER, Reform 226, wonach die Heimwehrbewegung zu einer tiefgreifenderen Verschiebung des Kräfteverhältnisses geführt hatte, welches das frühere Gleichgewicht von Christlichsozialen und Sozialdemokraten ersetzte.

<sup>87</sup> Vgl. dazu die Andeutung eines europäischen Paradigmenwechsels zur Frage der Demokratie durch Schmitz, 102. Sitzung StProtNR III. GP 2892.



rungsentwurf sprach Renner von „unerhörte[n] Einbrüche[n] in die Kompetenzen der Länder“.<sup>88</sup> Selbst der erweiterte Vorstand des Christlichsozialen Volksverbands kritisierte den scharf zentralistischen Charakter des Entwurfs.<sup>89</sup> Kelsen stellte sogar in Frage, ob Österreich im Fall von dessen Verwirklichung noch als Bundesstaat bezeichnet werden könne.<sup>90</sup> Auch Voegelin kam zum Schluss, dass die Kompetenzverschiebung den Bundesstaat soweit aufhebe, „dass nur mehr das organisatorische Gerüst ohne viel Gehalt übrigbleib[e]“.<sup>91</sup> Angesichts eines solchen Zentralisierungsgrads sah Kelsen in der „Beseitigung der ganzen bundesstaatlichen Konstruktion die einzig logische und auch rechtstechnisch allein verantwortbare Konsequenz“.<sup>92</sup> Welche zentralen Elemente prägten diese Verschiebung?

Die für Voegelin wichtigste Änderung<sup>93</sup> betraf das Verwaltungsstrafrecht. Nach Kelsen erfolgte hier die „vielleicht bedeutsamste Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes“.<sup>94</sup> Die Vorlage der Bundesregierung sah die Einrichtung unabhängiger, zum Teil vom Bund bestellter, Verwaltungsstrafsenate vor. Diesen sollte die Rechtsprechung oberster Instanz in Verwaltungsstrafsachen der mittelbaren Bundesverwaltung sowie der selbstständigen Landesverwaltung übertragen werden.<sup>95</sup> Kelsen begrüßte diese Reform im Interesse der Entpolitisierung der Verwaltungsstrafrechtspflege, doch würde ein „gewaltiges Stück aus der Kompetenz der Län-

der herausgebrochen“.<sup>96</sup> Wie Voegelin betonte, wurde die zentralistische Tendenz letztlich gemildert: Der Vorsitz des Senats wurde dem Vorstand jener Behörde übertragen, für die dieser gebildet wurde – im Fall von Wien dem Bürgermeister oder dessen Vertreter.<sup>97</sup>

Für Seipel war die Stellung von Wien das Kernanliegen der Bundesregierung.<sup>98</sup> Deren Vorlage bemängelte den „eigenartigen“ Charakter der Bundeshauptstadt und hob deren Bedeutung für den gesamten Bundesstaat hervor. „Die einseitige Berücksichtigung lokaler Interessen gerade in Wien“ sei für die anderen Teile der Republik mit schweren Nachteilen verbunden.<sup>99</sup> Die Trennung Wiens und Niederösterreichs – von beiden Seiten gewünscht – sollte Seipel zufolge aufrechterhalten werden. Hingegen sollte die Doppelstellung als Gemeinde und Land durch eine andere, „natürlichere“ Konstruktion ersetzt werden.<sup>100</sup> Die Vorlage der Bundesregierung nahm der Stadt Wien ihre Stellung als Bundesland und machte sie bundesunmittelbar.<sup>101</sup> Damit war auch der Verlust des Antragsrechts auf verfassungsgerichtliche Überprüfung von Bundesgesetzen verbunden.<sup>102</sup> Die tragende Säule der Verrechtlichung von Konflikten im österreichischen System bundesstaatlicher Organisation wäre somit entfallen. Métall bewertete es als „rechtlich bedenklich und mehr als ein[en] Schönheitsfehler,“ dass dem bevölkerungsreichsten Land ein Recht genommen werden

<sup>88</sup> 102. Sitzung StProtNR III. GP 2886.

<sup>89</sup> HASIBA, Zweite Bundes-Verfassungsnovelle 104.

<sup>90</sup> KELSEN, Verfassungsreform 446.

<sup>91</sup> VOEGELIN, Verfassungsreform 596.

<sup>92</sup> KELSEN, Verfassungsreform 446.

<sup>93</sup> VOEGELIN, Verfassungsreform 594.

<sup>94</sup> KELSEN, Verfassungsreform 446, vgl. auch DERS., Verfassung 132f.

<sup>95</sup> Vgl. dazu Art. 11 Abs. 5 B-VG i.d.F. der Vorlage der Bundesregierung 382 Blg. III. GP, Art. I § 6 Z 3, BVG vom [...], betreffend einige Abänderungen des B-VG vom 1. 10. 1920 i.d.F. des BGBl. Nr. 367 von 1925 (Zweite Bundes-Verfassungsnovelle).

<sup>96</sup> KELSEN, Verfassungsreform 446.

<sup>97</sup> VOEGELIN, Verfassungsreform 606.

<sup>98</sup> SEIPEL, Verfassungsreform 231.

<sup>99</sup> Erläuternde Bemerkungen zur Vorlage der Bundesregierung 382 BlgNR III. GP, 18.

<sup>100</sup> SEIPEL, Verfassungsreform 231.

<sup>101</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 B-VG nach Art. I § 1 des vorgeschlagenen BVG, 382 BlgNR III. GP, 1.

<sup>102</sup> Vgl. Vorlage der Bundesregierung 382 BlgNR III. GP, beachte insbesondere Art. 112 B-VG i.d.F. § 59 BVG [...] betreffend einige Abänderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. 10. 1920 i.d.F. des BGBl. Nr. 367 von 1925 (Zweite Bundes-Verfassungsnovelle) sowie VOEGELIN, Verfassungsreform 595.

sollte, welches dem bevölkerungsschwächsten „unbedenklich eingeräumt“ sei.<sup>103</sup> Für Renner stand mit der Stellung Wiens die Zukunft des Föderalismus auf dem Spiel: „wenn Wien fällt, dann fallen die Länder nach!“<sup>104</sup> Immerhin sollte Wien weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz zukommen, welche den Bundesländern entsprach.<sup>105</sup> Für Kelsen stellte dies dennoch hinsichtlich Wiens die Herstellung des Einheitsstaates dar. Die bundesstaatliche Struktur Österreichs mache sich „wesentlich nur in der Sphäre der Verwaltung geltend“.<sup>106</sup> Gerade auf die Verwaltungsstruktur zielte aber die Vorlage der Bundesregierung ab. Zentraler Kritikpunkt war das Zusammenfallen verschiedener Verwaltungsebenen in Wien mit Blick auf den Instanzenzug.<sup>107</sup> Auffallend zukunftsweisend war der Gegenvorschlag Kelsens zur Lösung dieses Problems: die Einrichtung einer Kollegialbehörde mit Garantien richterlicher Unabhängigkeit, welche als Landesverwaltungsgericht auch an die Stelle der vorgeschlagenen Verwaltungsstrafsenate treten sollte.<sup>108</sup> Wien blieb letztlich Bundesland,<sup>109</sup> für das jedoch besondere verfassungsrechtliche Bestimmungen gelten sollten.<sup>110</sup>

<sup>103</sup> MÉTALL, Verfassungsreform 426. Anmerkung „groß“ und „klein“ bezog sich sichtlich auf die Bevölkerung, weshalb im Haupttext eine entsprechende Anpassung erfolgte.

<sup>104</sup> 102. Sitzung StProtNR III. GP, 2885.

<sup>105</sup> Vgl. Art. 109 B-VG nach Art. I § 59 des vorgeschlagenen BVGes, 382 BlgNR III. GP, 9.

<sup>106</sup> KELSEN, Verfassungsreform 452.

<sup>107</sup> Vgl. Bundeskanzler Schober zu den Regierungsvorlagen, 101. Sitzung StProtNR III. GP, 2872.

<sup>108</sup> KELSEN, Verfassungsreform 454.

<sup>109</sup> BVG vom 7. 12. 1929, betreffend einige Abänderungen des B-VG vom 1. 10. 1920 i.d.F. des BGBl. Nr. 367 von 1925 (Zweite Bundes-Verfassungsnovelle), BGBl. 392/1929 nahm entgegen der Regierungsvorlage an Art. 2 und 3 B-VG keine Änderung vor.

<sup>110</sup> Systematisch fanden für die Regelung der besonderen Stellung Wiens jene Artikel des B-VG Verwendung, welche 1920 das Verhältnis von Wien und Niederösterreich-Land bestimmt hatten, vgl. hierzu mit

Hervorzuheben ist die mittelbare Bundesverwaltung: Entgegen den anderen Bundesländern wurde hier ein Instanzenzug an den zuständigen Bundesminister verankert. Damit übernahm die Novelle ein zentrales staatsorganisatorisches Anliegen der Regierungsvorlage<sup>111</sup> in modifizierter Form. Das Ergebnis erschien auch Kelsen durchaus vernünftig.<sup>112</sup>

Ein weiterer Eckpunkt der Novelle war die Übertragung der „gesamten sogenannten Polizeimaterien,“ welche für Schuschnigg der politische Kern der Kompetenzverschiebung war.<sup>113</sup> Die Vorlage der Bundesregierung begründete diese Verschiebung mit der „bisher unzumutbare[n] Zerreiße[n]“ in den Kompetenzbestimmungen. Dies hätte neben „zahlreiche[n] Unklarheiten“ zu „fortwährend vor den Gerichten des öffentlichen Rechts auszutragende[n] Konflikte[n]“ geführt.<sup>114</sup> Scheuner bestätigte diese Probleme aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, führte die Reform jedoch auf die „Eigenart des österreichischen Föderalismus“ zurück, „zu maßgebendem Teile von parteipolitischen Strömungen beeinflusst zu sein“.<sup>115</sup> Seipel ließ am eindeutig parteipolitischen Hintergrund dieses „Kampf[es] um die Kompetenz über die Wiener Polizei“ keinerlei Zweifel.<sup>116</sup> Dies erklärt auch die auffallende Divergenz zwischen den Bundesländern und Wien im Regierungsentwurf, wonach die Bundespolizeibehörden hier den Landeshauptleuten, dort aber unmittelbar der Bundesregierung unterstellt werden sollten.<sup>117</sup> Zudem sollte „alles, was mit der Auf-

einer Kurzdarstellung der Änderungen LANGHOFF, Bundesverfassungsnovelle 12ff.

<sup>111</sup> Vgl. Art. 110 B-VG nach Art. I § 59 des vorgeschlagenen BVG, 382 BlgNR III. GP, 9.

<sup>112</sup> KELSEN, Verfassung 149.

<sup>113</sup> SCHUSCHNIGG, Bundesverfassung 19.

<sup>114</sup> Erläuternde Bemerkungen zur Vorlage der Bundesregierung 382 BlgNR III. GP, 16.

<sup>115</sup> SCHEUNER, Reform 229.

<sup>116</sup> SEIPEL, Das Grundsätzliche 167.

<sup>117</sup> Vgl. KELSEN, Verfassungsreform 453.

rechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen die örtliche Sicherheitspolizei, zusammenhängt“,<sup>118</sup> in die ausschließliche Bundeskompetenz übergehen. Im örtlichen Wirkungskreis einer Bundespolizeibehörde, der eine Bundessicherheitswache beigegeben war, durfte fortan von einer anderen Gebietskörperschaft ein Wachkörper nicht aufgestellt und unterhalten werden.<sup>119</sup> Auch dies richtete sich nach Kelsen gegen Wien, welches eine Gemeindefache aufgestellt hatte.<sup>120</sup> Merkl bemerkte, dass zur Auflösung der bestehenden Wachkörper effektiv ein neuer Kompetenztypus geschaffen wurde: Die Vollziehung eines Bundesgesetzes, dessen Vollziehung gemeinsame Aufgabe von Bund und Land war.<sup>121</sup> Insgesamt war somit durch die „Monopolisierung fast des gesamten Polizeiwesens beim Bunde“ nebst Militär und Gerichtsbarkeit für Kelsen ein „Grad an Zentralisation“ erreicht, welcher „mit dem Typus des Bundesstaates kaum mehr vereinbar“ sei.<sup>122</sup> Dennoch war gerade in diesem Punkt die Opposition der Bundesregierung besonders entgegengekommen – für Merkl ein strategisch „dargebrachtes Macht- und Prestigeopfer“.<sup>123</sup>

Auch die Vertretungskörper der Bundesländer auf Länder- und Bundesebene wurden neu geregelt. Einerseits wurden die Mitglieder der Landtage beschränkt,<sup>124</sup> andererseits der Bundesrat in einen „Länder- und Ständerat“<sup>125</sup> umgewandelt. Letzteres zielte nicht primär auf Wien ab, es sollte vielmehr das berufsständische Prinzip in der Verfassung verankert werden,

welches zeitweise gar als wichtigste Forderung der Verfassungsreformer erschien.<sup>126</sup> Die Umsetzung setzte jedoch ein weiteres Bundesverfassungsgesetz voraus.<sup>127</sup> Kelsen betrachtete Änderungen in der erfolgten Form somit für „rechtlich bedeutungslos“.<sup>128</sup> Aus bundesstaatlicher Perspektive ist dennoch beachtlich, dass die Vertreter der Berufsstände das Bundesvolk repräsentieren sollten.<sup>129</sup> Ein anderer Vorschlag hätte sich deutlich zuungunsten Wiens ausgewirkt. Demnach wäre jedes Land ungeachtet seiner Bevölkerungszahl in der Ländervertretung gleich vertreten gewesen.<sup>130</sup> Dies drang jedoch als „Abkehr vom Prinzip der organischen Demokratie und von der Rechtsangleichung an das Deutsche Reich“<sup>131</sup> (Merkl) nicht durch. Renner hatte in seiner Wortmeldung zur ersten Lesung der Regierungsvorlagen betont, dass sich dieser Vorschlag effektiv gegen seine Partei richtete.<sup>132</sup> Neben verschiedenen sonstigen Änderungen der Kompetenzverteilung erfolgte durch die Novelle<sup>133</sup> im Schulrecht eine „sehr erhebliche Zentralisation“ (Kelsen).<sup>134</sup>

<sup>118</sup> SCHUSCHNIGG, Bundesverfassung 19.

<sup>119</sup> Art. 102 Abs. 5 i.d.F. Art. I § 50 Zweite Bundesverfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>120</sup> KELSEN, Verfassung 132.

<sup>121</sup> MERKL, Gehalt 178.

<sup>122</sup> KELSEN, Verfassung 132.

<sup>123</sup> MERKL, Epilog 294.

<sup>124</sup> Art. 95 Abs. 4 i.d.F. Art. I § 46 Zweite Bundesverfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>125</sup> Art. I § 16 Zweite Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>126</sup> MERKL, Gehalt 169.

<sup>127</sup> Ebd. 137.

<sup>128</sup> KELSEN, Verfassung 136.

<sup>129</sup> Art. 35 B-VG i.d.F. Art. I § 16 Zweite Bundesverfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>130</sup> Art. 34f B-VG i.d.F. der Vorlage der Bundesregierung 382 Blg. NR III. GP, Art. I § 19 BVG vom [...], betreffend einige Abänderungen des B-VG vom 1. 10. 1920 i.d.F. des BGBl. Nr. 367 von 1925 (Zweite Bundes-Verfassungsnovelle).

<sup>131</sup> MERKL, Gehalt 170.

<sup>132</sup> 102. Sitzung StProtNR III. GP, 2882, wobei die Kritik auch andere Punkte des Entwurfs erfasst: „Dort, wo Sie herrschen, dort wollen Sie das Vorrecht, dort wollen Sie die große Macht, die starke Vertretung haben; dort, wo die Sozialdemokraten herrschen, dort soll die Vertretung auf ein Minimum herabgedrückt werden.“

<sup>133</sup> Art. 102a B-VG i.d.F. Art. I § 51 Zweite Bundesverfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>134</sup> KELSEN, Verfassung 136, die Änderungen zusammenfassend ebd. 134-136.

Letztlich traf die Novelle den VfGH und somit die Klammer des Bundesstaats. Die Stamfassung des B-VG hatte dessen ursprüngliche, bundesstaatliche Kernfunktion im Bestellungsmodus zum Ausdruck gebracht:<sup>135</sup> Je die Hälfte der Mitglieder sollten von Nationalrat und Bundesrat gewählt werden.<sup>136</sup> Die Novelle reduzierte die Rolle des Bundesrates, nunmehr als Länder- und Ständerat, grundlegend. Dieser sollte fortan Dreivorschläge zur Ernennung durch den Bundespräsidenten erstatten und auch dies nur für drei von zwölf bzw. vierzehn<sup>137</sup> Mitgliedern.<sup>138</sup> Angegebenes Ziel war eine Depolitisierung des VfGH. Dies sollte sich in neuen juristischen Qualifikationskriterien für sämtliche Mitglieder<sup>139</sup> und dem engeren Auswahlkreis für Vorschläge der Bundesregierung widerspiegeln.<sup>140</sup> Merkl monierte jedoch, dass die für sich genommen löblichen Erwägungen nicht dem realen Zweck der Reform entsprachen.<sup>141</sup> Insbe-

<sup>135</sup> Vgl. dazu MÉTALL, Verfassungsreform 425, welcher zugleich die Bedeutung für den Einfluss der parlamentarischen Minderheit hervorhob.

<sup>136</sup> Art. 147 Abs. 3 B-VG, BGBl. 1/1920.

<sup>137</sup> Anmerkung: Unter Einschluss des Präsidenten und des Vizepräsidenten.

<sup>138</sup> Art. 147 Abs. 2 i.d.F. Art. I § 65 Zweite Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>139</sup> Art. 147 Abs. 3 i.d.F. Art. I § 65 Zweite Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 392/1929.

<sup>140</sup> Ebd.

<sup>141</sup> MERKL, Verfassungsgerichtshof 509ff.; vgl. dazu auch SCHEUNER, Reform 247f: „Ganz im Widerspruch zu der rechtstheoretischen Ideologie (sic!) der reinen Rechtslehre [...] hatte der Verfassungsgerichtshof [...] in Wahrheit gerade infolge der ständigen Konflikte zwischen dem Bund und der Wiener Verwaltung eine hohe politische Aufgabe zu erfüllen. Unleugbar, dass die umfassende Gerichtsbarkeit manchen Konflikt ruhiger Lösung entgegengeführt hat. Unvermeidbar aber, dass der Verfassungsgerichtshof der Gefahr politischer Festlegung und politischer Reibung nicht entging. Schwer zu verhüten auch, dass die politische Kritik die Ursache in der personellen Besetzung des Gerichts zu suchen geneigt war. So entstand die Forderung der ‚Entpolitisierung‘ des Verfassungsgerichtshofs durch Entparlamentarisierung der Personenbesetzung.“

sondere sollte der neue Bestellungsmodus umgehend zur Anwendung kommen, indem sämtliche auf Lebenszeit ernannten Mitglieder des VfGH ihres Amtes für verlustig erklärt wurden.<sup>142</sup> Für Merkl war der so erfolgte Ausschluss Kelsens vom VfGH von Anfang an eigentliches Ziel dieser Reform.<sup>143</sup> Für Voegelin wurde gar der Weg für eine „radikale Politisierung im Sinne der herrschenden Parteimaschine erst eröffnet“. <sup>144</sup> Kelsen selbst verwies darauf, dass die Judikatur des VfGH mit der Mehrheitsregierung in Konflikt geraten sei, was zu den Ursachen der Verfassungsreform zähle.<sup>145</sup> Die Novelle enthielt jedoch auch eine zweckmäßige Änderung für den Bundesstaat: Anordnungen des Bundespräsidenten, welche gegen den Bund oder dessen Organe gerichtete Erkenntnisse des VfGH zur Exekution brachten, bedurften nicht länger der Gegenzeichnung eines Bundesministers.<sup>146</sup>

Insgesamt war das Ausmaß an Zentralisierung, welche die Bundesregierung 1929 zunächst verfolgt hatte, beachtlich. Kelsen hatte dabei gar die Frage nach einer Gesamtänderung der Bundesverfassung aufgeworfen.<sup>147</sup> Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses nahmen die Verhandlungen jedoch letztlich den ursprünglichen Vorschlägen ihre Radikalität. So fand die hier thematisierte Periode in einem letzten großen Kompromiss<sup>148</sup> ihr Ende.

<sup>142</sup> Art. II § 25 Abs. 1 BVG vom 7. 12. 1929, betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle: „Die Funktion der bisherigen Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes endet mit dem 15. Februar 1930.“

<sup>143</sup> MERKL, Verfassungsgerichtshof 511.

<sup>144</sup> VOEGELIN, Verfassungsreform 610.

<sup>145</sup> KELSEN, Verfassung 160; VOEGELIN, Verfassungsreform 610 verwies dabei auf die Judikatur zur Dispensche, welche der Regierung und insbesondere Seipel Stein des Anstoßes gewesen sei.

<sup>146</sup> Art. 146 Abs. 2 i.d.F. Art. I § 64 Zweite Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl. 392/1929; KELSEN, Verfassung 158.

<sup>147</sup> KELSEN, Verfassungsreform 457.

<sup>148</sup> Scheuner sah im Verhältnis zu anderen Teilen der Verfassungsnovelle 1929 die Kompromissnatur in den

## V. Schlussfolgerungen

Die Periode von 1920 bis 1929 stellte zahlreiche Weichen für die Entwicklung des Bundesstaates. Sie erwies sich für die Finanzverfassung als prägend und setzte die Kompetenzverteilung des B-VG in Kraft. Das vielleicht wirkmächtigste Erbe ist die Festigung der neuen Perspektive auf den Bundesstaat: In diesem werden Konflikte zwischen Bund und Land zu Konflikten zwischen Normkreisen. Sie werden derart verrechtlicht und durch den Verfassungsgerichtshof als Klammer des Bundesstaates aufgelöst.<sup>149</sup> Erst so wird letztlich die Kompetenzverteilung im positiven Recht bei Kelsen zum „politische[n] Kern der Bundesstaatsidee“. Kelsen hielt dies nicht zufällig im Kontext der Verfassungsgerichtsbarkeit fest.<sup>150</sup> Diese Perspektive war bereits im B-VG von 1920 angelegt. In den Folgejahren konnte sie sich in Verfassungswirklichkeit und Lehre beweisen, um nach 1945 weit über Österreich hinaus die Verfassungsentwicklung in demokratischen Bundesstaaten zu beeinflussen.

Reformen in dieser Entwicklungsperiode reagierten auf die prekäre wirtschaftliche Situation der Republik, welche zugleich politische Gegen-

---

Bestimmungen zum Verhältnis von Bund und Ländern „am deutlichsten ausgeprägt.“ SCHEUNER, Reform 235.

<sup>149</sup> Hinzuweisen ist dabei auf ein Paradoxon: Während sich diese Perspektive in der österreichischen Staatsrechtslehre dieser Periode durchsetzte, zeigte etwa SCHEUNER, Reform 231ff., dass dies auf die deutsche Staatsrechtslehre keineswegs zutraf. Wie auch Scheuner feststellte, knüpfte die Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich an der Wiener Rechtstheoretischen Schule an. Diese Schule war stark mit der Person Kelsens verknüpft (vgl. OLECHOWSKI, Kelsen 316ff.) und erreichte in der hier beobachteten Periode in Österreich, nicht aber im Deutschen Reich eine dominante Stellung. Gleichzeitig waren Kelsen und Merkl, wie gezeigt, zu jener Zeit Anhänger eines Anschlusses an die Weimarer Republik. Gerade ein solcher Anschluss hätte jedoch den österreichischen Sonderweg der Bundesstaatlichkeit effektiv beendet.

<sup>150</sup> KELSEN, Wesen und Entwicklung 1527.

sätze zuspitzte. Sie reagierten zugleich auf den paradoxalen Umstand, dass die Zentralisten des Jahres 1920 starke föderale, die Föderalisten hingegen zentralistische, parteipolitische Interessen hatten.<sup>151</sup> Nicht zuletzt übte der Anschlussgedanke einen permanenten Druck auf die Verfassungsentwicklung aus.<sup>152</sup> Die Auswirkungen dieser Einflüsse auf den Bundesstaat fasste Merkl drastisch zusammen: Bereits das B-VG von 1920 hätte ein „unter allen Bundesstaaten der Erde einzig dastehendes zentralistisches Gepräge geschaffen“. Die Verfassungsnovelle 1925 hätte den Bund gegenüber den Ländern in wichtigen Punkten weiter gestärkt. Die Verfassungsnovelle 1929 schließlich hätte diese Tendenz „bis zu einem Punkte fortgesetzt, dass eine weitere Schwächung der Länder ohne Preisgabe des bundesstaatlichen Prinzips kaum mehr denkbar“ sei.<sup>153</sup> Eine Stabilisierung der politischen Situation gelang durch diese Reformen nicht.<sup>154</sup> Treffend ist der einschlägige Untertitel der Ver-

---

<sup>151</sup> KELSEN, Drang 7; vgl. auch ebd. 6, wonach der Verfassungskompromiss von 1920 nicht zuletzt darauf beruhe, dass die andernfalls drohende staatenbündische Verfassung „der damals stark zentralistisch orientierten Sozialdemokratie nicht genehm sein“ konnte und die christlichsoziale Partei „stark föderalistische Neigungen zeigte.“ 1929 hatte sich das Blatt nach Merkl radikal gewendet: „Es ist eine geschichtliche Tatsache, dass die Sozialdemokratie heute aus einer Machtposition verdrängt werden soll, gegen die sie sich, solange sie noch nicht beatus possidens war, aus unitarischem Doktrinarismus nach Kräften gewehrt, die ihr aber föderalistischer Doktrinarismus aufgedrängt hat. Bei dieser Sachlage dürfte der Sozialdemokratie um der Verfassung willen nur von ihr selbst ein Vorwurf gemacht werden, und zwar darum, dass sie nicht die ganze Machtofferte angenommen hat, die ihr das Bürgertum ahnungslos gemacht hat.“ MERKL, Verwässerung 130.

<sup>152</sup> Noch in MERKL, Verwässerung 132, erscheint dieser als Sinn „jeder möglichen österreichischen Verfassung,“ „eigentliche[s] staatliche Ziel unseres Landes“ und zentrales Argument im Verfassungsdiskurs.

<sup>153</sup> MERKL, Gehalt 175.

<sup>154</sup> Vgl. dazu HASBIBA, Zweite Bundes-Verfassungsnovelle 134ff.

fassungsgeschichte Berchtolds: „Fünfzehn Jahre Verfassungskampf“.<sup>155</sup> Doch wurde dieser Kampf noch mit demokratischen Mitteln geführt. Ziel blieb eine Stabilisierung der jungen Republik und ihrer Demokratie, auch wenn 1929 bereits deutliche Risse in diesem Konsens auftraten.<sup>156</sup> Der demokratische Rechtsstaat überdauerte die hier beschriebenen Reformen keine weiteren fünf Jahre, der Bundesstaat keine zehn. Wie das Bundes-Verfassungsgesetz selbst konnten viele der entwickelten Kompromisse und Konzepte somit erst nach 1945 ihr volles Potential aufzeigen. Damit zeigt sich auch, dass der Erfolg oder Misserfolg einer bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht allein an deren Rechtsqualität geknüpft ist. Auch der demokratische Bundesstaat lebt von Grundlagen, die sein Recht allein nicht schaffen kann.

## Korrespondenz:

PD Dr. Stephan G. HINGHOFER-SZALKAY  
 Universität Graz / Bundeskanzleramt  
 Ballhausplatz 2, 1010 Wien  
 stephan.hinghofer-szalkay@uni-graz.at  
 ORCID-Nr. 0000-0001-6435-8237

## Abkürzungen:

JöR        Jahrbuch des öffentlichen Rechts  
 StProtNR Stenographische Protokolle des Nationalrats  
 VfSlg.    Verfassungssammlung, Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes  
 V-ÜG    Verfassungs-Übergangsgesetz

<sup>155</sup> BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte I.

<sup>156</sup> Beachtlich ist dabei die Wortwahl von Bundeskanzler Schober in der Einbegleitung der Regierungsvorlagen zur Bundes-Verfassungsnovelle 1929: „In der gegenwärtigen allgemeinen, also nicht allein österreichischen Krise des Parlamentarismus wurde auch immer stärker das Verlangen nach Ersetzung oder Ergänzung der parteipolitischen Volksvertretungen durch eine auf dem berufsständischen Gedanken gegliederte Vertretung laut.“ 101. Sitzung StProtNR III. GP 2868.

ZöR        Zeitschrift für öffentliches Recht

Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:  
 [http://www.rechtsgeschichte.at/media/abk.pdf]

## Literatur:

- Ludwig ADAMOCHVICH sen., Die Reform der österreichischen Bundesverfassung, in: ZöR 5 (1926) 228–280.
- Klaus BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich, Bd. I: 1918–1933, Fünfzehn Jahre Verfassungskampf (Wien 1998).
- DERS., Die Verfassungsreform von 1925 (Wien 1992).
- Armin von BOGDANDY, Christoph GRABENWARTER, Peter Michael HUBER (Hgg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum VI: Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen (Heidelberg 2016).
- Gernot HASIBA, Zweite Bundes-Verfassungsnovelle (= Forschungen zur Europäischen und Vergleichenden Rechtsgeschichte 1, Wien-Graz-Köln 1976).
- Hans KELSEN, Die Bundesexekution, in: Zaccaria GIACOMETTI, Dietrich SCHINDLER (Hgg.), Festgabe für Fritz Fleiner (Tübingen 1927) 127–187.
- DERS., Der Drang zur Verfassungsreform, in: Neue Freie Presse Nr. 23370 v. 6. 10. 1929, 6–7.
- DERS., Österreichisches Staatsrecht (Tübingen 1923).
- DERS., Die österreichische Verfassungsreform, in: Der österreichische Volkswirt, 26. 10. 1929, 99–102.
- DERS., Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich (Wien 1927).
- DERS., Die Verfassung Österreichs, in: JöR 18 (1930) 130–185.
- DERS., Die Verfassungsreform, in: JBl 58 (1929) 445–457.
- DERS., Die Vollendung der österreichischen Bundesverfassung, in: Zeitschrift für Politik 15 (1926) 301–319.
- DERS., Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, in: Hans R. KLECATSKY, René MARCIC, Herbert SCHAMBECK (Hgg.), Die Wiener Rechtstheoretische Schule II (Wien 2010) 1485–1532.
- Lukas LANGHOFF, Die Bundesverfassungsnovelle 1929 (Wien 1930).
- Adolf MERKL, Der „entpolitisierte“ Verfassungsgerichtshof, in: Der österreichische Volkswirt (1930) 509–511.
- DERS., Epilog zum Verfassungskampf, in: Der österreichische Volkswirt (1929) 293–297.
- DERS., Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, in: ZöR 10 (1931) 161–212.

- DERS., Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, in: ZÖR 1921, 336–359.
- DERS., Verwässerung oder Verbesserung des Verfassungsentwurfes?, in: Der österreichische Volkswirt, 2. 11. 1929, 130–132.
- Rudolph Aladár MÉTALL, Verfassungsreform und Verfassungsgerichtshof, in: JBl 58 (1929) 425–426.
- Thomas OLECHOWSKI, Hans Kelsen, Biographie eines Rechtswissenschaftlers (Tübingen 2020).
- Peter PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung (Wien 1984).
- Richard PFAUNDLER, Der Finanzausgleich in Österreich (Wien 1927).
- Hans Georg RUPPE, Finanzverfassung im Bundesstaat (Wien 1977).
- Martin P. SCHENNACH, Vom k.k. Ärar zum Bundeschatz? (Innsbruck 2015).
- Ulrich SCHEUNER, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2 (1931) 226–251.
- Ignaz SEIPEL, Das Grundsätzliche, in: Ignaz SEIPEL (Hg.), Der Kampf um die österreichische Verfassung (Wien-Leipzig 1930), 153–198.
- Kurt SCHUSCHNIGG, Die neue Bundesverfassung für Österreich (Wien 1929).
- Erich VOEGELIN, Die österreichische Verfassungsreform von 1929, in: Zeitschrift für Politik 19 (1930) 585–615.
- DERS., Zur Frage der Verfassungsreform 1929, in: SEIPEL (Hg.), Der Kampf um die österreichische Verfassung (Wien-Leipzig 1930), 199–248.
- Ewald WIEDERIN, Die verfassungspolitische Diskussion über die Einrichtung Österreichs als Bundesstaat, in: BRGÖ 2011, 356–373.
- Otto WITTSCHIEBEN, Die allgemeinen Rechtsgrundlagen des österreichischen Finanzwesens (Graz 1926).
- Leo WITTMAYER, Österreichs Verfassungsentwicklung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 83/3 (1927) 449–497.