

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler  
und  
Univ.-Ass. Dr. Karl Weber

# Landesbürgerschaft und Bundesstaat

Der Status des Landesbürgers  
als Kriterium des Bundesstaates und  
Maßstab der Demokratie in den Ländern

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 28

WILHELM BRAUMÜLLER  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1983



Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler und Univ.-Ass. Dr. Karl Weber

LANDESBÜRGERSCHAFT UND BUNDESSTAAT

Der Status des Landesbürgers  
als Kriterium des Bundesstaates und  
Maßstab der Demokratie in den Ländern

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung  
Band 28

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler  
derzeit vertreten durch: Univ.-Prof. Dr. Siegbert Morscher

# Landesbürgerschaft und Bundesstaat

Der Status des Landesbürgers  
als Kriterium des Bundesstaates und  
Maßstab der Demokratie in den Ländern

von

Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler  
und  
Univ.-Ass. Dr. Karl Weber



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1983

Gedruckt mit Unterstützung der Kulturabteilung  
des Amtes der NÖ Landesregierung

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der  
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1983 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,  
A - 1092 Wien

Druck: RWF-Werbe-gesellschaft, Wattens

ISBN: 37 003 0364 5

## VORWORT

Die vorliegende Untersuchung stellt die Frage der Vereinbarkeit landesrechtlicher Regelungen über die Landesbürgerschaft mit der geltenden Bundesverfassung in den größeren verfassungsdogmatischen Zusammenhang einer Grundsatzfrage des Bundesstaatsrechts. Dabei wird der Bundesstaat als eine rechtliche Organisationsform der Staatlichkeit verstanden, die gleichzeitig eine systembegründende *Wertentscheidung* der Verfassung für bestimmte *Strukturprinzipien des Föderalismus* — insbesondere das Subsidiaritätsprinzip und die stufenweise gegliederte Demokratie — impliziert. Zur Auslegung dieser verfassungsrechtlichen Systemgrundlagen des demokratischen Bundesstaates bedient sich die Untersuchung einer Verfassungsdogmatik, für die Grundsatz- und Wertentscheidungen des Verfassungsrechts wie die der Art 1 und 2 B-VG sehr wohl einen „rechtlich relevanten Inhalt“ haben und nicht nur „juristisch unmaßgebliche, politische Tendenzen“ zum Ausdruck bringen. Die Untersuchung wird damit nicht nur den Abstand der heutigen Verfassungstheorie und Verfassungspraxis (vgl. insbesondere das grundlegende Erk. des VfGH v. 5.10.1981, W I-9/79, zur Auslegung der Minderheitenschutzbestimmungen der Verfassung) vom seinerzeitigen Erkenntnis zur „Abschaffung der Landesbürgerschaft“ zum Ausdruck bringen, sondern auch zum ersten Mal in systematischer Weise die verfassungsrechtlichen Wertgrundlagen des demokratischen Bundesstaates in Österreich sichtbar machen. Dabei wird sich erweisen, daß der *Status des Landesbürgers* als Träger des rechtlichen und politischen Systemes der Länder geradezu eine zentrale Rolle als Maßstab für Demokratie und Bundesstaat in Österreich spielt und nicht — wie man lange Zeit verbreitet hat — „keinen rechtlich relevanten Inhalt hat“. Mehr als alle Einzelhinweise deutlich machen können, ist die nachfolgende Arbeit der großen Schweizer Tradition einer demokratisch-föderalistischen Staatsrechtslehre, insbesondere Dietrich Schindler, Werner Kägi, Max Imboden, Kurt Eichenberger, Peter Saladin und Martin Usteri verpflichtet. Ihnen sei die Untersuchung auch in dankbarer Verbundenheit gewidmet!

Peter Pernthaler

Karl Weber



# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis .....                                                                                                                                               | 9         |
| <b>I. Vorbemerkung .....</b>                                                                                                                                              | <b>13</b> |
| <b>II. Die Landesbürgerschaft im System der österreichischen Rechtsordnung bis zur Regelung des § 1 StbG 1965 .....</b>                                                   | <b>15</b> |
| 1. Heimatrecht und „Landesbürgerschaft“ in der Monarchie .....                                                                                                            | 15        |
| 2. Art 6 B-VG und die darauf fußenden landesbürgerschaftlichen Regelungen .....                                                                                           | 17        |
| 3. Die staatsrechtliche Problematik der staatsbürgerschaftsrechtlichen Regelungen des Jahres 1945 - 1965 .....                                                            | 20        |
| 4. Der rechtliche Inhalt der die Landesbürgerschaft suspendierenden Verfassungsprovisorien .....                                                                          | 25        |
| 5. Kritische Würdigung des Verfassungsgerichtshofserkenntnisses VfSlg 2455/1952 .....                                                                                     | 26        |
| <b>III. Landesbürgerschaft und Bundesstaat .....</b>                                                                                                                      | <b>30</b> |
| 1. Die Landesbürgerschaft als Ausfluß der Staatlichkeit der Länder .....                                                                                                  | 30        |
| 2. Die Landesbürgerschaft als Ausdruck des föderalistischen Aufbaues eines bundesstaatlichen Gemeinwesens, insb. unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips ..... | 36        |
| 3. Der bundesstaatliche Bedeutungsgehalt des Begriffes „Landesbürgerschaft“ .....                                                                                         | 45        |
| 4. Der Zusammenhang Landesbürgerschaft - Staatsbürgerschaft in der bundesstaatlichen Systematik des B-VG .....                                                            | 51        |
| 5. Die Regelung der Landesbürgerschaft in den bundesstaatlichen Rechtsordnungen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland .....                                      | 57        |
| a) Die Schweiz .....                                                                                                                                                      | 57        |
| b) Die Bundesrepublik Deutschland .....                                                                                                                                   | 59        |
| <b>IV. Landesbürgerschaft und Demokratie .....</b>                                                                                                                        | <b>61</b> |
| 1. Das stufenweise gegliederte Demokratiekonzept des B-VG .....                                                                                                           | 61        |
| 2. Die Beseitigung des Art 6 B-VG als asymmetrischer Einbruch in dieses Konzept .....                                                                                     | 63        |

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>V. Landesbürgerschaft und Landesverfassung</b>                                                                                    | 65 |
| 1. Landesvolk und Landesverfassung                                                                                                   | 65 |
| 2. Die bundesverfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Aufnahme staatsbürgerschaftsrechtlicher Bestimmungen in die Landesverfassungen | 69 |
| 3. Die zulässigen Bereiche landesbürgerschaftsrechtlicher Regelungen in den Landesrechtsordnungen                                    | 70 |
| 4. Die rechtliche und föderalistisch-politische Bedeutung der Aufnahme der Landesbürgerschaft in die Landesverfassungen              | 76 |
| 5. Die Rechtsform landesbürgerschaftsrechtlicher Regelungen: Einfaches Landesgesetz oder Landesverfassungsgesetz?                    | 78 |
| 6. Bereits erlassene landesbürgerschaftsrechtliche Regelungen der österreichischen Bundesländer                                      | 80 |
| <b>VI. Rechtspolitische Forderungen bezüglich der Wiederanwendung des Art 6 B-VG</b>                                                 | 82 |
| <b>Literaturverzeichnis</b>                                                                                                          | 85 |

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                  |                                                                                                                                                                                                              |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abs              | Absatz                                                                                                                                                                                                       |
| Anm              | Anmerkung                                                                                                                                                                                                    |
| AöR              | Archiv des öffentlichen Rechts                                                                                                                                                                               |
| Art              | Artikel                                                                                                                                                                                                      |
| BayVBl           | Bayrische Verwaltungsblätter                                                                                                                                                                                 |
| BBG              | BG vom 30.7.1925 über den Erwerb und Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft, BGBl 1925/285                                                                                                               |
| Bd               | Band                                                                                                                                                                                                         |
| BG               | Bundesgesetz                                                                                                                                                                                                 |
| BGBI             | Bundesgesetzblatt                                                                                                                                                                                            |
| bgld             | burgenländisch(e)                                                                                                                                                                                            |
| Blg sten Prot NR | Beilage(n) zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates                                                                                                                                              |
| BR               | Bundesrat                                                                                                                                                                                                    |
| BReg             | Bundesregierung                                                                                                                                                                                              |
| BV               | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874)                                                                                                                                    |
| B-VG             | Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, zuletzt novelliert durch BGBI 1982/354                                                                                                                     |
| BVG              | Bundesverfassungsgesetz                                                                                                                                                                                      |
| bzw              | beziehungsweise                                                                                                                                                                                              |
| Cod-Austr.       | Codex Austriacus                                                                                                                                                                                             |
| ders             | derselbe                                                                                                                                                                                                     |
| Diss             | Dissertation                                                                                                                                                                                                 |
| DÖV              | Die Öffentliche Verwaltung                                                                                                                                                                                   |
| DVBl             | Deutsches Verwaltungsblatt                                                                                                                                                                                   |
| EB               | Erläuternde Bemerkungen                                                                                                                                                                                      |
| Erk              | Erkenntnis                                                                                                                                                                                                   |
| f (f)            | folgende                                                                                                                                                                                                     |
| FS               | Festschrift                                                                                                                                                                                                  |
| F-VG             | BVG vom 21.1.1948 über die Regelungen der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948) BGBI 1948/45, 1967/2, 1975/316                    |
| G                | Gesetz                                                                                                                                                                                                       |
| GB               | Gamsbart                                                                                                                                                                                                     |
| GBLÖ             | Gesetzblatt für das Land Österreich                                                                                                                                                                          |
| GG               | Bonner Grundgesetz (vom 23. Mai 1949)                                                                                                                                                                        |
| GP               | Gesetzgebungsperiode                                                                                                                                                                                         |
| GWO              | Gemeindewahlordnung                                                                                                                                                                                          |
| GZ               | Geschäftszahl                                                                                                                                                                                                |
| Hg               | Herausgeber                                                                                                                                                                                                  |
| hg               | herausgegeben                                                                                                                                                                                                |
| i.d.F.           | in der Fassung                                                                                                                                                                                               |
| i.S.             | im Sinne                                                                                                                                                                                                     |
| i.V.m.           | in Verbindung mit                                                                                                                                                                                            |
| JBl              | Juristische Blätter                                                                                                                                                                                          |
| JN               | G vom 1.8.1895 über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Jurisdiktionsnorm), RGBI 1895/111, zuletzt novelliert durch BGBI 1982/201 |
| Jos GS           | Josefinische Gesetzessammlung                                                                                                                                                                                |
| Kä               | Kärnten, Kärntner                                                                                                                                                                                            |
| Kdm              | Kundmachung                                                                                                                                                                                                  |
| konst NV         | konstituierende Nationalversammlung                                                                                                                                                                          |

|           |                                                                                                                                                    |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LGBI      | Landesgesetzblatt                                                                                                                                  |
| LO        | Landesordnung                                                                                                                                      |
| LR        | Landesregierung                                                                                                                                    |
| LRH       | Landesrechnungshof                                                                                                                                 |
| LTWO      | Landtagswahlordnung                                                                                                                                |
| LV        | Landesverfassung                                                                                                                                   |
| L-VG      | Landes-Verfassungsgesetz                                                                                                                           |
| L-VÜG     | Landes-Verfassungsüberleitungsgesetz                                                                                                               |
| LWO       | Landtagswahlordnung                                                                                                                                |
| MRK       | Europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950, BGBl 1958/210 i.d.F. BGBl 1964/59, 1970/330, 1972/84                                           |
| m.w.N.    | mit weiteren Nachweisen                                                                                                                            |
| Nö        | Niederösterreich(ische-e)                                                                                                                          |
| Nr        | Nummer(n)                                                                                                                                          |
| NSG       | BVG vom 6.2.1947, BGBl 1947/25 über die Behandlung der Nationalsozialisten (Nationalsozialistengesetz)                                             |
| Oö        | Oberösterreich(isch-e)                                                                                                                             |
| ÖJP       | Österreichisches Jahrbuch für Politik, hg von KHOL/STIRNEMANN                                                                                      |
| ÖZP       | Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft                                                                                                |
| ÖZW       | Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht                                                                                                   |
| Pat       | Patent                                                                                                                                             |
| PGS       | Politische Gesetzessammlung                                                                                                                        |
| prov      | provisorisch                                                                                                                                       |
| Prov NV   | Provisorische Nationalversammlung                                                                                                                  |
| Rdn       | Randnummer                                                                                                                                         |
| RGBI      | Reichsgesetzblatt                                                                                                                                  |
| R-ÜG      | G vom 1.5.1945 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich (Rechts-Überleitungsgesetz), StGBI 1945/6                                 |
| RV        | Regierungsvorlage                                                                                                                                  |
| Sbg       | Salzburg(er)                                                                                                                                       |
| Sp        | Spalte                                                                                                                                             |
| SPO       | Sozialistische Partei Österreichs                                                                                                                  |
| StbG      | Staatsbürgerschaftsgesetz                                                                                                                          |
| StB-ÜG    | Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz, BGBl 1949/276, i.d.F. BGBl 1957/84                                                                         |
| StGBI     | Staatsgesetzblatt                                                                                                                                  |
| StGG      | Staatsgrundgesetz                                                                                                                                  |
| Stmk      | Steiermark(märkisch-e)                                                                                                                             |
| StV       | Staatsvertrag                                                                                                                                      |
| Tir       | Tirol(er)                                                                                                                                          |
| u.a.m.    | und andere(s) mehr                                                                                                                                 |
| u.ä.      | und ähnliche(s)                                                                                                                                    |
| ÜG        | BVG vom 1.10.1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, BGBl 1920/2, mv BGBl 1925/368, zuletzt novelliert durch BGBl 1977/539 |
| Vbg       | Vorarlberg(er)                                                                                                                                     |
| VfGH      | Verfassungsgerichtshof                                                                                                                             |
| VfSlg     | Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes                                                                                           |
| VG        | Verfassungsgesetz                                                                                                                                  |
| vgl       | vergleiche                                                                                                                                         |
| VO        | Verordnung                                                                                                                                         |
| Vol       | Volume (= Band)                                                                                                                                    |
| V-ÜG 1929 | BVG vom 7.12.1929, betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 1929/393 i.d.F. BGBl 1977/539                      |
| WRV       | Weimarer Reichsverfassung                                                                                                                          |
| wv        | wiederverlautbart                                                                                                                                  |
| Z         | Ziffer                                                                                                                                             |

|        |                                                    |
|--------|----------------------------------------------------|
| ZfRV   | Zeitschrift für Rechtsvergleichung                 |
| ZfV    | Zeitschrift für Verwaltung (ab 1975)               |
| ZfVerw | Zeitschrift für Verwaltung                         |
| ZGB    | Schweizerisches Zivilgesetzbuch                    |
| zit    | zitiert(e)                                         |
| ZNR    | Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte            |
| ZÖR    | Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht |
| ZPMRK  | Zusatzprotokoll zur MRK                            |



## I. Vorbemerkung

Vor dreißig Jahren erkannte der VfGH, daß die Bestimmungen des Art 6 B-VG „aufgehoben“ seien und daß die Einrichtung einer „Landesbürgerschaft“ nicht zum „Wesen der bundesstaatlichen Organisationsform“ gehöre<sup>1)</sup>. Die Lehre nahm die Abschaffung des Landesbürgers ohne grundsätzliche Kritik am extrem theoriefeindlichen Judikat<sup>2)</sup> ziemlich gelassen hin<sup>3)</sup>, wertete das Fehlen dieser für den Bundesstaat typischen Institution als Indiz für die Schwäche des österreichischen Bundesstaates<sup>4)</sup> oder übergang dieses Problem<sup>5)</sup>.

Die Initiative zu einem neuen verfassungsrechtlichen Verständnis der Landesbürgerschaft ging von der Rechtsentwicklung der Länder, genauer: von Niederösterreich aus. Hier wurde zum ersten Mal mit der Erlassung des *Landesbürgerschaftsgesetzes* und des *Seniorengesetzes*<sup>6)</sup> die bloß programmatische Verankerung der Landesbürgerschaft in der Landesverfassung überwunden und landesbürgerschaftliche Regelungen erlassen, die für die soziale und politische Stellung der Landesbürger von unmittelbarer Bedeutung sind. Dieser Begriff der Landesbürgerschaft ist aber *keine staatsbürgerschaftsrechtliche* Einrichtung im Sinne des Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG, sondern offenkundig eine davon

1) VfSlg 2455/1952; vgl. dazu die Besprechungen in Anm 3.

2) Ebenda 573: „Der Verfassungsgerichtshof sieht sich ... zu der Feststellung veranlaßt, daß seine Erkenntnisse nicht der Ort sind, wissenschaftliche Meinungsverschiedenheiten zu erörtern, zu ihnen Stellung zu nehmen und sie auszutragen“. Siehe dazu WIMMER, *Materiales Verfassungsverständnis* (1971) 46; PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, *Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs*, in: SPRUNG/KÖNIG (Hg), *Die Entscheidungsbegründung* (1974) 199 ff, insb. 207 ff. Seither hat sich die Judikatur grundlegend gewandelt, vgl. die Entscheidungsbesprechungen von PERNTHALER zu den Erkenntnissen zur Selbstverwaltung, *ÖZW* 1978, 123 ff und zur Rückübereignung, *ÖZW* 1981, 25 ff.

3) Siehe WERNER, *Die Beseitigung der Landesbürgerschaft. Eine Erwiderung*, *JBl* 1953, 277 ff; ERMACORA, *Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft — eine offene Verfassungsfrage?* *JBl* 1953, 280 ff; RINGHOFER, *Strukturprobleme des Rechts* (1966) 22 f; KOJA, *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer* (1967) 56 ff; WALTER, *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (1972) 138 f; SCHÄFFER, *Verfassungsinterpretation in Österreich* (1971) 80 ff; kritisch: JAKSIC, *Der Föderalismus in Österreich*, *JBl* 1956, 602 ff; ADAMOVICH, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*<sup>6</sup> (1971) 88 f; PERNTHALER, *Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts* (1982) 27 f.

4) Etwa KAFKA, *Niedergang des Föderalismus in Österreich?* *FS Hellbling* (1971) 285 f; ADAMOVICH, *Handbuch* 92; ERMACORA, *Österreichischer Föderalismus. Vom patriomonalen zum kooperativen Bundesstaat* (1976) 80 und 119.

5) Siehe etwa SEELER, *Das Staatsangehörigkeitsrecht Österreichs* (1957); BUCZKOWSKI, *Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht*<sup>2</sup> (1967); ERMACORA, *Österreichische Verfassungslehre* (1970) 262.

6) Nö LGBl 0006-0 und 9280-0.

zu unterscheidende Kategorie. Auch die neue burgenländische Landesverfassung<sup>7)</sup> kennt den „Landesbürger“ und verleiht ihm in Verbindung mit der in Art 2 L-VG verankerten Volkssouveränität eine auch verfassungsrechtlich zu beachtende Stellung.

In der folgenden Untersuchung wird die Landesbürgerschaft ins Zentrum *verfassungstheoretischer* und *verfassungsrechtlicher* Überlegungen gestellt, die bisher in der österreichischen Bundesstaatstheorie kaum eine Rolle gespielt haben. Zunächst soll das Verhältnis der Landesbürgerschaft zum Bundesstaat untersucht werden. Dabei wird sich zeigen, daß — entgegen der Ansicht des Erk VfSlg 2455/1952 — die Landesbürgerschaft eine essentielle bundesstaatliche Einrichtung ist, ohne die der *demokratische* Bundesstaat überhaupt nicht vorstellbar ist. Daß es sich bei diesem Problemkreis nicht allein um ein Derogationsproblem der Normenkomplexe des NS-Gesetzes und des Art 6 B-VG handelt, sondern um ein *Erkenntnisproblem* der den Bundesstaat konstituierenden Elemente überhaupt, sei schon jetzt angemerkt. Im folgenden wird auch zu untersuchen sein, ob der Rechtsinhalt der „Landesbürgerschaft“ deckungsgleich ist mit dem Rechtsbegriff der „Staatsbürgerschaft“, was zur Frage führt, welche Regelungsinhalte dem Landesgesetzgeber trotz des außerordentlich zentralistischen Staatsbürgerschaftsrechts noch offenstehen. Da die einheitliche Staatsbürgerschaft nur bis zur Erlassung einer anderslautenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelung bestehen soll — also ein offensichtliches Verfassungsprovisorium — ist schließlich auch die Frage nach Möglichkeiten und Bedingungen einer Wiederinkraftsetzung des Art 6 B-VG zu stellen.

---

7) Bgl LGBl 1981/42.

## II. Die Landesbürgerschaft im System der österreichischen Rechtsordnung bis zur Regelung des § 1 StbG 1965

### 1. Heimatrecht und „Landesbürgerschaft“ in der Monarchie

- a) Das Staatsbürgerschaftsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie wird erstmals durch das Josefinische Gesetzbuch vom 1.11.1786 geregelt<sup>8)</sup>. Dabei wird zwischen „Unterthanen“ oder „Inländern“ und „Fremden“ unterschieden, wobei der dauernde Aufenthalt und das „Aufgehen“ im übrigen Teil der Bevölkerung die Inländereigenschaft charakterisierte. Das ABGB von 1811 formuliert staatsbürgerschaftsrechtliche Begriffe der Abstammung und Einbürgerung in seinen §§ 28 ff. Diese Begriffe sind im Sinne der liberalen Ausrichtung des ABGB weitgehend universalistisch und erst im Zusammenhang mit den den Geltungsbereich dieses Gesetzes regelnden Normen<sup>9)</sup> stellen sie sich als österreichisches Staatsbürgerschaftsrecht dar.

Das Heimatrecht, „jenes persönliche Verhältnis zur Gemeinde, aus dem der Anspruch auf ungestörten Aufenthalt im Gemeindegebiet und auf die von der Gemeinde im Verarmungsfalle zu gewährende Versorgung fließt“<sup>10)</sup>, wurde schon früh im Zusammenhang mit dem Vagabunden- und Bettler(un)wesen entwickelt und in der Theresianischen Zeit in verschiedensten Verwaltungsvorschriften ausgebildet<sup>11)</sup>, ohne noch als „staatsbürgerschaftsrechtliches“ Institut begriffen zu werden.

- b) Die positivrechtliche Ausgestaltung des Staatsbürgerschafts- und Heimatrechts fand durch das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger<sup>12)</sup> und das Heimatgesetz<sup>13)</sup> seinen Abschluß. Danach bestand ein einheitli-

---

8) Pat. v. 1. November 1786, JosGS Nr 591.

9) Zur stufenweisen Inkraftsetzung siehe GRAWERT, Staat und Staatsangehörigkeit (1973) 151 f.

10) So SPIEGEL, Art. „Heimatrecht“, in: MISCHLER/ULBRICH (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch<sup>2</sup>, 2. Bd (1906) 810.

11) Vor allem die Resolution Maria Theresias über das Schulwesen vom 16.11.1754, Cod. Austr. V, 905 f; und das Konskriptions- und Rekrutierungspatent vom 25.10.1804, PGS Bd XXIII, 3 ff; weitere „heimatrechtliche Vorschriften“ finden sich bei SPIEGEL, in: MISCHLER/ULBRICH, Österreichisches Staatswörterbuch<sup>2</sup>, 2. Bd, 810 f.

12) RGBl 1867/142; Art 1: „Für alle Angehörigen der im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder besteht ein allgemeines österreichisches Staatsbürgerrecht“. Siehe dazu WALDERT, Das österreichische Heimat- und Staatsbürgerrecht (1926) 152 und 161 ff.

13) RGBl 1863/105 idF RGBl 1896/222; dazu WALDERT, Heimat- und Staatsbürgerrecht XXX ff und 1 ff.

ches Staatsbürgerrecht, das allerdings nicht für Ungarn galt. Eine Kodifikation des Staatsbürgerschaftsrechts fand nicht statt<sup>14)</sup>, die Bestimmungen über Erwerb und Verlust desselben waren zum Teil im ABGB, zum Teil in Verordnungen geregelt<sup>15)</sup>. Die Staatsbürgerschaft war mit dem Heimatrecht eng verbunden. Jeder Staatsbürger sollte in einer Gemeinde heimatberechtigt sein. Die Staatsbürgerschaft war jedoch das Primäre. Sie stellte die Voraussetzung für den Erwerb des Heimatrechts dar. Allerdings setzt die Verleihung der Staatsbürgerschaft die Zusicherung einer Gemeinde voraus, den Bewerber in den Heimatverband aufzunehmen.

- c) *Eine Landesbürgerschaft gab es nicht*, sieht man von der Sonderstellung Ungarns<sup>16)</sup> und der bosnisch-herzegowinischen Landesangehörigkeit<sup>17)</sup> ab. Die *Angehörigkeit zum einzelnen Land* drückte sich staatsrechtlich lediglich dadurch aus, daß der Landesbewohner Träger des Heimatrechts in einer innerhalb des einzelnen Landes liegenden Gemeinde war. Diese bürgerrechtlichen Regelungen, die an der Gemeinde, als dem Versorgungs- und Fürsorgeverband, und am Reich, als Schutzverband nach außen und Rechtswegeverband nach innen anknüpfte, entsprach genau dem staatsrechtlichen wie staatspolitischen Zustand der Monarchie des 19. Jahrhunderts: Im Kampf um den Zentralismus des Wiener Hofes mit den nationalen und liberalen Autonomiebestrebungen ging die politische Selbständigkeit der Länder als historische Individualität verloren und verwandelt sich in (zentral begründete und begrenzte) *Selbstverwaltung*, soweit ihre Funktionen nicht überhaupt an den Monarchen, die Reichsgesetzgebung und die zentralistische Bürokratie verloren gingen. Zwar entsprach das Heimatrecht weder funktional noch ideell dem stolzen Selbstverständnis der „freien Gemeinde als Grundfeste des freien Staates“<sup>18)</sup>, doch bedeutete es für die Gemeinden eine Anerkennung ihrer Stellung als primärer persönlicher Bezugspunkt *staatsrechtlicher Natur*, während das Land mehr und mehr zum kulturellen und traditionsbezogenen Anknüpfungspunkt einer sozialen und wirtschaftlichen, d.h. *unpolitischen* Identität gemacht werden sollte. Daß dies nicht vollständig gelungen ist, zeigt nicht nur der unablässige Verfassungskampf zwischen Zentra-

14) Vgl. KARMINSKY, Zur Kodifikation des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts (1887); MAYERHOFER/PACE, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst<sup>5</sup>, 2. Bd (1896) 919 ff.

15) Vgl. §§ 28 - 31 ABGB, sowie die einschlägigen Hofkanzleidekrete, abgedruckt bei WALDERT, Heimat- und Staatsbürgerrecht 165 ff; dazu MAYERHOFER/PACE, Handbuch<sup>5</sup>, 2. Bd, 921 ff.

16) Vgl. dazu MAYERHOFER/PACE, Handbuch<sup>5</sup>, 2. Bd, 949 ff; GUMFLOWICZ, Das österreichische Staatsrecht<sup>3</sup> (1907) 253 ff m.w.N.

17) Vgl. HEINL, Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht<sup>3</sup> (1950) 33; SEELER, Staatsangehörigkeitsrecht 18.

18) Art I des provisorischen Gemeindegesetzes 1849; das Heimatrecht fußt in seiner Wurzel, aber auch in seiner praktischen Bedeutung, im Armenwesen, in den polizeistaatlichen Maßnahmen gegen Bettellei und Vagabundage, die nur durch eine dezentralisierte Verwaltungsführung auch greifbare Erfolge zeitigen konnten.

listen und Föderalisten (*Autonomisten*) in der Monarchie, sondern das ungebrochene Landesbewußtsein als politische Identität beim Untergang der Monarchie: Die Länder hielten sich nach Wegfall der monarchistischen Bindung keinesfalls für „untergegangen“, sondern für politisch *selbständig* geworden und für befähigt, auf Grund dieser Selbständigkeit einen neuen Staat — den Bundesstaat „Republik Österreich“ — zu begründen. Vor diesem Hintergrund müssen die Regelungen der Bundesverfassung im allgemeinen und der Einrichtungen des Art 6 B-VG im besonderen gesehen werden, um zu ihrer eigentlichen Bedeutung vorzustoßen.

## 2. Art 6 B-VG und die darauf fußenden landesbürgerschaftlichen Regelungen

- a) Nach dem Zusammenbruch der Monarchie wurden zunächst die alten Vorschriften über Staatsbürgerschaft und Heimatrecht rezipiert<sup>19)</sup>. Durch das Gesetz vom 5.12.1918 über das deutsch-österreichische Staatsbürgerrecht<sup>20)</sup> wurde — den staatspolitischen Notwendigkeiten entsprechend — das Staatsbürgerschaftsrecht neu geregelt, wobei aber die bestehenden Vorschriften über die Staatsbürgerschaft und das Heimatrecht subsidiär in Geltung belassen wurden. Durch den Staatsvertrag von St. Germain wurde unter anderem auch das Staatsbürgerschaftsrecht zum Teil international geregelt<sup>21)</sup>. Die Länder, die sich als revolutionär entstandene Gewalten verstanden und sich bei ihren Staatsakten auf das Selbstbestimmungsrecht beriefen<sup>22)</sup>, erließen keine landesbürgerschaftsrechtlichen Akte. Dies ist verständlich, hätten doch „Landesbürgerschaftsgesetze“ der Länder die ohnehin ungemein komplizierte Situation nach dem Zerfall der Monarchie nur noch bis ins Unerträgliche gesteigert, ohne zugleich einen spürbaren Fortschritt bei der Stabilisierung des jungen Staatswesens zu bewirken. Insofern ähnelte die Lage der österreichischen Länder in den Jahren 1918/1920 jener der deutschen Länder nach dem Jahre 1945 bzw. 1949 durchaus. Doch gewährleistete die für die endgültige Verfassung in Aussicht genommene und praktisch bereits bestehende *bundesstaatliche* Organisationsform nach der damals völlig einhelligen Auffassung ohnehin eine Landesbürgerschaft!

---

19) § 16 Beschluß der Prov NV vom 30.10.1918, StGBI Nr. 1.

20) StGBI 1918/91; vgl. dazu Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich I (1919) 73 ff, insb. 76 ff; SCAPINELLI, Die Erwerbung der Staatsbürgerschaft in Deutschösterreich (1919).

21) Vgl. die Art 64, 65, 70 bis 82, 90 und 230; dazu HEINL, Staatsbürgerschaftsrecht (1950) 35 ff; KRAMER, Die Staatsangehörigkeit der Altösterreicher und Ungarn nach den Friedensverträgen (1926); ADAMOVICH, Handbuch 178 f.

22) Vgl. PERNTHALER, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979) 24; SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981) 20.

- b) Die Existenz der Landesbürgerschaft war in den Beratungen und Diskussionen um die Entwürfe der Bundesverfassung<sup>23)</sup> nie streitig. Es bestand offenbar ein Konsens darüber, daß mit der Bejahung des Bundesstaates auch die Existenz einer Landesbürgerschaft bejaht werden müsse<sup>24)</sup>. Die Entwürfe weisen nur Unterschiede im Ausmaß der bundesstaatlichen Homogenitätsbindung auf, die aber keinen politischen Zündstoff enthielten. Der Weg, der zur Endfassung des Art 6 B-VG<sup>24a)</sup> führte, war gekennzeichnet durch die Anpassung des bestehenden Systems des Heimatrechts einerseits und des zentralistischen Staatsbürgerschaftsrechts andererseits, an die der Schweizer Verfassung entlehnte dreistufige Systematik Bundesbürgerschaft-Landesbürgerschaft-Heimatrecht. Aus den Beratungsprotokollen geht hervor, daß die Einführung der Landesbürgerschaft weitgehend ohne Konflikte, aber auch ohne große Erwartungen vor sich gegangen ist. Die Bewährung dieses Instituts schien von den zu Art 6 B-VG zu erlassenden Gesetzen und ihrer Anwendung abhängig.
- c) Durch das B-VG 1920 (insbes. Art 6) und die Bestimmungen des § 14 ÜG 1920<sup>25)</sup> wurde die bundesstaatliche Staatsangehörigkeit geregelt. Die dadurch verankerte *verfassungsrechtliche* Konzeption des (bundesstaatlichen) Staatsangehörigkeitsrechts läßt sich kurz in fünf Punkten zusammenfassen<sup>26)</sup>:
- (1) Für jedes Land besteht eine Landesbürgerschaft<sup>27)</sup>.
  - (2) Voraussetzung für die Landesbürgerschaft ist das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes.
  - (3) Mit dem Erwerb der Landesbürgerschaft ist der Erwerb der Bundesbürgerschaft verbunden.

23) Siehe die Nachweise bei SCHMITZ, Vorentwürfe; DERS., Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNR 1979, 21 ff; VOLKER, Die Ausgleichsbestrebungen zwischen Zentralismus und Föderalismus bei den Länderkonferenzen 1918 - 1920, Diss. Salzburg (1977); PERNTHALER, Staatsgründungsakte 28 ff; STAUDINGER, Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918 - 1920, in: Die österreichische Verfassung 1918 - 1938 (1980) 62 ff; ERMACORA, Zur Entstehung, in: SCHAMBECK (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 3 ff; DERS., Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht 1920 (1967).

24) Die Landesbürgerschaft findet sich in allen Verfassungsentwürfen der politischen Parteien und der Länder sowie in den von KELSEN verfaßten „Ministerialentwürfen“; vgl. ERMACORA, Quellen 43, 82, 106, 142, 154, 194, 380; DERS., Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen (1982) 82 ff.

24a) Art 6 B-VG lautet: „(1) Für jedes Land besteht eine Landesbürgerschaft. Voraussetzung der Landesbürgerschaft ist das Heimatrecht in einer Gemeinde des Landes. Die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft sind in jedem Land gleich. (2) Mit der Landesbürgerschaft wird die Bundesbürgerschaft erworben. (3) Jeder Bundesbürger hat in jedem Land die gleichen Rechte und Pflichten wie die Bürger des Landes selbst.“

25) BGBl 1920/2 i.d.F. des § 5 der B-VG-Novelle 1925, BGBl 1925/269.

26) Vgl. HEINL, Staatsbürgerschaftsrecht 31.

27) Für das *Burgenland* wurden besondere Bestimmungen zur Einführung der Landes- und Bundesbürgerschaft erlassen: BGBl 1921/475 und BGBl 1922/304.

- (4) Staatsbürger, die ohne Heimatrecht in einer Gemeinde sind, werden unmittelbar Bundesbürger. Sie sollen jedoch Landes- und Gemeindebürger werden — die Bedingungen dazu wurden einer bundesgesetzlichen Regelung vorbehalten<sup>28)</sup>.
  - (5) Kompetenzrechtlich wurde das Staatsbürgerschaftsrecht dem Art 11 B-VG unterstellt. Dieser Kompetenztypus entspricht der Bestimmung des Art 6 Abs 1 B-VG, wonach die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft in jedem Land gleich zu sein haben, am besten.
- d) Im Sinne dieser grundlegenden verfassungsrechtlichen Einrichtungsnormen wurden eine Reihe von Bestimmungen erlassen<sup>29)</sup>, die die Landes- und Bundesbürgerschaft auf eine vollziehbare Grundlage stellten und zugleich die staatsbürgerrechtlichen Vorschriften des ABGB und des Auswanderungspatentes von 1832 außer Kraft setzten. Die Rechtsgrundlagen des Heimatrechts wurden vorerst beibehalten<sup>30)</sup>. Die Landesbürgerschaft war rechtlich verwirklicht und in enger Wechselbeziehung zum Heimatrecht und zur Bundesbürgerschaft gestellt: Der stufenweise Aufbau der Gebietskörperschaften nach der Konzeption des B-VG<sup>31)</sup> findet sich auch im Verhältnis der Angehörigkeitsregelungen: Jeder in einer Gemeinde der Republik Heimatberechtigte ist Landesbürger jenes Landes, in dem die Gemeinde gelegen ist. Mit dem Erwerb der Landesbürgerschaft ist der Erwerb der Bundesbürgerschaft verbunden<sup>32)</sup>.

Diese *grundsätzliche* Regelung spiegelt jenes polyzentrale Demokratiekonzept wider, das dem Einzelnen (politische) Rollen in verschiedenen Gemeinwesen zuweist und dabei — wenn auch vorsichtig und abgeschwächt — die Idee des Subsidiaritätsprinzips anklingen läßt. Entsprechend der neuen bundesstaatlichen Gliederung Österreichs mußte nun hinsichtlich des Erwerbes und Verlustes der Landesbürgerschaft eine Regelung sowohl hinsichtlich des Auslandes als auch hinsichtlich der übrigen Bundesländer getroffen werden. Damit war der Kom-

---

28) Nicht auf Grund des § 14 ÜG, sondern des Vertrages mit der Tschechoslowakei BGBl 1921/163, ist die VO über den unmittelbaren Erwerb der Bundesbürgerschaft durch Option (BGBl 1921/297) erlassen worden.

29) Vgl. neben den in Anm 25, 27 und 28 zit. Vorschriften insb. das BVG über den Erwerb der Landesbürgerschaft und des Heimatrechtes durch Antritt eines öffentlichen Hochschullehramtes, BGBl 1925/272; das BG über den Erwerb und Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft, BGBl 1925/285 und die VO, BGBl 1925/378.

30) Die Heimatrechtsnovelle 1925, BGBl 1925/286 regelt nur die Stellung Heimatloser i.S. des § 14 ÜG 1920, läßt im übrigen die Bestimmungen des HeimatrechtsG, RGBl 1863/105 i.d.F. RGBl 1896/222, unberührt. Auch die Heimatrechtsnovelle 1928, BGBl 1928/355, änderte die *materiellen Grundlagen* dieses Rechtsinstitutes nicht.

31) Siehe dazu unten IV.1. dieser Untersuchung.

32) Vgl. §§ 2 und 13 BG über den Erwerb und Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft, BGBl 1925/285, im folgenden als BBG zitiert.

plex „Staatsbürgerschaft“ erstmalig von seiner rein außenpolitischen Fixierung abgerückt und hatte neben seiner völkerrechtlichen Bedeutung auch eine *bundesstaatsrechtliche* Dimension gewonnen<sup>33)</sup>.

Sowohl für Ausländer als auch für Inländer war die Verleihung der Landesbürgerschaft an den Erwerb bzw. die (bedingte) Zusicherung des Heimatrechts geknüpft. Dabei wurde durch ein Ingerenzrecht der Landesregierung den Gemeinden eine allzu freizügige Aufnahmepraxis verwehrt. Auch war ein subjektiver Rechtsanspruch auf Verleihung der Landesbürgerschaft ausgeschlossen.

- e) Die ständisch-autoritäre Verfassung von 1934<sup>34)</sup> kehrte die Priorität der Landesbürgerschaft zugunsten der Bundesbürgerschaft um. Art 15 sah eine allgemeine österreichische Bundesbürgerschaft vor, die als Voraussetzung für den Erwerb der Landesbürgerschaft galt. Die Bedeutung des Heimatrechts blieb ungeschmälert.

Durch die VO über die Deutsche Staatsangehörigkeit im Land Österreich<sup>35)</sup> wurde bestimmt, daß die österreichische Bundes- und Landesbürgerschaft fortfielen und nur mehr die deutsche Reichsangehörigkeit bestand. Das Heimatrecht wurde abgeschafft.

### 3. Die staatsrechtliche Problematik der staatsbürgerschaftsrechtlichen Regelungen des Jahres 1945 - 1965

- a) Nach der Proklamation über die Selbständigkeit Österreichs<sup>36)</sup> standen alle Österreicher ab dem 27.4.1945 wieder im staatsbürgerlichen Pflicht- und Treueverhältnis zur Republik Österreich. Mit dem gleichen Tag wurden auch die deutschen staatsbürgerschaftsrechtlichen Vorschriften außer Kraft gesetzt, ohne daß die alten österreichischen Vorschriften wieder wirksam geworden wären<sup>37)</sup>.

§ 5 der Vorläufigen Verfassung vom 1.5.1945<sup>38)</sup> legte „vorläufig“ eine *einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft* fest. Das darauf fußende Staatsbürgerschafts-Überleitungsg und das Staatsbürgerschaftsg 1945<sup>39)</sup> kannten weder Landesbürgerschaft noch Heimatrecht mehr. Mit dem vollen Wiederinkrafttreten

---

33) Diese, von der Staatsrechtslehre bisher vernachlässigte Bedeutung des Art 6 B-VG, war den Redaktoren des nie Gesetz gewordenen Entwurfes über die Bundes- und Landesbürgerschaft (abgedruckt bei WALDERT, Heimat- und Staatsbürgerrecht 236 ff, insb. 244 f) wohl bewußt. Auch die Erläuterungen zum BBG (abgedruckt bei WALDERT, ebenda 304 ff) heben dies hervor.

34) BGBl 1934/239; vgl. dazu MERKL, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs (1935) 37.

35) GBlÖ 1938, 236; GBlÖ 1939, 840; dazu PFEIFER, Die Ostmark (1941) 101 ff; SEIDL-HOHENVELDERN, Die österreichische Staatsbürgerschaft von 1938 bis heute, ZÖR 1952, 21 ff.

36) StGBI 1945/1 (Art V der Unabhängigkeitserklärung).

37) Vgl. die Kdm der Prov. Staatsregierung, StGBI 1945/16.

38) StGBI 1945/5 i.d.F. Art 2 Abs 2 StGBI 1945/196.

39) StGBI 1945/59 und StGBI 1945/60.

des B-VG und dem Außerkrafttreten der Vorläufigen Verfassung am 19.12.1945 hatten die (einheits-)staatsbürgerschaftsrechtlichen Vorschriften offensichtlich keinerlei verfassungsrechtliche Deckung mehr. Die „Bereinigung“ dieses Widerspruches erfolgte durch das BVG über die Behandlung der Nationalsozialisten<sup>40)</sup>. Danach galten „bis zu einer anders lautenden bundesverfassungsgesetzlichen Regelung“ alle Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes und des Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetzes insoweit als Verfassungsbestimmungen, als sie *zum B-VG in der Fassung von 1929 in Widerspruch* standen. Diese Bestimmung wurde auch in die Wiederverlautbarung des Staatsbürgerschaftsgesetzes und des Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetzes aufgenommen, das als „Staatsbürgerschaftsgesetz 1949“ bis 1965 in Kraft stand<sup>41)</sup>.

Der Komplex der staatsbürgerschaftsrechtlichen Regelungen nach dem Wiederaufstehen des österreichischen Staates nach 1945 ist mit einer Reihe von verfassungsrechtlichen Problemen behaftet<sup>42)</sup>:

- b) Die einheitliche Staatsbürgerschaft wurde durch die *Vorläufige Verfassung* vom 1.5.1945, StGBI. 1945/5, verfügt. Diese Verfassung wird allgemein als die rechtliche Grundlage der österreichischen Staatlichkeit ab dem 1.5.1945 betrachtet<sup>43)</sup>. Diese von der Provisorischen Staatsregierung ohne Rücksicht auf die bundesstaatliche Tradition Österreichs erlassene, streng zentralistische Verfassung wurde jedoch nicht im ganzen Staate effektiv<sup>44)</sup>. Wieder waren es die Länder, die — zum Teil in schroffem Gegensatz zur fiktiven (weil eben nicht effektiven) Rechtslage nach der Vorläufigen Verfassung — die originäre Landesstaatsgewalt begründeten, die rechtliche Grundlage auch des „Staatsrechts“ in den Ländern war<sup>45)</sup>.

40) NSG, BGBl 1947/25 und zwar durch den Abschnitt III des III. Hauptstückes.

41) BGBl 1949/276.

42) Vgl. WERNER, Staatsbürgerschaft und Staatsbürgerschaftsgesetzgebung, JBl 1946, 155 ff; DERS., Vom Schicksal unseres Heimatrechts, ÖJZ 1946, 183 ff; DERS., Das Wiederaufstehen Österreichs als Rechtsproblem, JBl 1947, 137 ff, insb. 143 ff; DERS., Staatsbürgerschaftsrecht und Nationalsozialistengesetz, JBl 1948, 249 ff; DERS., Aktuelle Probleme auf dem Gebiet des Staatsbürgerschaftsrechts (Vortragsbericht), JBl 1953, 206 ff; DERS., JBl 1953, 277 ff; SPANNER, Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft. Eine offene Verfassungsfrage, ÖJZ 1952, 449 ff; ERMACORA, JBl 1953, 280 ff; HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar zum Nationalsozialistengesetz und Verbotsgesetz 1947 (1948) II 198 ff; HEINL, Staatsbürgerschaftsrecht<sup>3</sup> 188 ff; RINGHOFER, Strukturprobleme 7 ff; KOJA, Verfassungsrecht 56 ff.

43) Vgl. die in der vorigen Anm. zitierten Arbeiten; zur Auseinandersetzung, ob der Geltungsgrund der Vorläufigen Verfassung die Unabhängigkeitserklärung vom 27.4.1945 als „historisch erste Verfassung“ ist oder ob vom 13.3.1938 an eine kontinuierliche Verfassungsentwicklung vorlag, vgl. WALTER, Bundesverfassungsrecht 22 ff.

44) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Staatsgründungsakte 35 ff.

45) Das von der Provisorischen Staatsregierung gesetzte Recht mußte z.T. in „vorläufiges Landesrecht“ transformiert werden, um überhaupt Geltung zu erlangen. Vgl. PERNTHALER, Staatsgründungsakte 41 f.

Diese Ineffektivität ist wesentlich bedingt durch den zentralistischen Charakter, der sich unter anderem auch in der (versuchten) „Entbürgerung“ der Länder äußerte. Freilich ist die Frage, ob § 5 der Vorläufigen Verfassung<sup>45a)</sup> bis zur Oktobernovelle der Vorläufigen Verfassung<sup>46)</sup> überhaupt *effektiv* — und damit Rechtsnorm — war, heute ohne rechtsdogmatische Bedeutung für den Bestand des Art 6 B-VG. Aber dennoch bleibt zu vermerken, daß die verfassungsrechtliche Grundlage der staatsbürgerschaftlichen Normen des Jahres 1945 keinesfalls so zweifelsfrei ist, wie dies die herrschende Meinung angenommen hat.

- c) Die Sanierung der verfassungsrechtlichen Diskrepanz zwischen dem B-VG und den staatsbürgerschaftsrechtlichen Vorschriften des Jahres 1945 erfolgte im NSG. Dem unbefangenen Beobachter mag es merkwürdig erscheinen, daß ausgerechnet in einem Gesetzeswerk, das die Überwindung des nationalsozialistischen Ungeists zum Inhalt hat, die *vom Nationalsozialismus eingeführte* und dessen straff zentralistischer Grundkonzeption des Staatsaufbaues völlig entsprechende einheitliche Zentral-Staatsangehörigkeit für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs verfassungsrechtlich abgesichert wurde. Wie WERNER versichert, waren es reine Zweckmäßigkeitserwägungen gesetzestechnischer Natur, insbesondere der Charakter des Nationalsozialistengesetzes als Bundesverfassungsgesetz, die diese Form der Rechtsbereinigung veranlaßten<sup>47)</sup>. Inhaltlich wurde die Bestimmung des III. Abschnittes des III. Hauptstückes des NSG allgemein als „sehr unglücklich“ und ähnlich negativ bewertet<sup>48)</sup>. Anlaß zur Kritik war die unglückliche Textierung, die „Bestimmungen des Staatsbürgerschaftsrechts“ zu Verfassungsbestimmungen erklärte, soweit sie in Widerspruch zum B-VG standen. Das Fehlen der Landesbürgerschaft und des Heimatrechts war aber in keiner positiven Bestimmung enthalten, sondern lag in der Gesamtstruktur des Staatsbürgerschaftsrechts des Jahres 1945 begründet. Die *Konstituierung* der einheitlichen Staatsbürgerschaft wurde offenbar vorausgesetzt, da zur Zeit der Erlassung des StbG 1945 und des StbG-ÜG 1945 ja § 5 der Vorläufigen Verfassung als geltend angenommen wurde.

Wie unzulänglich die „Sanierungsbestimmung“ des NSG in jeder Hinsicht war, beweist die Tatsache, daß sie von der Lehre schon formal verschieden ausgelegt wurde. SPANNER<sup>49)</sup> interpretiert diese Norm dahingehend, daß durch sie das *gesamte* Staatsbürgerschaftsrecht in den Verfassungsrang erhoben wurde, da es

45a) „§ 5 (1) Für die Republik Österreich besteht vorläufig eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft. (2) Die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft werden durch ein besonderes Gesetz geregelt.“ Vgl. auch unten II.4.b. dieser Untersuchung.

46) StGBI 1945/196; vgl. PERNTHALER, Staatsgründungsakte 45 f.

47) WERNER, JBl 1948, 255 f.; HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar II 198.

48) Siehe die in Anm 42 zit. Autoren, sowie ADAMOVICH, Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts<sup>4</sup> (1947) 330.

49) SPANNER, ÖJZ 1952, 451.

zur Gänze dem Art 6 B-VG widerspricht. ERMACORA<sup>50)</sup> sieht nur den § 1 des Staatsbürgerschaftsgesetzes in Widerspruch zu Art 6 B-VG. HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER<sup>51)</sup> beklagen die Unzulänglichkeit der Sanierung und fordern eine positivrechtliche Suspendierung des Art 6 B-VG.

Die staatsrechtliche Problematik der Sanierungsbestimmungen im Nationalsozialistengesetz wurde vor allem in der Frage nach dem rechtlichen Schicksal des Art 6 B-VG gesehen. Während der VfGH und ein Teil der Lehre<sup>52)</sup> annehmen, daß dem Art 6 B-VG derogiert worden sei und er daher aus dem Rechtsbestand ausgeschieden sei, nimmt ein anderer Teil an, daß Art 6 B-VG noch Bestandteil der Rechtsordnung, allerdings derzeit nicht anwendbar ist<sup>53)</sup>.

- d) Die verfassungsrechtliche Festlegung der einheitlichen Staatsbürgerschaft erfolgte in mehreren Stufen, wobei in allen Rechtsquellen der *provisorische Charakter* der einheitlichen Staatsbürgerschaft betont wurde: § 5 Vorläufige Verfassung sollte nur bis zum 19.12.1945 in Kraft bleiben. Nach dem Wiederinkrafttreten des B-VG sollte die einheitliche Staatsbürgerschaft *befristet* werden, bis eine Normalisierung der durch den Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandenen staatsbürgerschaftsrechtlichen Situation eingetreten sei<sup>54)</sup>. Durch das wegen alliierter Vorbehalte nie in Kraft getretene Verfassungs-Übergangsgesetz 1945<sup>55)</sup> sollte der Entfall des Heimatrechts und der Landesbürgerschaft bis 31.12.1946 befristet werden. Eine zeitlich präzierte Befristung erfolgte im NSG nicht mehr. Doch ist es offensichtlich, daß auch hier an eine *dauernde* Abschaffung des Art 6 B-VG *nicht* gedacht war: Sowohl der Hinweis auf eine anders lautende bundesverfassungsrechtliche Regelung als auch das Fehlen des noch im Entwurf des V-ÜG 1945 enthaltenen Hinweises auf die Außerkraftsetzung des Art 6 B-VG, lassen den Schluß zu, daß es sich nicht um eine endgültige, sondern eine provisorische verfassungsrechtliche Bereinigung einer offenkundigen Verfas-

50) ERMACORA, JBl 1953, 282.

51) HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar II 198 ff.

52) VfSlg 2455/1952; KOJA, Verfassungsrecht 61 ff; nicht eindeutig RINGHOFER, Strukturprobleme 10 ff.

53) So KLECATSKY/MORSCHER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht<sup>3</sup> (1982) 83 f; ERMACORA, JBl 1953, 281; nicht eindeutig SPANNER, ÖJZ 1952, 449 ff; einen *vorläufigen* Untergang des Art 6 B-VG nehmen HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar II 200, sowie WERNER, in den in Anm 42 zit. Schriften an.

54) Zu diesen Problemen, die insb. durch staatsbürgerschaftsrechtliche Fragen in Beziehung zum Ausland und dem NS-Problem gekennzeichnet waren, siehe etwa HELLBLING, Die staatsbürgerrechtliche Selbständigkeit der Ehefrau und der minderjährigen Kinder, ÖJZ 1946, 23 ff; SEIDL-HOHENVELDERN, Die Anerkennung von Staatsbürgerschaftszeugnissen im Ausland, JBl 1948, 342 ff; DERS., Die Staatsbürgerschaft der Volksdeutschen, ZÖR 1949, 305 ff; DERS., ZÖR 1952, 21 ff; VERDROSS, Die völkerrechtliche Abgrenzung der Staatsangehörigkeit, JBl 1949, 197 ff; WERNER, JBl 1948, 249 ff; HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar II 192 ff; RINGHOFER, Strukturprobleme 31 f.

55) 1 Blg sten Prot NR 5. GP.

sungswidrigkeit handelte, die ausschließlich von Erwägungen bestimmt war, die in praktischen Notwendigkeiten der Nachkriegsjahre wurzelten. Da staatsbürgerschaftsrechtliche Regelungen offenbar nicht der sonst eifrig benutzten „*Kriegsfolgenkompetenz*“ des Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG unterstellt werden konnten, bedurfte es einer bundesverfassungsrechtlichen Regelung.

- e) Die Frage, ob dem Art 6 B-VG durch das NSG derogiert wurde, ob er unanwendbar oder suspendiert ist, wurde von der Lehre mit vielen subtilen Argumenten diskutiert<sup>56)</sup>. Wenngleich die Lösung dieser Fragen wegen des grundlegenden *bundesstaatlichen* Gehaltes des Verfassungsinstitutes der geteilten Staatsangehörigkeit auch heute noch von gewisser Bedeutung ist, entbehrt die Diskussion unmittelbarer verfassungsrechtlicher Auswirkungen auf das *Staatsbürgerschaftsrecht*: Die Wiedereinführung der Landesbürgerschaft als *staatsbürgerschaftsrechtliche* Regelung bedurfte heute jedenfalls einer besonderen bundesverfassungsrechtlichen Norm, da durch die Verfassungsbestimmung des § 1 StbG 1965 offenkundig ein verfassungsrechtlicher Zustand hergestellt ist, der ein einfachgesetzliches Abgehen vom Prinzip der *Einheitsstaatsbürgerschaft* auch dann unzulässig erscheinen läßt, wenn man von einer Weitergeltung des Art 6 B-VG ausgeht. In diesem Fall ist die Bestimmung des § 1 StbG nämlich als eine im Verfassungsrang stehende *lex specialis* zu Art 6 B-VG aufzufassen.
- f) Durch die Ausschaltung des Art 6 B-VG wurde das komplexe Beziehungsgefüge der bundesstaatlichen Demokratie des B-VG asymmetrisch verändert<sup>57)</sup>. Diese Veränderung erfolgte durch eine für die österreichische Verfassungspraxis charakteristische *Perpetuierung eines Provisoriums*<sup>58)</sup>. Sowohl § 5 der Vorläufigen Verfassung als auch die geplante Verfassungs-Übergangsregelungen legen den *befristeten und provisorischen Charakter* der einheitlichen Staatsbürgerschaft ausdrücklich fest<sup>59)</sup>. Auch die Formulierung der Sanierungsvorschrift des NSG läßt auf eine *vorläufige Suspendierung* schließen<sup>60)</sup>. Die verfassungsrechtlich überaus problematische Wiederverlautbarung des StbG 1945 und Stb-ÜG 1949 verwischte diesen Charakter, indem das Flickwerk staatsbürgerschaftsrechtlicher Vorschriften in ein Gesetz zusammengefaßt wurde, ohne die *inhaltlichen* Widersprüche, die durch eine rein formale Sanierung ja nie aufgehoben werden konnten, zu harmonisieren.

---

56) Vgl. die Hinweise in Anm 42, 52 und 53.

57) Siehe unten IV.2. dieser Untersuchung.

58) Siehe etwa das Problem der immer fortgeführten Befristung der agrarischen Marktordnung (Art I BGBl 1982/309; Art I BGBl 1982/310); die Provisorien der Polizeiorganisation und -befugnisse in Art II § 4 V-ÜG 1929; die programmatische Ankündigung des Art 120 B-VG; die der Intention nach „vorläufige Rezeption“ des StGG 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger u.a.

59) Vgl. § 49 Vorläufige Verfassung.

60) So auch die in Anm 53 angeführten Autoren.

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, VfSlg 2455/1952, trug zur Perpetuierung dieses Zustandes wesentlich bei. Hier wurde festgestellt, daß Art 6 B-VG *aufgehoben* sei und die Landesbürgerschaft ohne rechtlichen Inhalt gewesen ist. Der VfGH rettete damit nicht nur die nach dem Inkrafttreten des NSG ergangenen Novellen zum StbG und Stb-ÜG und vermied so „beträchtliche praktische Schwierigkeiten“<sup>61)</sup>, er rechtfertigte auch diese Provisorien als mit der Verfassung konforme Dauerlösungen.

Bei den Beratungen zum StbG 1965<sup>62)</sup> wurde dann auch in diesem Sinne argumentiert: Die Landesbürgerschaft sei schon seit 1945 nicht mehr existent, ein besonderer rechtlicher Inhalt sei nicht anzunehmen. Dies veranlaßte auch die Länder — außer Vorarlberg — sich mit der einheitlichen Staatsbürgerschaft abzufinden. Trotzdem wurde „diese für die bundesstaatliche Organisationsform Österreichs bedeutungsvolle Frage“<sup>63)</sup> nicht endgültig „gelöst“: Anders als dem VfGH scheint der *Bundesverfassungsgesetzgeber* doch in der Landesbürgerschaft ein wesentliches Element des Bundesstaates gesehen zu haben, da ansonsten ihrer endgültigen Beseitigung ja kein Hindernis entgegengestanden wäre.

#### 4. Der rechtliche Inhalt der die Landesbürgerschaft suspendierenden Verfassungsprovisorien

- a) § 5 der Vorläufigen Verfassung legte eine einheitliche Staatsbürgerschaft fest. Es wurde schon oben (II.3.b.) auf die staatsrechtliche Problematik und den provisorischen Charakter dieser einseitig erlassenen und außerhalb der russischen Besatzungszone zunächst nicht effektiven „Verfassung“ hingewiesen. Daher erscheint es überaus problematisch, wenn als rechtliche Grundlage der Beseitigung der Landesbürgerschaft immer wieder der § 5 der Vorläufigen Verfassung genannt wird<sup>64)</sup>.
- b) Neben der oben dargestellten vielfältigen formalen staatsrechtlichen Problematik des III. Abschnittes des III. Hauptstücks des NSG wirft auch der rechtliche *Inhalt* dieser Bestimmung im Verhältnis zu Art 6 B-VG Zweifelsfragen auf: Nach der klaren Formulierung dieser Bestimmung wird nur der Widerspruch der (*positiven*) „Bestimmungen“ des Staatsbürgerschaftsrechts 1945 zum B-VG saniert, indem diese „Bestimmungen“ als Verfassungsbestimmungen zu gelten haben.

61) RINGHOFER, Strukturprobleme 11.

62) Vgl. die EB zu § 1 der RV zum StbG 1965, 497 Blg sten Prot NR 10. GP.

63) Ebenda, 16; es verdient hervorgehoben zu werden, daß es der *Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes* — also eine Bundesdienststelle — (vor allem dessen Leiter LOEBENSTEIN) war, der ohne unmittelbare Veranlassung seitens der Länder für die wenigstens grundsätzliche Beibehaltung der Landesbürgerschaft nach der Verfassungspromesse des Art 6 B-VG eingetreten ist;

64) So RINGHOFER, Strukturprobleme 10; VfSlg 2455/1952; die EB zu § 1 der StbG 1965.

Nimmt man die Wortbedeutung dieser Formulierung ernst, so bedeutet dies, daß nur jene Bestimmungen von der Sanierung betroffen werden konnten, die *gegen Art 11 B-VG* und allenfalls gegen grundrechtliche Garantien des StGG 1867 verstießen<sup>65)</sup>. Daß damit auch eine den Intentionen des Bundesverfassungsgesetzgebers entsprechende Sanierung der Widersprüche zu dem im Staatsbürgerschaftsrecht 1945 *nicht* geregelten System der doppelten Staatsangehörigkeit des Art 6 B-VG erreicht wurde, ist zwar mit verschiedensten Argumenten zu begründen versucht worden<sup>66)</sup>, bleibt aber — vom normativen Standpunkt aus gesehen — höchst zweifelhaft: Nur wenn man der — praktisch kaum durchzuhaltenden — Argumentation von SPANNER<sup>67)</sup> folgte, daß das StbG und Stb-ÜG 1945 *zur Gänze* durch das NSG zu Bundesverfassungsgesetzen erhoben worden seien, wäre Art 6 B-VG (vorläufig) beseitigt worden. Wenn man aber von der wohl eher zutreffenden Auffassung ausgeht, daß mit der Wendung „Bestimmungen“ nur einzelne positiv formulierte Rechtsätze des Staatsbürgerschaftsrechts 1945 gemeint wären, und nicht vorausgesetzte Systementscheidungen, gelangt man zum Ergebnis, daß der Widerspruch des Staatsbürgerschaftsrechts zu Art 6 B-VG bis zum StbG 1965 bestehen geblieben ist.

- c) § 1 StbG 1965 normiert eine „*einheitliche Staatsbürgerschaft*“ und behält ihre Unterteilung in eine Landes- und eine Bundesbürgerschaft einer besonderen bundesverfassungsrechtlichen Regelung vor. Die Formulierung des § 1 legt auch nahe, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber nicht von einer Derogation des Art 6 B-VG ausgeht, da es andernfalls nicht einsichtig wäre, warum auf eine nicht dem Rechtsbestand angehörige Norm verwiesen wird.

## 5. Kritische Würdigung des Verfassungsgerichtshofurteils VfSlg 2455/1952

- a) Die nach 1945 entstandene, durch das NSG formal sanierte Rechtslage auf dem Gebiete des Staatsbürgerschaftsrechts wurde durch das Erkenntnis des VfGH zur Landesbürgerschaft weitgehend unangreifbar<sup>68)</sup>. Dennoch muß im Rahmen dieser Untersuchung diesem Judikat Beachtung geschenkt werden, stellt es doch den vielleicht praktisch bedeutsamsten Schritt in der jungen und ruhmlosen Geschichte der Landesbürgerschaft als staatsbürgerschaftsrechtliche Einrichtung dar: Die Einschätzung der Landesbürgerschaft als rechtlich völlig bedeutungsloses Instrument war ein wichtiges Argument, sie im StbG 1965 nicht mehr aufzunehmen und sie auch aus den Forderungen der Länder nach einer bundesstaatlichen Aufwertung auszuklammern.

65) Vgl. dazu SPANNER, ÖJZ 1952, 450; HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar II 198 ff.

66) Vgl. die Hinweise in Anm 42.

67) SPANNER, ÖJZ 1952, 450 f.

68) Zur Frage nach der *rechtlichen* Zulässigkeit einer neuerlichen Anfechtung siehe VfSlg 3051/1956; 5822/1968; WALTER, Bundesverfassungsrecht 750; HALLER, Die Prüfung von Gesetzen (1979) 196.

- b) Auffallend ist schon die in den Einleitungssätzen formulierte Theoriefeindlichkeit dieses Erkenntnisses<sup>69)</sup>. Dies ist deshalb so verwunderlich, weil sich das Gericht im folgenden selbst *systemvergleichend* — also theoretisch! — mit den Elementen bundesstaatlicher Ordnungen auseinandersetzt. Ebenso ist der Begriff „*Gesamtänderung der Bundesverfassung*“ im Art 44 Abs 2 B-VG nicht positivrechtlich formuliert, sondern bedarf zu seiner Konkretisierung staats- und verfassungstheoretischer Argumentationen. Auch das „Wesen“ der bundesstaatlichen Organisationsform, auf das sich der VfGH bezieht, läßt sich nicht ohne theoretische Reflexionen ermitteln. Daß solche an die Fundamente des Staates und der Verfassung reichende theoretische Erörterungen auch rationalen Kriterien der Überprüfbarkeit — und damit wissenschaftlicher Kritik — standhalten müssen, schien dem VfGH allerdings zu diesem Zeitpunkt noch nicht erforderlich. Schon von daher gesehen ist das — in der Folge ständig zitierte und weiterentwickelte — Grundsatzerkentnis im Ansatz seiner Begründung völlig verfehlt.
- c) Auch inhaltlich gesehen weist das Erkenntnis eine Reihe von Widersprüchlichkeiten, unbegründeten Behauptungen, apodiktischen Feststellungen auf, die im Zusammenhang mit dem Stil, in dem diese Behauptungen begründet werden, den Verdacht aufkommen lassen, daß es im Judikat weniger um die Klärung einer Rechtsfrage als vielmehr um die Rettung der fragwürdigen Bestimmungen und die Vermeidung praktischer Schwierigkeiten für den Bund ankam<sup>70)</sup>.
- d) Der VfGH erkannte der Landesbürgerschaft keinen selbständigen rechtlichen Inhalt zu. Diese, von der „Wiener Schule“ entwickelte Auslegung<sup>71)</sup> baut vor allem auf einer verfehlten Interpretation der bundesstaatlichen Homogenitätsklausel des Art 6 Abs 3 B-VG auf, die im folgenden als unsystematisch, unhistorisch und bundesstaatswidrig aufgedeckt wird. Auf Grund dieser Auslegung trat die Landesbürgerschaft als Einrichtung des *Staatsbürgerschaftsrechtes* auch historisch nie besonders in Erscheinung. Trotzdem kann daraus nicht geschlossen werden, daß die Landesbürgerschaft als zentrale *bundesstaatliche* Kategorie überhaupt keinen rechtlich relevanten Inhalt habe. Aber der VfGH ließ sich auf staats- und verfassungstheoretische Erörterungen über die Zusammenhänge von Landesvolk, Landesbürger und *Verfassungshoheit* der Länder, über die bundesverfassungsrechtlich vorausgesetzte Kategorie Landesvolk und Landesbürger als Grundlage der *Demokratie* und des Rechtsstaates (Art 1, Art 95 B-VG) in den Ländern — die im folgenden Kapitel erörtert werden — überhaupt nicht ein.

69) Siehe Anm 2; von der von ANTONIOLLI, Die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit 1945 - 1969, AÖR 1969, 585, gelobten „besonders engen Verbindung des VfGH zur Wissenschaft“ ist in diesem Judikat nichts zu bemerken.

70) So auch RINGHOFER, Strukturprobleme 11.

71) Vgl. Kelsen/FROELICH/MERKL, Kommentar (siehe FN 78); DERS., Staatsrecht 167; DERS., Die Verfassung Österreichs, JÖR 1922, 240; ADAMOVICH, Grundriß des österreichischen Staatsrechts (1927) 51 und 92, wo sich wörtliche Passagen des Erk. finden.

Die im B-VG angelegte Unterscheidung der Landesbürgerschaft als *staatsbürger-schaftsrechtlicher Begriff* und als *staatsrechtlicher Begriff im Rahmen des demokratischen Systems der Länder* — von der die hier vorliegende Untersuchung ausgeht, um den *Status* als *Landesbürger* zu klären<sup>72)</sup> — wurde vom VfGH völlig ignoriert. Das Judikat läßt damit erkennen, daß es den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen der (gegliederten) Volkssouveränität, der demokratischen Legitimation der Landesrechtsordnungen, kurz, der verfassungsrechtlichen Systementscheidung für den *demokratischen Bundesstaat*, keine juristische, sondern eine „bloße politische“ Bedeutung beimißt.

Diese Entscheidungsgrundlage beruht letztlich in der verkürzten Perspektive, Rechtsnormen, die primär wertordnungsmäßigen und staats-theoretischen Inhalt haben, des rechtlichen Charakters zu entkleiden und diese — ihrem Wesen nach *finalen* und *systemkonstituierenden* — Bestandteile einer Verfassungsrechtsordnung als nicht judizierbar und daher von vorneherein als unbeachtlich aus der Rechtsbetrachtung auszuscheiden. Dies ist aber kein „judicial self restraint“<sup>73)</sup>, sondern ein grundlegendes Mißverständnis des Verfassungsrechts, seiner Funktionen und inneren systematischen Zusammenhänge. Gerade für die Auslegung der *Systemgrundsätze* der Bundesverfassung nach Art 44 Abs 2 B-VG ist diese — heute weithin überwundene — Auslegungsweise des Verfassungsrechts besonders unangebracht und irreführend!

- e) Bei der Beurteilung, ob die Beseitigung der Landesbürgerschaft eine Gesamtänderung der Bundesverfassung im Sinne des Art 44 Abs 2 B-VG darstellt, zeigen sich die Widersprüche im Begründungsstil besonders deutlich. Wenn der VfGH den Zusammenhang von Art 2 und 44 Abs 2 B-VG dahingehend formuliert, „daß eine Aufhebung wesentlicher Bestimmungen des B-VG, *die sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen finden*“<sup>74)</sup>, als Gesamtänderung im Sinne des Art 44 Abs 2 B-VG anzusehen ist, so wäre auch zu prüfen gewesen, ob die Einrichtung einer Bundes- und Landesbürgerschaft tatsächlich in allen bundesstaatlichen Verfassungen anzutreffen ist. Statt dessen wird die Gesamtänderung lapidar verneint, weil die Landesbürgerschaft nicht zum Wesen der bundesstaatlichen Organisationsform gehört. Dies wird wiederum damit begründet, daß Art 6 Abs 3 B-VG den Gleichstellungsgrundsatz aller Bundesbürger normiert und daher einen besonderen rechtlichen Inhalt ausschließt.

72) Siehe unten III.1. dieser Untersuchung.

73) Zu der vom VfGH oft betonten Prärogative des demokratischen Gesetzgebers vgl. insb. VfSlg 7400/1974; PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, in: SPRUNG/KÖNIG (Hg), Entscheidungsbegründung 224 ff; ROSENZWEIG, Verfassungsgericht und Gesetzgeber — zur Grenzziehung zwischen Politik und Justiz, in: *Salzburger Symposion* zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung (hg von SCHÄFFER) 100 ff.

74) Hervorhebung von uns.

Hätte der VfGH den von ihm selbst geforderten Systemvergleich angestellt, so hätte er die Landesbürgerschaft — freilich unter anderer Bezeichnung und rechtlich verschieden ausgestaltet — in der Schweiz, in Deutschland, in den USA und selbst in der UdSSR gefunden. Und es war ja letztlich dieser Systemvergleich, der den Verfassungsgesetzgeber bewog, die Landesbürgerschaft als unverzichtbares Element der Bundesstaatlichkeit in das B-VG aufzunehmen!

Wie der VfGH dazu kam, das „*Wesen des Bundesstaates*“ in der Kompetenzverteilung und in der Länderkammer zu sehen, und die Landesbürgerschaft als *bundesstaatliche* (nicht als staatsbürgerschaftliche) Einrichtung davon auszuschließen, ist rational schlechterdings nicht nachvollziehbar. Weder die Staatspraxis noch die Bundesstaatstheorie weisen in dieser Richtung irgendwelche Hinweise auf, die eine solche bloße Behauptung belegen könnten. Im Gegenteil! Wie sich aus den folgenden Ausführungen ergeben wird, gehört die Institution der Landesbürgerschaft — als *Status des Landesbürgers* — nicht nur zum theoretischen „Wesen“ des demokratischen Bundesstaates — wie immer man dieses bestimmt — sondern ist auch ganz konkret im historischen Verfassungsverständnis der österreichischen Bundesverfassung als *Systementscheidung* für den Bundesstaat nachweisbar.

- f) Die von SCHÄFFER<sup>75)</sup> als „überraschend einfache und überzeugende Argumentation“ bezeichnete Begründung dieses Erkenntnisses stellt sich — wie im folgenden nachgewiesen wird — als bundesstaatstheoretisch und positiv-verfassungsrechtlich gleich verfehlte, im Begründungsstil geradezu provozierend irrational-dezisionistische Rettungsaktion eines als „provisorisch“ konzipierten *zentralistischen Rückschlages* in der Entwicklung des Bundesstaates in Österreich dar.

Freilich darf man dieses Ergebnis und die Art seiner Begründung nicht allein dem VfGH anlasten: Weder die Staatspraxis noch die als „herrschende Lehre“ empfundene Theorie der Wiener Schule hatten dem Gerichtshof zu diesem Zeitpunkt Grundlagen für eine andere als die zentralistische Rechtskonkretisierung der „offenen Verfassungsfrage“ Landesbürgerschaft geliefert. Aus diesen Erwägungen hält es die vorliegende Untersuchung für erforderlich, unter Bedachtnahme auf die inzwischen stattgefundene Entwicklung von Theorie und Praxis des öffentlichen Rechts in Österreich, die Frage *Bundesstaat und Landesbürgerschaft* vom Grund her neu aufzurollen. Nach den Gesetzmäßigkeiten der judikativen Rechtskonkretisierung wird es nämlich nur auf diesem Weg — unter Vortritt der demokratischen Gesetzgeber des Bundes und der Länder — möglich sein, eine „*Revision*“ des *Fehlurteils* im Sinne einer Änderung der Rechtsprechung des VfGH herbeizuführen.

---

75) SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation 81.

### III. Landesbürgerschaft und Bundesstaat

#### 1. Die Landesbürgerschaft als Ausfluß der Staatlichkeit der Länder

- a) Auch die formal-positivistische Betrachtungsweise des VfGH sah sich im „Landesbürgerschaftserkenntnis“ gezwungen, auf das „Wesen“ der bundesstaatlichen Organisationsform Bezug zu nehmen. Die Argumentation in VfSlg 2455/1952, zum „Wesen“ des Bundesstaates seien *nur* die Kompetenzverteilung sowie die Beteiligung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Bundes durch eine Länderkammer zu zählen<sup>76)</sup>, kann nicht überzeugen. Wenn der VfGH die Essentialia der Bundesstaatlichkeit im Sinne des Art 44 Abs 2 B-VG systemvergleichend zu ermitteln trachtet<sup>77)</sup>, so übersieht er dabei, daß die Landesbürgerschaft eine allen Bundesstaaten, die zur Zeit der Erlassung des B-VG bestanden, gemeinsame typische Einrichtung ist. Und es entsprach auch den Intentionen des Bundesverfassungsgesetzgebers, mit der Scheidung von Bundes- und Landesbürgerschaft einer „herkömmlichen Ideologie des Bundesstaates“ zu entsprechen<sup>78)</sup>.

Ob die Landesbürgerschaft ein „Wesensbestandteil“ einer bundesstaatlichen Ordnung ist, kann aber nicht allein in einem *historisierenden* System- und *Rechtsvergleich* ermittelt werden<sup>79)</sup>. Hier ist vielmehr eine Besinnung auf die zentralen Kategorien der geltenden Verfassung (Volkssouveränität, Demokratie, Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung) in ihrer Verzahnung vonnöten. Erst im Lichte der so gewonnenen Erkenntnisse der komplexen Zusammenhänge des demokratischen bundesstaatlichen Gemeinwesens<sup>80)</sup> lassen sich kon-

76) Zwar formuliert der VfGH dies sehr vorsichtig mit der Umschreibung „vor allem“, doch folgt schon im nächsten Satz die Einschränkung der im Sinne des Art 44 Abs 2 B-VG unabdingbaren Einrichtung auf „diese beiden“ (d.i. die Kompetenzverteilung und die Länderkammer).

77) „... wesentliche Bestimmungen des B-VG, die sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen finden“.

78) Kelsen/FROEHLICH/MERKL, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 5. Teil (= Kommentar) (1922) 71; vgl. auch die Nachweise bei SPANNER, ÖJZ 1952, 449 ff, insb. 452 ff; ERMACORA, Quellen 547 ff.

79) Vergleiche dazu die Stellung der „Allgemeinen Staatslehre“ in der Interpretationstheorie des Formalpositivismus bei WALTER, Bundesverfassungsrecht 5; WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>4</sup> (1982) 4; RILL, Gliedstaatsverträge (1972) 62 ff; KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 61 ff; anders PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Bd 2 (1978) 23 f, 37 ff u.a., wo eine „dynamische Verfassungsinterpretation“ angesprochen ist.

80) Vgl. PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361 ff; DERS., ZÖR 1971, 234 ff (Buchbesprechung); PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982, 576 ff; ÖHLINGER, Bundesstaat und Reine Rechtslehre, ZfRV 1975, 1 ff; WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980) 78 ff.

krete Aussagen über den Zusammenhang von Bundesstaat und Landesbürgerschaft treffen.

- b) Auszugehen ist von der auch für Österreich zutreffenden Eigenart des Bundesstaates, ein aus „Oberstaat“ und „Gliedstaaten“ zusammengesetzter Staat zu sein, wobei *beiden* bundesstaatlichen Ebenen — Bund und Ländern — Staatsqualität zukommt (*Staatenstaatstheorie*). Dies bedeutet zunächst, daß die österreichischen Länder *Träger originärer Staatsgewalt* sind<sup>81)</sup> und sich somit *qualitativ* von Selbstverwaltungskörpern als Träger abgeleiteter Staatsfunktionen unterscheiden<sup>82)</sup>. Das bedeutet aber auch, daß die Landesstaatsgewalt und ihre rechtliche Erscheinungsform, die Landesrechtsordnung, in einer eigenen Verfassungshoheit wurzelt, die — als Ausdruck der Volkssouveränität und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker — selbständig demokratisch legitimiert ist<sup>83)</sup>.

Träger des *pouvoir constituant* des Landes ist das *Landesvolk*. Die Unterscheidung des österreichischen Staatsvolkes in ein Bundes- und ein Landesvolk entspricht nicht nur der herkömmlichen Ideologie des Bundesstaates, sondern ist vielmehr die unumgängliche Anerkennung der Tatsache, daß die Staatstätigkeit der Länder (Gesetzgebung, Verwaltung) ihre Legitimation und ihren Ursprung nicht in Ermächtigungsnormen des Bundes findet<sup>84)</sup>, sondern vom *Volk* der Länder ausgeht. Dies ist auch der Inhalt des Art 1 B-VG, der das Volk (und nicht den Bund!) als Quelle der Staatsgewalt bestätigt, und jenes bundesstaatlichen Normgefüges<sup>85)</sup>, das die Staatsgewalt „bereits an der Quelle“<sup>86)</sup> derart in zwei Ströme teilt, daß sie zum Teil vom *Bundesvolk* und zum Teil vom *Landesvolk* — und ihren jeweils selbständig demokratisch legitimierten Organen — auszuüben ist<sup>87)</sup>.

---

81) Vgl. PERNTHALER, Staatsgründungsakte; DERS., ZÖR 1969, 361 ff; PERNTHALER/ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatsrechtliches Problem, Montfort 1973, 128 ff.

82) Zum entgegengesetzten Ergebnis kommt KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, 61 ff, insb. 104 ff.

83) Vgl. SCHMIDT, Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat, AÖR 1962, 253 ff.

84) Wie dies sehr lange als hL galt; vgl. KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 195 („bundesverfassungsgesetzliche Delegation“); ADAMOVICH, Die Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen (1948) Vorwort; siehe zur Deutung von Art 99 B-VG als Kollisionsnorm PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 582 ff.

85) Vor allem Art 2, 15 Abs 1, 24 ff in Verbindung mit 69, 95, 99 und 101 B-VG u.a.m.

86) SCHMIDT, AÖR 1962, 258.

87) Siehe dazu die theoretische Begründung bei PERNTHALER, ZÖR 1969, 370 f; auf den Zusammenhang von bundesstaatlicher Organisationsform und Demokratie weist auch SCHAMBECK, Die Demokratie, in: DERS. (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 152 mit Hinweisen auf frühere Arbeiten des Autors hin.

- c) Stellt nun letztlich das *Landesvolk* den Ausgangspunkt allen Landesrechts dar (Art 1 B-VG!), so ist zu fragen, ob dieses „Landesvolk“ ein nur numerisch abzugrenzender Teil des Bundesvolkes ist, oder ob es sich dabei um etwas *qualitativ* Eigenständiges handelt, das mehr ist als die Summe der „Bundesbürger, die im Land ihren ordentlichen Wohnsitz haben“<sup>88)</sup>.

Aus dem Schweigen der Bundesverfassung und der nur vereinzelter Erwähnung des „Landesvolkes“ in den Landesverfassungen<sup>89)</sup> kann nicht der Schluß gezogen werden, daß es sich dabei um keinen Verfassungsbegriff handelt. Im Gegenteil: Der Begriff „Landesvolk“ liegt sowohl der Bundesverfassung als auch den Landesverfassungen in zweifacher Weise zugrunde<sup>90)</sup>:

Das „Landesvolk“ ist zunächst die *Summe der einzelnen, im Landesgebiet wohnhaften Bundesbürger*. Als solches ist das Landesvolk vor allem Kurationsorgan des Landtages und Träger der plebiszitären Volksrechte der Landesverfassungen<sup>91)</sup>. Aber auch in dieser Bedeutung ist das Landesvolk „ein eigenständiger politischer Körper“<sup>92)</sup>, der zwar in seinem konkreten Umfang zum Teil nach den Bestimmungen des VolkszählungsG<sup>93)</sup>, zum Teil nach anderen demographisch orientierten Rechtsnormen<sup>94)</sup> umschrieben wird, andererseits doch als Grundlage aller demokratischen Institutionen mehr ist als eine Addition von Bundesbürgern mit bestimmten demokratischen Teilhaberechten auf Landesebene.

Das *Landesvolk als Einheit*<sup>95)</sup> gehört in die Kategorie des Staatselementes „*Volk*“ im Sinne der Allgemeinen Staatslehre<sup>96)</sup>. Es ist sichtbar in seiner politischen Einheit, die ihre Wurzeln in sprachlichen, kulturellen und sozialen Eigenheiten hat, sowie in der Erhaltung und Bewahrung dieser Eigenarten in Abgren-

88) Art 95 Abs 1 B-VG.

89) Vgl. Art 5 Abs 2 Oö L-VG, LGBl 1971/34 und Art 9 Abs 2 Vbg LV, LGBl 1970/1.

90) Zu dieser Begriffsbildung siehe ausführlich PERNTHALER, Land, 21 ff.

91) Das sind neben Volksbegehren und Volksabstimmung vor allem die Partizipationsrechte der Volksbefragung, Bürgerinitiativen, Bürgerbegutachtungen, Kontrollinitiative u.a.m.; vgl. BRANDTNER/MÜLLER, Der Einfluß des Volkes auf die Gesetzgebung des XXII. Vorarlberger Landtages, in: KLECATSKY/WIMMER (Hg), Sozialintegrierte Gesetzgebung (1979) 239 ff.

92) KOJA, Verfassungsrecht 42, Anm 13.

93) BGBl 1950/159 idF BGBl 1980/199.

94) Wie etwa die wählerevidenzrechtlichen Vorschriften in den Landtagswahlordnungen oder die Vorschriften über die Ermittlung der Mandatszahlen im Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl in Wahlkreisen; insb. der auf die *Bürgerzahl* — wo der „Landesbürger“ bundesverfassungsrechtlich angesprochen ist! — abgestellte Art 95 Abs 4 B-VG, der bis zur Verfassungsnovelle BGBl 1977/539 in Geltung stand.

95) Dazu ausführlich PERNTHALER, Land, 26 ff.

96) Siehe etwa JELLINEK, Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (1913, 7. Neudruck 1960) 406 ff; LEIBHOLZ, Volk, Nation und Staat im 20. Jahrhundert (1958); KRÜGER, Allgemeine Staatslehre<sup>2</sup> (1966) 200; ERMACORA, Allgemeine Staatslehre (1970) 50 ff; FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980) 127 ff; alle m.w.N.

zung gegenüber den anderen, rechtlich zwar gleich strukturierten, in ihrem Kulturgehalt jedoch andersartigen Landesvölkern. Juristischer Ausdruck dieser Abgrenzung ist auch die Bewahrung einer eigenen *Landesrechtskultur*. Die in Österreich so oft beklagte Uniformität der Landesrechtsordnungen hat vielfältige soziologische und politische Ursachen, die jedoch mit dem hier dargestellten verfassungsrechtlichen *Prinzip* des Landesvolkes als eigenständiger Träger der Verfassungsautonomie nichts zu tun haben. Neben den wirtschaftlichen und sozialen Prozessen, die den *unitarischen Bundesstaat* bedingen<sup>97)</sup>, trägt in Österreich besonders die unitarisierende Wirkung der *einheitlichen* Rechtsschutzeinrichtungen, insbesondere der zentralen Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Fehlen einer, eine Landesrechtspflege und -kultur ermöglichenden *Landesverwaltungsgerichtsbarkeit* bei<sup>98)</sup>.

*Verfassungsrechtlich* ist die Selbständigkeit des Landesvolkes dadurch vorausgesetzt bzw. anerkannt, daß die neun „*selbständigen Länder*“ (Art 2 B-VG) individuell genannt sind. Sowohl die Entstehungsgeschichte des österreichischen Bundesstaates<sup>99)</sup> als auch die auf einem *gegliederten* Volksbegriff fußende stufenweise aufgebaute Demokratiekonzeption der Bundesverfassung<sup>100)</sup> sprechen eindeutig dafür, daß hierbei gerade die Verbindung von Territorium und Landesvolk in der klassischen politischen Kategorie „*Land*“<sup>101)</sup> angesprochen ist. Anders ist das Verfassungsprogramm des (revolutionär die Volkssouveränität verwirklichenden) *republikanisch-demokratischen* Bundesstaates Österreich nicht erklärlich!

Wenngleich die hier aufgezeigte staats- und demokratietheoretische Grundlage der Bundes- und Landesverfassungen heute nicht mehr dasselbe Interesse beanspruchen mag<sup>102)</sup> — soziale Mobilität, unitarische Kräfte in allen Lebensbereichen haben an der Eigenständigkeit der Landesvölker manches gleichgeholt —

97) Vgl. HESSE, Der unitarische Bundesstaat (1962); WEBER, Kriterien 118 ff, 267 ff m.w.N.

98) Vgl. dazu PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1982) 261 f.

99) Siehe PERNTHALER/ESTERBAUER, Montfort 1973, 128 ff; PERNTHALER, Staatsgründungsakte; die Referate von GOLDINGER, LEHNE und ÖHLINGER auf dem Salzburger Symposium 60 Jahre Bundesverfassung (hg von SCHÄFFER, 1980), sowie die Auseinandersetzung mit diesen Positionen bei PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 577 ff.

100) Siehe dazu unten Punkt IV.1. dieser Untersuchung.

101) PERNTHALER, Land, 12 ff.

102) Neben den in Anm 96 zit. Autoren siehe auch HERZOG, Allgemeine Staatslehre (1971) 40 ff. Wandlungen bahnen sich aber auch hier sehr deutlich an; vgl. dazu die Referate von DACHS, HORNER, GASTEIGER, RITSCHEL und SCHMOLKE zu Heimat und Landesbewußtsein auf dem II. Salzburger Landes-Symposium, in: ZWINK (Hg), Salzburger Diskussionen Nr. 2, Schriftenteile des Landespressekongresses (1981) sowie USTERI, Das Konzept eines modernen menschengerechten Gemeinwesens, in: FS Kägi (1979) 401 ff; DERSELBE, Die Unverwechselbarkeit der schweizerischen Eidgenossenschaft und die Grundnormen für Revision und Auslegung der Bundesverfassung, in: FS Nef (1981) 299 ff; DERSELBE, Das Verhältnis von Staat und Recht zur Wirtschaft in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1981).

so bleibt das Landesvolk als Träger des internen Selbstbestimmungsrechts<sup>103)</sup> eine *verfassungsrechtliche Kategorie*, ohne die die Verfassungsautonomie der Länder ihrer Verankerung in der Volkssouveränität entbehren würde. Die *Volkssouveränität* selbst ist — im Bereich des Bundes wie der Länder — ein präkonstitutionelles Phänomen, auf dessen Grundlage die Rechtserzeugung *demokratisch* erfolgt. Wenn nun die Landesverfassungen die Volkssouveränität positivrechtlich formulieren<sup>104)</sup>, so bedeutet dies zunächst die Feststellung der Tatsache, daß die in ihrer rechtlichen Existenz im Landesvolk fußende *Landesstaatsgewalt* (d.s. die ehemaligen Landtage und Landesausschüsse) sich nach dem Zerfall der Monarchie demokratisch-revolutionär neu gebildet hat (und als solche den Bundesstaat mitbegründete). Darüber hinaus liegt darin auch die Anerkennung der *Relativität* des Verfassungs-Gesetzes — und aller darauf beruhenden rechtlichen Organisationen und repräsentativen oder bürokratischen Machthabe — gegenüber dem absoluten *Geltungsgrund* dieser Verfassung: der Souveränität des Volkes; das Volk aber sind die *Bürger des Landes*, auf die sich die hier untersuchte Kategorie „Landesbürgerschaft“ bezieht. Dieser Zusammenhang soll im folgenden näher untersucht werden.

- d) Das konstituierende Element des im demokratischen Bundesstaat unverzichtbaren Staatselementes „Landesvolk“ ist der *Landesbürger*. Er ist — individuell oder kollektiv deutbar<sup>105)</sup> — sowohl nach Bundes- als auch Landesverfassungs-

103) Dazu vgl. VEITER, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, FS Klecatsky (1980) 967 ff, insb. 984 ff. Zur Übereinstimmung *dieses* Begriffes des Selbstbestimmungsrechts mit der angelsächsisch-amerikanischen Tradition vgl. SCHMID, Selbstbestimmung 1919, in: BOSL (Hg), Versailles - St. Germain - Trianon (1971) 127 ff; KÖFNER, Volksabstimmungen in Österreich nach 1918 außerhalb Kärntens, in: RUMPLER (Hg), Kärntens Volksabstimmung 1920 (1981) 297 ff. Der von VEITER übernommene Begriff des „internen Selbstbestimmungsrechts“ wird von diesem als Kategorie des Völkerrechts verwendet. Die hier vertretene Auffassung vom internen Selbstbestimmungsrecht als bundesstaatsrechtliche Kategorie findet ihre Berechtigung in der präkonstitutionell begründeten Souveränität der österreichischen Bundesländer und ihrer Landesvölker; vgl. die Nachweise in Anm. 81 sowie PERNTHALER, Land 26.

104) Art 2 Bgld L-VG: „Die Staatsgewalt geht vom Volk aus,“; vgl. auch Art 5 Abs 2 Oö L-VG, LGBI 1971/34 idF 1979/55; Art 7 Abs 1 Sbg L-VG, LGBI 1947/1 idF 1980/26; mißverständlich die Präambel zur Tir Landesordnung, eingefügt durch LGBI 1980/48, in der sich der Landtag auf seine *verfassungsgebende Gewalt* beruft. Diese verfassungsgebende Gewalt (*pouvoir constituant*) kommt aber dem Landesvolk zu, während dem Landtag die verfassungsgesetzgebende Gewalt zusteht. Dieser Unterschied ist richtig im Art 99 B-VG angesprochen; zu den staatsrechtlichen Konsequenzen dieser Unterscheidung vgl. PERNTHALER, ZÖR 1969, 372.

105) Entweder als Mitglied des oben angesprochenen „Landesvolkes“ im Sinne einer *Summe* der Landesbürger und *individueller* Träger der subjektiv-öffentlichen Rechte seines status activus oder als interpersonelle Grundlage des „Landesvolkes“ im Sinne einer staatsrechtlichen *Einheit*, somit als *korporativer* Zurechnungspunkt (Rechtssubjekt) der Volkssouveränität und Träger des *pouvoir constituant* bzw. „internen Selbstbestimmungsrechts“.

recht das zentrale Subjekt aller demokratischen Rechtsvorgänge und Institutionen im Lande<sup>106)</sup>. Wie ist diese Tatsache mit der herrschenden Auffassung vereinbar, wonach die „Landesbürgerschaft“ seit 1945 als „abgeschafft“ gilt<sup>107)</sup>?

Festzuhalten ist zunächst, daß der „Landesbürger“ — wie gezeigt wurde — ein unverzichtbares Wesenselement jedes demokratischen Bundesstaates ist. Das bedeutet aber: Selbst wenn der „Landesbürgerschaft“ heute kein *staatsbürgerschaftsrechtlicher* Inhalt mehr zukommt<sup>108)</sup>, ist dieser Status heute noch immer ein *staatsrechtlicher Begriff im Rahmen des demokratischen Systems der Länder*: Der Landesbürger ist — als Staatsbürger, der im Lande seinen ordentlichen Wohnsitz hat — Träger und Adressat der in den Landesrechtsordnungen verankerten politischen Teilhaberechte<sup>109)</sup> und neuerdings auch Sozialgestaltungsrechte<sup>110)</sup>. Wenn daher der VfGH meint, daß Bundes- und Landesbürgerschaft nach der österreichischen Bundesverfassung inhaltsgleich sind, ja, daß die Landesbürgerschaft überhaupt keinen besonderen rechtlichen Inhalt hat, so verkennt er damit die der österreichischen Bundesverfassung zugrundeliegende Systementscheidung einer *demokratisch-bundesstaatlichen* Organisation, die den „citoyen“ eben nicht nur als Bundesrechtssubjekt, sondern auch als Träger der landesverfassungsrechtlichen Demokratie voraussetzt und insofern rechtlich länderweise gliedert und auch differenziert.

Wenn nun die neueren Landesverfassungen den „Landesbürger“ wieder als formalen Rechtsbegriff einführen, so geschieht dies in vollem Bewußtsein der Tatsache, daß der „Landesbürger“ als bundesstaatlicher Begriff auch dann eine grundlegende Voraussetzung des demokratischen Systems der Länder darstellt, wenn ihm kein spezifisch *staatsbürgerschaftsrechtlicher* Inhalt beigemessen wird.

106) Vgl. die Hinweise in Anm 85 sowie Art 2 Bgld L-VG; Art 3 Nö LV; Art 5 Abs 2 Oö L-VG; Art 7 Sbg L-VG; Art 9 Abs 2 Vbg LV; siehe auch PERNTHALER, Land 27 ff.

107) Vgl. WALTER, Bundesverfassungsrecht 138 f; WALTER/MAYER, Grundriß<sup>4</sup> 63; ERMACORA, Verfassungslehre I 262; RINGHOFER, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 22 f; HEINL, Staatsbürgerschaftsrecht<sup>3</sup> 189 ff u.a.

108) Siehe unten Punkt III.3. und 4. und V.2. und 3. dieser Untersuchung.

109) Art 95 Abs 1 B-VG; Art 5 und 10 Abs 2 L-VG Bgld, LGBI 1981/42; Art 8 Abs 1 L-VG Kä, LGBI 1974/190 idF LGBI 1975/38; Art 3 Abs 1 und 8 Abs 4 L-VG Nö, LGBI 0001-0 i.V.m. § 20 Abs 1 Nö LWO, LGBI 0300-0; Art 9 Abs 2 L-VG Oö, LGBI 1971/34 idF LGBI 1979/77; Art 8 Abs 2 L-VG Sbg, LGBI 1947/1 idF LGBI 1980/26; § 8 Abs 1 L-VG Stmk, LGBI 1960/1 idF LGBI 1980/7; § 8 Abs 3 Tir, LGBI 1953/24 idF LGBI 1980/48 i.V.m. § 2 Abs 1 LTWO, LGBI 1975/21; Art 7 Abs 2 L-VG Vbg, LGBI 1970/1; § 113 Abs 1 i.V.m. § 10 Abs 1 Stadtverfassung Wien, LGBI 1968/28 idF LGBI 1978/12 i.V.m. § 16 Abs 1 GWO, LGBI 1964/17 idF LGBI 1978/13; vgl. auch das „Kontrollinitiativrecht“ des stmk. LRH-VG, LGBI 1982/59

110) Vgl. die in Anm 6 zit. Rechtsvorschriften.

## 2. Die Landesbürgerschaft als Ausdruck des föderalistischen Aufbaues eines bundesstaatlichen Gemeinwesens, insb. unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips

- a) Der Bundesstaat ist die staatsrechtliche Konkretisierung des Föderalismus. Der Zusammenhang von Föderalismus und Bundesstaat ist zwar allgemein bekannt<sup>111)</sup>, allein die Unbestimmtheit und Systemfeindlichkeit des politischen Prinzips „Föderalismus“ lassen es für die Interpretation konkreter Verfassungsnormen doch nur mit Vorsicht anwenden. Denn die vielen Spielarten dieses Begriffes reichen von anarchistischen und syndikalistischen Gesellschaftsutopien über gewaltenteilungsorientierte Rechtsstaatsvorstellungen westlich-demokratischer Prägung bis hin zu ständestaatlichen, ja sogar kommunistischen Ideologien<sup>112)</sup>. Nun kann aber zweifellos weder diese gesamte Palette von politischen Theorien, Verwirklichungsversuchen und Reformvorstellungen, noch ein all diesen Vorstellungen zugrundeliegendes gemeinsames Substrat<sup>113)</sup> zur Interpretation der österreichischen Bundesverfassung herangezogen werden. Vielmehr ist der konkrete Inhalt des bundesstaatlichen Prinzips nach eng abgegrenzten Kriterien zu ermitteln. ANTONIOLLI<sup>114)</sup> will den Inhalt der Baugesetze der Verfassung danach ermitteln, was sie „im Bundesverfassungsgesetz ihrem Wortlaut, ihrem Zusammenhang; ihrer Entstehungsgeschichte und ihrem Zweck nach bedeuten“. MERKL<sup>115)</sup> sieht den „Sinn eines Bundesstaates“ als Auslegungsbefehl und folgert aus der Verwirklichung des föderalistischen Prinzips im B-VG, daß „für die Erkenntnisse der österreichischen Verfassung föderalistisch mit bundesstaatlich gleichzusetzen“ sei. Der VfGH<sup>116)</sup> schließlich will das „Wesen“ des Bundesstaates systemvergleichend ermitteln. Die Reihe der Vorschläge, wie der Inhalt des bundesstaatlichen Prinzips zu ermitteln sei, ließe sich fortsetzen<sup>117)</sup>. Doch wie immer man den Bundesstaat rechtstheoretisch konstruiert — als Staatenstaat oder als dezentralisierten Einheitsstaat — in seiner staatlichen Totalität

111) Siehe die Nachweise bei PERNTHALER, Österreichische Föderalismusbegriffe, FS Heraud (im Druck); WEBER, Kriterien 25 ff.

112) Siehe dazu mit weiteren Nachweisen die in Anm 111 zit. Arbeiten sowie WEBER, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, FS Klecatsky (1980) 1013 ff.

113) Ein solches zu ermitteln, wurde von WEBER, FS Klecatsky 1013 ff, versucht.

114) ANTONIOLLI, Die rechtliche Tragweite der Baugesetze der Bundesverfassung, FS Merkl (1970) 40.

115) MERKL, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in: KLECATSKY (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 101.

116) VfSlg 2455/1952.

117) Vgl. HELLBLING, Die Änderungen der österreichischen Bundesverfassung im Lichte des Verfassungsbruches, in: Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung Bd I (1969) 33 ff; WIMMER, Verfassungsverständnis 42 ff und 126 ff; KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff 61 ff; ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1975); ÖHLINGER, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität (1976) u. a.

spielt das Element „Föderalismus“ eine zentrale Rolle. Diese materiale Sicht des bundesstaatlichen Aufbaues ist in der schweizerischen und bundesdeutschen Staats- und Verfassungstheorie selbstverständlich<sup>118)</sup> und gewinnt auch in Österreich mehr und mehr an Bedeutung<sup>119)</sup>. Für die Erhellung des „Wesens“ des Bundesstaates bedeutet dies, daß jene Föderalismusvorstellungen, die hinter den organisationsrechtlichen Vorstellungen des Bundesverfassungsgesetzgebers standen, deutlich gemacht werden müssen. Daß es sich dabei nicht um anarchistische, syndikalistische, kommunistische oder integrale Föderalismusvorstellungen handelt, sei vorausgeschickt.

- b) Wenn RINGHOFER behauptet, daß zur Aufhebung der Landesbürgerschaft vom Standpunkt der formalen Betrachtung des positiven Verfassungsrechts nicht allzuviel zu sagen ist, so ist dem *methodenimmanent* nichts entgegenzuhalten<sup>120)</sup>. Begnügt man sich jedoch nicht mit einer formalpositivistischen Betrachtung der Bundesstaatsnormen, sondern sucht auch die der Verfassung immanenten Werte und die die Verfassung gestaltenden Kräfte<sup>121)</sup> zu erkennen, um zu einer umfassenderen Erkenntnis über den Inhalt eines „verfassungsrechtlichen Baugesetzes“ zu gelangen, so sind hier wohl inhaltsreichere Aussagen möglich, als dies vom Standpunkt der Derogationsproblematik staatsbürgerschaftsrechtlicher Regelungen aus geschehen kann.

118) Vgl. nur beispielsweise die Aussprache zum Thema „Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip“ bei der Staatsrechtslehrtagung 1962, VVDStRL 21 (1964) 105 ff; für die Schweiz die Schriften von KÄGI, Hans HUBER, IMBODEN, SALADIN, EICHENBERGER und neuere Arbeiten von USTERI; für die BRD etwa GEIGER, HESSE, LAUFER, SCHEUNER, C. SCHMITT, W. SCHMIDT u.a. (vgl. die Nachweise im Literaturverzeichnis).

119) Vgl. LOEBENSTEIN, Der Föderalismus — ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates, GS Marcic (1974) 827 ff; SCHAMBECK, Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, FS Kolb (1971) 309 ff; DERS., Föderalismus und Gewaltenteilung, FS Geiger (1974) 643 ff; ÖHLINGER, ZfRV 1975, 1 ff; DERS., Bundesstaat; DERS., Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, FS Hellbling, (1981) 313 ff; SCHÄFFER, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, ÖJZ 1981, 1 ff; KOJA, Stand und Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Österreich, Salzburg Dokumentationen Bd 59 (1981) 25 f, sowie ERMACORA und PERNTHALER in zahlreichen Arbeiten.

120) RINGHOFER, Strukturprobleme 8; so auch ANTONIOLLI, FS Merkl 41.

121) Für eine formalpositivistische Betrachtung sind dabei wohl bloß die Art 24 ff B-VG sowie die Bestimmungen der Geschäftsordnungen von NR und BR maßgebend; zur Rolle der Parteien und Verbände als verfassungsgestaltende Kräfte vgl. PELINKA/WELAN, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971) 325 ff; FISCHER, Bemerkungen zur Rolle des Nationalrates in der staatlichen Willensbildung, FS Waldbrunner (1971) 297 ff; DERS., Überlegungen zur Verteilung politischer Macht in Österreich, FS Firnberg (1975) 139 ff; WIDDER, Parlamentarische Strukturen im politischen System (1979) an mehreren Stellen; BRÜNNER, Die Rolle der Interessenverbände im politisch administrativen Entscheidungsprozeß, FS Ibler (1980) 163 ff, insb. 182 und 187 f.

Der Einrichtung einer *bundesstaatlichen* Organisationsform im B-VG ging ein Staatsgründungsprozeß voraus, in dem sich Bund und Länder gleichermaßen als revolutionär entstandene (Teil)Staatsgewalten gegenüberstanden. In enger Verflechtung mit den politischen Parteien wurden jene Voraussetzungen für die Verfassungskreation geschaffen, die dem B-VG jenen kompromißhaften Zug verliehen, der so einmalig und typisch für das österreichische Staatswesen überhaupt ist<sup>122)</sup>. Nachdem zwischen allen politischen Kräften ein Konsens darüber erzielt worden war, daß Österreich eine bundesstaatliche Verfassung erhalten solle, mußte das „Wie“ der Ausgestaltung der Bundesstaatlichkeit gelöst werden. Dabei waren die Schöpfer des B-VG — das waren in den entscheidenden Phasen die politischen Parteien — mangels eigener geschichtlicher Erfahrung mit dem Bundesstaat auf ausländische Vorbilder, ideengeschichtliche Perspektiven und die Staatsrechtslehre dieser Zeit angewiesen. Angesichts der späteren radikal „normativistischen“ Theorie und primitivierend „positivistischen“ Praxis des österreichischen Verfassungsrechts<sup>123)</sup> muß betont werden, daß damals weder Theorie und Praxis des Staatsrechts noch die Staatsrechtslehre und die übrigen Staatswissenschaften so schroff voneinander getrennt waren, wie lange Zeit hindurch „more Austriaco“ das öffentliche Recht gepflegt wurde.

- c) LEHNE<sup>124)</sup> hat auf Grund der Protokolle der Verfassungsberatungen nachgewiesen, daß es vor allem der schweizerische und amerikanische Föderalismus war, an dem sich die Vorstellungen über Bundesstaat und Föderalismus orientierten. Auf das Vorbild der Schweiz weist auch Kelsen an mehreren Stellen hin<sup>125)</sup>. Auch die vom Salzburger Landeshauptmann REHRL und vom Tiroler Gerichtspräsidenten Stephan FALSER verfaßten Entwürfe einer bundesstaatlichen Verfassung sowie der Initiativantrag der Christlich-sozialen Partei weisen unverkennbare Parallelen in System und Inhalt zur schweizerischen Bundesverfassung auf<sup>126)</sup>.

122) Siehe dazu BAUER, Die österreichische Revolution (1926); SEIPEL, Der Kampf um die österreichische Verfassung (1930); ERMACORA, Quellen 9 ff; ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969) 11 ff.

123) Die österreichische Staatspraxis des Verfassungs- und Verwaltungsrechts war lange Zeit hindurch eine Vergröberung, ja Entstellung der Reinen Rechtslehre Kelsen/Merkls bis zum Buchstaben-Positivismus und zur Verfassungs- und Theorienfeindlichkeit; vgl. dazu PERNTHALER, Grundrechtsreform in Österreich, AÖR 1969, 31 ff, insb. 61 ff; PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, in: SPRUNG/KÖNIG (Hg), Entscheidungsbegründung 209 ff; ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht (1980) 16 sprechen in diesem Zusammenhang von „formalem Reduktionismus“.

124) LEHNE, Ideengeschichtliche Grundlagen des österreichischen Bundesstaates, in: *Salzburger Symposion* 33 ff.

125) Vgl. Kelsen/FROELICH/MERKL, Kommentar 67; Kelsen, Österreichisches Staatsrecht (1923) 161 sowie die weiteren Hinweise bei SCHMITZ, Vorentwürfe und ERMACORA, Die Österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen (1982) 10, wo insbesondere der Einfluß des Schweizer Vorbildes auf RENNER nachgewiesen wird.

126) Abgedruckt in: *Salzburger Symposion* 19 ff (Rehrl-Entwurf); ERMACORA, Quellen 66 ff (Falsers-Entwurf); ebenda 29 ff (Christlich-Sozialer-Entwurf).

In den Ausschüssen der konstituierenden Nationalversammlung wurde der Bundesstaat primär als *organisationstechnisches* Problem der Einrichtung des neuen Staates gesehen. Die Bedeutung, die dem föderalistischen Prinzip als *staatsethischer Wert* beigemessen wurde, läßt sich direkt nicht ermitteln. Die Sozialdemokratie beurteilte (unter dem Einfluß der Ideologie des „*demokratischen Zentralismus*“<sup>127)</sup> den Bundesstaat grundsätzlich skeptisch bis negativ und gab — aus verschiedenen praktisch-politischen Erwägungen und staatstheoretischen Ansätzen her<sup>128)</sup> — dem dezentralisierten Einheitsstaat mit stark ausgebauter Selbstverwaltung den Vorrang. Das bürgerliche Lager stand dem Bundesstaat vor allem aus handfesten Erwägungen der Parteipolitik, aber auch im Hinblick auf die damit verknüpften politischen Wertvorstellungen positiv gegenüber. Aus dem Kompromiß der Vorstellungen des dezentralisierten Einheitsstaates einerseits und des Parteienbundesstaates andererseits (die beide von Wertvorstellungen des „gemäßigten Zentralismus“ und der „abgeschwächten Subsidiarität“ beherrscht waren<sup>129)</sup>, entstand das eigentümlich „gemischte“ Organisationsschema der österreichischen Bundesverfassung<sup>130)</sup>. Soweit darin *föderalistisches* Gedankengut und bundesstaatliche Organisationsformen verwirklicht wurden, ist ihr Ursprung historisch sehr leicht festzustellen: Das Wesen und die politischen Zielsetzungen einer bundesstaatlichen Verfassungsordnung wurden zur damaligen Zeit hauptsächlich durch die *schweizerische Staatslehre*<sup>131)</sup>, sowie die durch

- 
- 127) Der „demokratische Zentralismus“ war sowohl ein parteiorganisatorisches Prinzip (gegen Fraktionierung) als auch ein Prinzip der Staatsorganisation (vgl. das Linzer Programm von 1926, abgedruckt bei BERCHTOLD, Österreichische Parteiprogramme 1868 - 1966 (1967) 247 ff, insb. 253 f.
- 128) So übte etwa die 1901 erschienene Darstellung des englischen Selbstverwaltungssystems von REDLICH (Darstellung der inneren Verwaltung Englands in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihrer gegenwärtigen Gestalt) einen bedeutsamen Einfluß auf RENNEN aus; vgl. dazu die Nachweise bei SCHMITZ, Vorentwürfe 21; zur Bedeutung der Selbstverwaltung in den Parteiprogrammen und ihre Entwicklung siehe BERCHTOLD, Parteiprogramme 109 ff, insb. 149 ff.
- 129) Auf die „zentralistische Weichenstellung“ der österreichischen Verfassungsgeschichte mit der völligen Übernahme der Verfassungsfrage durch die *Politischen Parteien* im Jahre 1920 weisen ALTENSTETTER, Föderalismus 16 ff und ERMACORA, Österreichischer Föderalismus 50, hin.
- 130) Daß dieser „historische Kompromiß“ von Zentralisten und Föderalisten die österreichische Verfassungspolitik von den Anfängen in der Monarchie bis in die heutigen Tage prägt, weisen ADAMO-VICH, Föderalismus-Konzepte und die österreichische Bundesverfassung, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (1980) 30 ff und PERNTHALER, Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, ZNR 1980, 132 ff, nach.
- 131) Vgl. etwa — alle mit weiteren Literaturangaben — FLEINER, Die Gründung des Schweizer Bundesstaates im Jahre 1848 (1898); DERS., Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz (1918); HUBER H., Der schweizerische Staatsgedanke (1916); LAUBER, Der Bundesstaatsbegriff in der schweizerischen Publizistik und Praxis (1911); VEITH, Der rechtliche Einfluß der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweizerischem Bundesstaatsrecht (1902); BURCKHARDT, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung vom 18. Mai 1874<sup>1</sup> (1920); sowie die Nachweise bei FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1922).

TOQUEVILLE<sup>132)</sup> im deutschen Sprachraum bekannt gewordenen *Federalist Papers*<sup>133)</sup> vermittelt. Diese Arbeiten können — auch wenn die Dimensionen des Einflusses im einzelnen nicht exakt nachweisbar sind — als die ideellen und organisatorischen Vorstellungsgrundlagen des der Bundesverfassung zugrundeliegenden *föderalistischen Prinzips* gelten.

d) Untersucht man nur die der Bundesverfassung zugrundeliegenden theoretischen Organisationsmerkmale und politischen (staatsethischen) Wertgrundlagen eines föderalistischen Staatsaufbaues im Hinblick auf die Stellung der Landes- und Bundesbürgerschaft, so deuten eine Reihe von Hinweisen darauf hin, daß die Bundesverfassung in Art 6 B-VG eine der wesentlichen Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung normieren wollte, weil die Einrichtung einer *Landesbürgerschaft* als unverzichtbarer Bestandteil eines föderativen Staatsaufbaues angesehen wurde.

aa) Die Einrichtung einer Landesbürgerschaft lag von Anfang an *allen* Verfassungsentwürfen zugrunde<sup>134)</sup>. Selbst der sozialdemokratische Entwurf enthielt die Landesbürgerschaft<sup>135)</sup>. Die Beratungsprotokolle zeigen, daß diese Einrichtung kaum Diskussionen ausgelöst hat<sup>136)</sup>. Da die prinzipielle Entscheidung für die österreichische Bundesstaatlichkeit gefallen war, hatte man damit auch die Einrichtung der Landesbürgerschaft angenommen! Zur Zeit der Verfassungsentstehung war es auch ein unbestrittener Ausdruck einer bundesstaatlichen Staatsordnung, daß die Bundesbürgerschaft *Folge* der Landesbürgerschaft sein sollte, dem Land daher der *primäre* Konnex zum Bürger zustand<sup>137)</sup>. Dies entsprach der allgemein üblichen Vorstellung, daß der Bundesstaat „aus den Ländern“ — als den ursprünglichen Staatseinheiten — gebildet würde (Art 2 B-VG) und nicht umgekehrt.

bb) Dieser enge Zusammenhang von Bundesstaat und Landesbürgerschaft wurde auch im Bericht des Verfassungsausschusses<sup>138)</sup> nach Abschluß der Beratungen besonders hervorgehoben: „Die für den Gesamtstaat grundlegende Bedeutung der Länder kommt darin zum Ausdruck, ... daß die Zugehörigkeit zu ihnen, die Landesbürgerschaft, die Vorbedingung für die grundsätz-

132) TOQUEVILLE, Über die Demokratie in Amerika, hg. von I.P. MAYER in Verbindung mit ESCHENBURG (1959).

133) HAMILTON/MADISON/JAY, The Federalist Papers, deutsche Übersetzung: Der Föderalist, hg. von ERMACORA (1958).

134) Siehe die Texte der Entwürfe bei SCHMITZ, Vorentwürfe und ERMACORA (Hg), Quellen.

135) Art 6; abgedruckt bei ERMACORA, Quellen 152 ff, insb. 154.

136) Vgl. ERMACORA, Quellen 280 und 338 f.

137) Siehe die Hinweise in Anm 138.

138) Vgl. den Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf eines Gesetzes, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), 991 Blg Sten Prot konst NV, abgedruckt bei ERMACORA, Quellen 457 ff, insb. 552.

lich nur mittelbar aus ihr sich ergebende Bundesbürgerschaft ist (Artikel 4)“. In diesem Zusammenhang wird besonders hervorgehoben, daß die Länder nunmehr, jedes provinziellen Charakters befreit, in jeder Hinsicht die Rechtsstellung erhalten, wie sie nach der üblichen staatsrechtlichen Terminologie den *Gliedstaaten eines Bundesstaates* eigen ist.

- cc) Die vom Erk. VfSlg 2455/1952 angebotene „Wesensschau“ des Bundesstaates, wonach Essentiale der (österreichischen) Bundesstaatlichkeit *nur* die Kompetenzverteilung und die Länderkammer seien, widerspricht (von allen anderen methodischen Problemen abgesehen) schon der von ihr selbst aufgestellten *Prämisse*, daß ein wesentliches bundesstaatliches Institut im Sinne des Art 44 Abs 2 B-VG vorliege, wenn es sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen (als wesentlich) finde: Die Landesbürgerschaft und ihr Vorrang vor der Bundesbürgerschaft war nicht nur den zeitgenössischen Bundesstaaten in völlig übereinstimmender Weise eigen und wurde geradezu als Prinzip der föderalistischen Ordnung angesehen, der „historische Verfassungsgesetzgeber“ hat die Landesbürgerschaft schließlich gerade im Hinblick auf diese *bundesstaatstheoretische* Bedeutung in die österreichische Bundesverfassung übernommen! Hier hätte selbst der — methodisch höchst problematische — *formale* Institutionenvergleich bei Abschaffung der Landesbürgerschaft zum Ergebnis: Gesamtänderung der Bundesverfassung geführt, wäre er nur richtig durchgeführt worden.
- dd) Was der Verfassungsgesetzgeber unter der „üblichen staatsrechtlichen Terminologie“<sup>139)</sup> oder, wie es Kelsen formulierte, der „herkömmlichen Terminologie des Bundesstaates“<sup>140)</sup> verstand, kann restlos nicht geklärt werden, da die Bundesstaatstheorie auch zu jener Zeit keinesfalls allgemein anerkannte Lösungen präsentieren konnte. Aus mehreren Hinweisen kann jedoch geschlossen werden, daß dabei in erster Linie die Theorie und Praxis des deutschen und schweizerischen Bundesstaates angesprochen war<sup>141)</sup>. Daß daneben auch die politischen Werke von TOQUEVILLE, HAMILTON, MADISON, JAY, BRYCE<sup>142)</sup> sowie die juristischen Arbeiten von BRIE, JELLINEK, WAITZ, SEYDEL, NAWIASKY<sup>143)</sup> — um die wichtigsten zu nennen — bekannt und mittelbar wirksam wurden, ist anzunehmen.

139) ebenda.

140) Kelsen/FROELICH/MERKL, Kommentar 71.

141) Vgl. etwa Kelsen, Staatsrecht 161, über seine Richtschnur bei der Erstellung der Verfassungsentwürfe: „... mich dabei ... an die schweizerische und mehr noch an die neue deutsche Reichsverfassung anzulehnen“; vgl. auch die Hinweise in den Protokollen des Unterausschusses bei ERMACORA, Quellen 278 und 304; LEHNE, in: Salzburger Symposion 36 f und in Anm. 125.

142) Siehe die Hinweise in Anm 132 und 133, sowie BRYCE, Modern Democracies, Vol I (1920) 367 ff.

143) BRIE, Der Bundesstaat. Eine historisch dogmatische Untersuchung (1874); JELLINEK, Die Lehre von den Staatenverbindungen (1882); WAITZ, Das Wesen des Bundesstaates, in: Allgemeine (Kieler) Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur (1853) 494 ff; SEYDEL, Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 28 (1872); NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff (1920).

Diese „Anleihe“ bei der schweizerischen, deutschen und zum Teil der amerikanischen Bundesstaatspraxis und -lehre darf aber nicht auf die formalen Institutionen reduziert werden. Gerade der schweizerische Bundesstaat ist erfüllt von einem überaus kräftigen materialen (staatsethischen und „politischen“) föderalistischen Ordnungsdenken und -streben, das gerade wegen seiner wertverbundenen Ausgestaltung die föderalistischen Kräfte Österreichs anzog.

ee) Erkennt man, daß die bundesstaatsrechtliche Begriffsbildung sich gerade nicht in formaljuristischen Konstruktionen, die alle in der Tradition des Souveränitätsdogmas des absoluten Staates stehen<sup>144)</sup>, erschöpft, sondern auch die damit verbundenen Wertvorstellungen zur Bundesstaatlichkeit umfaßt, so gelangt man zur notwendigen Konsequenz, daß diese allgemeinen föderalistischen Wertungen nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers auch dem österreichischen Bundesstaat zugrunde liegen sollten und daher auch zugrunde liegen. Im Lichte dieser — im zeitgenössischen Verfassungsdenken ganz selbstverständlichen — Grundvoraussetzung ergibt sich die Notwendigkeit einer Landesbürgerschaft aus den, dem Bundesstaat zugrunde liegenden *föderalistischen* Leitvorstellungen, insbesondere aus dem (staats- und gesellschaftspolitischen) *Subsidiaritätsprinzip*.

e) Der föderalistische Gehalt einer bundesstaatlichen Organisation beruht auf einer Reihe von Wertentscheidungen, die sich *rechtlich* in Formen der Koordination und Kooperation, des Pluralismus von selbständigen politischen Einheiten, der Subsidiarität sowie der Partizipation der Teilordnungen an der Gesamtordnung u.a. äußern<sup>145)</sup>. Die von Kelsen stark beeinflusste österreichische Bundesstaatskonzeption sah bis noch vor kurzem die rechtlichen Äußerungsformen als alleinigen legitimen Gegenstand der Bundesstaatsbetrachtung<sup>146)</sup>. Nun steckt aber hinter der Entscheidung für den Bundesstaat als Rechtsform auch ein Bekenntnis zu den im Bundesstaat zumindestens angelegten politischen Werten, wie: Vorrang der kleineren Gemeinschaft (Subsidiaritätsprinzip), Verlebendigung der Demokratie durch die Existenz mehrerer politischer Ebenen, die zueinander in Kon-

144) Zur Transformation der Fürsten - in die Staatssouveränität siehe ERMACORA, Staatslehre 102 ff; v. OERTZEN, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus (1974) 114 ff; eine starre Fixierung auf das BODIN'sche „Zuhöchst“ kann weder in der modernen Staatenwelt im allgemeinen noch im demokratischen Bundesstaat im besonderen sinnvoll aufrechterhalten werden; vgl. ERMACORA, Staatslehre 350 ff und 621 ff; HERZOG, Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DÖV 1962, 81 ff; SCHMIDT, AÖR 1962, 253 ff.

145) Vgl. WEBER, FS Klecatsky 1013 ff m.w.N.

146) Vgl. ÖHLINGER, ZfRV 1975, 1 ff; DERS., Bundesstaat; PERNTHALER, ZÖR 1969, 361 ff; WEBER, Kriterien 72 ff.

kurrenz stehen, vertikale Gewaltenteilung als weitere Dezentralisation von Staatsmacht u.a.m.<sup>147)</sup>. Alle diese verfassungsmäßigen Wertgrundlagen werden in der schweizerischen und auch der amerikanischen Verfassungsrechtslehre als wesentliche Bestandteile der Bundesstaatlichkeit hervorgehoben<sup>148)</sup>. Es ist daher unhistorisch und systemwidrig zugleich, die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers für den Bundesstaat *ohne diese Wertinhalte*, die dem Bundesstaat eigen sind, befriedigend erklären und den Willen des Verfassungsgesetzgebers ausschließlich mit formalorganisatorischen Gesichtspunkten begründen zu wollen. Denn ebenso wie die Kompetenzverteilung, die Länderkammer, die Garantie der Landesgebiete u.a.m. zum „Wesen“ des verfassungsmäßigen Bundesstaates gehören, trifft dies auch für die mit dem Föderalismus verankerten konstitutionellen Wertentscheidungen zu.

f) Diese verfassungsrechtliche *Wertbegründung* des Föderalismus im Bundesstaat gibt aber entscheidenden Aufschluß über die Notwendigkeit und das Wesen der Landesbürgerschaft in diesem Staatssystem:

- aa) Die *Pluralität* politischer Entscheidungszentren, die sich jeweils auf demokratische Legitimation stützen, erfordert auch Zugehörigkeitsregeln dieser politischen Systeme zu den die (spezifische) demokratische Legitimation gewährenden Menschen. In einem demokratischen Bundesstaat bedeutet daher der Dualismus von Bundesbürgerschaft und Landesbürgerschaft eine demokratische *Systementscheidung* grundlegender Art, nämlich: die über die bloße Etikette hinausgehende Anerkennung des Menschen als *Subjekt der Teilhabe an verschiedenen politischen Ebenen*. Die Verfassung verankert sich dadurch als demokratisches System in der verfassungsgebenden Gewalt des Landesvolkes. Denn der „Landesbürger“ ist integrierender Teil des Souveränitätsträgers „Landesvolk“ und als solcher auch real existierender Teil des Geltungsgrundes der Landesverfassung und Landesrechtsordnung. Oder, in der klaren Sprache der Bundesverfassung ausgedrückt:  
Ohne Landesbürger kein Landesvolk, ohne Landesvolk kein Landesrecht, ohne Landesrecht kein Bundesstaat.

147) Vgl. KÄGI, Föderalismus und Freiheit, in: Erziehung zur Freiheit (1959) 171 ff; GEIGER, Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, BayVBl 1964, 65 ff und 108 ff; ÖHLINGER, Föderalismus und Demokratie, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (1980) 38 ff; WEBER, Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: ESTERBAUER/HERAUD/PERNTHALER (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977) 51 ff.

148) Siehe die Hinweise in Anm 118; WHEARE, Föderative Regierung (1959); LOEWENSTEIN, Verfassungslehre<sup>2</sup> (1969) 296 ff; MC WHINNEY, Die Nützlichkeit des Föderalismus in einem revolutionären Zeitalter, in: LAUFER/PILZ (Hg), Föderalismus (1973) 53 ff.

bb) Jeder föderativen Ordnung liegt das *Subsidiaritätsprinzip*<sup>149)</sup> zugrunde. Dieses sozialetische Prinzip wurde zwar von der katholischen Soziallehre besonders prägnant entwickelt<sup>150)</sup>, es ist aber auch anderen politischen Ordnungsvorstellungen eigen, die sich dem Freiheitsideal verpflichtet fühlen<sup>151)</sup>. Der Zusammenhang von Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip wurde oftmals nachgewiesen<sup>152)</sup>, weshalb hier nicht auf die Einzelheiten des Verhältnisses beider Prinzipien eingegangen werden muß.

Auszugehen ist von der Vorstellung, daß die menschliche Gesellschaft — auch im Bereich ihrer staatlichen Organisation — *pyramidenförmig von unten nach oben* nach dem Grundmuster der „*Autonomie in eigenen Angelegenheiten*“ organisiert sein soll. Dabei kommt dem engeren Gemeinwesen, dem „*kleinen Kreis*“<sup>153)</sup>, der Vorrang vor dem weiteren zu. In einer personenbezogenen föderalistischen Staatsorganisation müssen auch die Rechtsbeziehungen des Individuums zu den staatlichen Verbänden dieser pyramidenförmigen Gliederung folgen. Das bedeutet aber: Die Bundesbürgerschaft ist nach dem Subsidiaritätsprinzip stets nur *Folge* der Landesbürgerschaft und niemals deren Bedingung! Nach diesem Konzept ist auch der Art 6 B-VG aufgebaut; er gliedert die personelle Zuordnung der Bürger zu den verschiedenen Stufen der demokratisch organisierten Gemeinwesen geradezu auffällig nach dem Muster des Subsidiaritätsprinzips. Als Basis gilt das *Heimatrecht in einer Gemeinde*; an diese Voraussetzung ist die *Landesbürgerschaft* geknüpft; diese wiederum ist die Bedingung für den Erwerb der *Bundesbürgerschaft*.

149) Vgl. dazu UTZ, Das Subsidiaritätsprinzip (1953); LINK, Das Subsidiaritätsprinzip (1955); ZSIFKOVITS, Art „Subsidiaritätsprinzip“, in: KLOSE/MANTL/ZSIFKOVITS (Hg), Katholisches Soziallexikon<sup>2</sup> (1980) Sp 2994 ff; alle m.w.N.

150) Insb. durch die Enzyklika „*Quadragesimo anno*“ von 1931; zum Bezug weiterer päpstlicher Enzykliken auf das Subsidiaritätsprinzip und die katholische Soziallehre vgl. die Nachweise bei SCHAMBECK, FS Kolb 318 ff mit Anm 78 f.

151) Vgl. RENTDORF, Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, Der Staat 1962, 406; ROEMHELD, Integraler Föderalismus Bd I (1977) 52 ff; Lothar MÜLLER, Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staates, in: KIMMINICH (Hg), Subsidiarität und Demokratie (1981) 87 ff; in diesem Sinne kann auch das Postulat der Demokratisierung der Gesellschaft („soziale Demokratie“) in Pkt. 1.3. des SPÖ-Parteiprogrammes 1978 (hg. von der SPÖ) verstanden werden.

152) Siehe KÄGI, Vom Sinn des Föderalismus, in: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch 15 (1944); STADLER, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus (1951); ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (1967); LANG, Die Philosophie des Föderalismus (1971) 210 ff; SCHAMBECK, FS Kolb 309 ff; WEBER, FS Klecatsky 1027 ff u.v.a.; zum ersten Mal *staatsrechtlich* konkretisiert und vom Volk eines Landes mit überwältigender Mehrheit (69,3 %) angenommen wurde das Subsidiaritätsprinzip in der Vorarlberger Volksabstimmung v. 15.6.1980 über die „*10 Punkte zur Stärkung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates*“ (Punkt 1); siehe dazu 5. Föderalismusbericht 39 ff und MORSCHER, Pro Vorarlberg, ÖJP 1980 (1981) 31 ff, insb. 48 f.

153) Siehe K. SCHMID, Versuch über die schweizerische Nationalität, in: Aufsätze und Reden (1957) 88 ff; USTERI, Verhältnis 12 f u.a.

Die (vorläufige) Aufhebung des Art 6 B-VG rührt daher am Kern des Subsidiaritätsprinzips: Sie beseitigt die im B-VG von 1920 angelegte *Symmetrie* und den inneren *Zusammenhang* zwischen dem stufenweise gegliederten Demokratiesystem der Verfassung und den diesem System entsprechenden Regeln der *Zugehörigkeit* über Menschen zu diesen, je für sich demokratisch aufgebauten Gemeinwesen: Ein demokratisch-föderalistisch gegliederter Staatsaufbau würde dadurch von seiner Basis — der *gegliederten Bürgerschaft* — abgeschnitten und zum sinn- und funktionsentleerten Organisationsschema des *bürokratisch-rechtstechnischen* Pluralismus. Daß dies im Grunde auch nicht der Sinn der Neuregelung des Staatsbürgerschaftsrechts war, kann mit guten Gründen angenommen werden: Die vorliegende Untersuchung trachtet gerade zu erweisen, daß wenigstens die *staatsrechtlichen* Konsequenzen einer „Abschaffung der Landesbürgerschaft“ nicht eingetreten sind, wenngleich schon allein die *staatsbürgerschaftsrechtliche* Neuordnung den Bundesstaat Österreich hart genug getroffen hat.

### 3. Der bundesstaatliche Bedeutungsgehalt des Begriffes „Landesbürgerschaft“

- a) Sucht man den rechtlichen Bedeutungsgehalt der „Landesbürgerschaft“ zu klären, ist vorauszusetzen, daß es sich dabei — entsprechend der „Staatsbürgerschaft“ schlechthin — um ein *statusartiges Rechtsverhältnis* von Menschen als Mitglieder der Gebietskörperschaft „Land“ handelt<sup>154</sup>). Das bedeutet: Der *Rechtsinhalt* der Landesbürgerschaft ergibt sich nicht aus einer einzigen Rechtsvorschrift, sondern aus der Summe aller Rechte und Pflichten, die an die (formale) Mitgliedschaft zum Land anknüpfen. Unabhängig davon kann die Frage rechtlich geregelt werden, auf welche Weise diese Mitgliedschaft selbst erworben und verloren wird — der *Status* als Landesbürger erschöpft sich aber natürlich nicht in diesen Erwerbs- und Verlusttatbeständen.
- b) Der konkrete rechtliche Inhalt der „Landesbürgerschaft“ als Status des Landesbürgers ist nicht identisch mit dem Begriffsinhalt der „Staatsbürgerschaft“ des Art 11 Abs 1 z 1 B-VG. Der kompetenzrechtliche Inhalt des Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG bezieht sich auf die Normen über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit sowie auf organisatorische Maßnahmen (Staatsbürgerschaftsevidenz, Verfahren u.a.) und die Behördenorganisation<sup>155</sup>). Die materielle Ausgestaltung des „Status“ des Staatsangehörigen — die Zuweisung von Rechten und Pflichten im einzelnen — kann nicht mehr Inhalt dieses Kompetenztatbestandes sein,

154) Zum Wesen der Staatsangehörigkeit als „Status“ siehe die klassischen Ausführungen von JELLINEK, *Staatslehre*<sup>3</sup> 406 ff; DERS., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*<sup>2</sup> (1905, 2. Neudruck 1963) 114 ff; MAKAROV, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*<sup>2</sup> (1962) 19 ff.

155) Zu diesem Ergebnis gelangt man in Anwendung der „Versteinerungstheorie“; vgl. dazu FUNK, *Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung* (1980) 69 ff m.w.N.

weil sich sonst eine Reihe anderer Zuständigkeiten des Bundes (der Länder) zur Ausgestaltung der Rechtsstellung der Bürger erübrigen würden.

Das bedeutet aber, daß die Landesbürgerschaft als Status des Landesbürgers selbstverständlich auch dann noch einen verfassungsrechtlich relevanten Inhalt hat, wenn ihr keine *staatsbürgerschaftsrechtlichen* Wirkungen zukommen können, wie dies die durch § 1 StbG 1965 geschaffene Rechtslage bestimmt.

- c) Abstrakt gesprochen bedeutet die Landesbürgerschaft als Status die *Summe jener individuellen und kollektiven Rechte und Pflichten, die sich für den Bürger als Mitglied des „Landesvolkes“ ergeben*. Der Sinn der bundesstaatlichen Ordnung besteht gerade darin, eine *Differenzierung* der Rechte und Pflichten der Bürger nach einem kombiniert territorial-personellen Gliederungsschema („Gebietskörperschaft“) zu ermöglichen und damit den Status von Landesbürgern verschiedenen auszugestalten<sup>156)</sup>. Auf die dabei einzuhaltende Schranke des *bundesstaatlichen Homogenitätsprinzips* wird noch zurückzukommen sein.

Der maßgebende Inhalt der Landesbürgerschaft liegt im Bereich der „*politischen Rechte*“, der *Grund- und Freiheitsrechte*, soweit den Ländern eine diesbezügliche Regelungskompetenz zukommt; in den mit diesen beiden Bereichen eng verbundenen *Sozial- und Umweltgestaltungsrechten* und schließlich in den *öffentlichen Leistungspflichten* traditioneller<sup>157)</sup> und moderner Art<sup>158)</sup>. Gerade die letztgenannten Bereiche, auf deren Boden auch das moderne Regionalismus- und Heimatbewußtsein im Bewußtsein selbständiger politischer und ökologischer Gestaltungsmöglichkeiten aber auch -verantwortungen wächst<sup>159)</sup>, zeigen für den Landesbürger am unmittelbarsten, ob und in welcher Weise seine Stellung durch „*aktive Civität*“<sup>160)</sup> — oder eben durch ihr Fehlen — gekennzeichnet ist und welche Konsequenzen sich daraus für den Zustand der öffentlichen Ordnung und der Umwelt ergeben.

156) Zu der hier auftauchenden Problematik „Bundesstaat und Gleichheitsgrundsatz“ vgl. die ständige Judikatur des VfGH, wonach länderweise Differenzierungen (des Landesrechts) dem Bundesstaat eigentümlich und daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden seien; vgl. VfSlg 4058/1961; 8556/1979; 3. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1978, hg. vom Institut für Föderalismusforschung (1979) 76; 5. Bericht 1980 (1981) 109 f.

157) Z.B. die „Hand- und Spanndienste“ nach den Gemeindeordnungen; vgl. dazu PERNTHALER, Raumordnung Bd 1, 327 f.

158) Z.B. die Mitwirkung an „beliehenen Unternehmen“ (Verbänden) im Rahmen der Sozial-, Verteidigungs-, Wirtschafts- oder Kulturverwaltung; dazu PERNTHALER (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen (1982).

159) Siehe die Nachweise bei ESTERBAUER (Hg), Regionalismus (1978); KLECATSKY, Region und Landschaft, FS Hellbling (1981) 241 ff; ZELLENTIN, Abschied vom Leviathan (1979) 148 ff; DACHS, Heimat — Dimension eines rehabilitierten Begriffes, in: ZWINK (Hg), II. Salzburger Landessymposium 11 ff; PERNTHALER, Land 582 ff.

160) Zu diesem Begriff siehe JELLINEK, System 114 ff.

- d) Die *politischen Rechte und Pflichten* (z.B. Wahl- und Abstimmungspflichten) des Landesbürgers können je nach Landesverfassung unterschiedlich ausgestaltet sein. Zwar sind die Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder in dieser Hinsicht durch die Bundesverfassung<sup>161)</sup> und die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs<sup>162)</sup> eng gesteckt. Dennoch stehen dem Landesverfassungsgesetzgeber vielfältige Möglichkeiten offen, den politischen Prozeß entsprechend den demokratischen Vorstellungen der Landesbürger verschieden auszugestalten: So sind die Länder frei, ihre Regierungen nach dem Proporz- oder Mehrheitssystem einzurichten, sich der (Bundes)Volksanwaltschaft anzuschließen oder nicht, eigene Landesrechnungshöfe einzurichten, den Minderheiten im Landtag Anfechtungsbefugnisse gem. Art 140 B-VG einzuräumen, die direkt-demokratischen Einrichtungen in verschiedene Richtungen auszubauen usw.<sup>163)</sup>.

Die Entwicklung der Landesverfassungen tendiert seit geraumer Zeit dahin, *direkt-demokratische* Einrichtungen auszubauen und mehr Bürgerbeteiligung und Bürgernähe zu verwirklichen<sup>164)</sup>. Erste Schritte dazu stellen die in einigen Ländern institutionalisierten „*Volksbefragungen*“ dar<sup>165)</sup>. Dieses Institut verwirklicht — ebenso wie die *Volksabstimmung* — die staatsrechtliche Vorstellung eines aus selbständigen Landesbürgern gebildeten „*Landesvolkes*“, das im ganzen von der in der Volksbefragung oder Volksabstimmung zu beurteilenden Maßnahme betroffen ist und sie im Wege einer politischen Aktivierung der Landesbürger auch selbstverantwortlich entscheiden kann<sup>166)</sup>. Diese Partizipations-

161) Vgl. vor allem Art 99 B-VG; dazu KOJA, Verfassungsrecht 17 ff; NOVAK, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: SCHAMBECK (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 111 ff; RINGHOFER, Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, in: *Salzburger Symposion* 53 ff; PERNTHALER, ZÖR 1969, 361 ff; PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 581 ff.

162) Vgl. Art 8 StV von Wien, BGBl 1955/142; Art 3 1. ZPMRK.

163) Vgl. PERNTHALER, Direkte Demokratie und Föderalismus, in: DERS. (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 9 ff und die folgenden Anm.

164) Die „klassischen“ direktdemokratischen Einrichtungen des Volksbegehrens und der Volksabstimmung finden sich mit Ausnahme der Steiermark in allen Landesverfassungen (Oberösterreich nur das Volksbegehren). In Kärnten wurde die *Volksbefragung* über Gegenstände der Landeskompetenzen eingeführt (Art 37 LV); in Niederösterreich ein *Initiativrecht* und ein *Beschwerderecht* der Landesbürger im Bereich der Vollziehung (Art 46 und 47 LV); im Burgenland die *Volksbefragung* über Fragen der Landesvollziehung, Planung und Projektierung, das Recht der *Bürgerinitiative* und *Bürgerbegutachtung* und ein *Auskunfts- und Beschwerderecht* in Rechtsangelegenheiten (Art 67, 68 und 69 LV); in der Steiermark ein *Kontrollinitiativrecht* (§ 26 LRH-VG).

165) Art 37 knt LV; Art 67 bgl LV. In Vorarlberg sind Volksbefragungen seit jeher Bestandteil der Landesverfassung, vgl. Art 44 LV.

166) Diese (eigene) „Verantwortung“ des Landesvolkes ist nicht im Sinne einer *rechtlichen Verantwortlichkeit* eines Organes gegenüber irgend einem anderen zu verstehen, sondern ist die Qualität „*Volksouveränität*“ und damit „*inappellabel*“ im klassischen Sinne eines Rekurses zum Souverän. Volksbefragungen und -abstimmungen haben daher nicht zuletzt die Funktion, Politiker von unbequemen Entscheidungen zu befreien und kontroverse Themen wahlkampfstrategisch zu neutralisieren.

rechte sind im Rahmen der Verfassung noch weiter ausbaufähig<sup>167)</sup> und stellen zukunftsweisende Positionen der Landesbürgerschaft dar, wobei die bundesstaatliche Homogenitätsbestimmung des Art 6 Abs 3 B-VG der sozialen Mobilität des modernen Menschen Rechnung trägt<sup>168)</sup>.

- e) Im Bereich der *Grund- und Freiheitsrechte* sind den Ländern grundsätzlich sehr enge Grenzen der eigenständigen Gestaltung gesetzt<sup>169)</sup>. Doch sind auch in diesem Bereich Konkretisierungen und Ergänzungen möglich. Da sich die Grundrechtssituation in Österreich in einem vielbeklagten Zustand befindet<sup>170)</sup>, wurde von Länderseite verstärkt die Einbeziehung von Grundrechten in die Landesverfassungen ins Auge gefaßt<sup>171)</sup>, um dem Landesbürger jenen Grundrechtsstatus zu gewährleisten, der den modernen staatlichen und gesellschaftlichen Erfordernissen entspricht und den der Bund seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung zu gewährleisten offenbar nicht imstande ist<sup>172)</sup>. Hier kommen in erster Linie soziale Grundrechte in verschiedenen Rechtskonstruktionen (Staatszielbestimmungen, Institutsgarantien, Mitgliedschafts- und Teilhaberechte an öffentlichen Leistungssystemen, Ansprüche auf Sozialhilfe, Rehabilitation u.ä.) in Betracht, die durch eine landesverfassungsrechtliche Verankerung zu einer Aufwertung des aktiven Status des Landesbürgers beitragen könnten. Wenn auch die Problematik der Rechtskonstruktion — Rückwirkungen auf die Freiheitsrechte und Durchsetzbarkeit solcher Rechte — nicht verkannt wird, so bestehen gerade in diesen Bereichen für den Landesverfassungsgesetzgeber im Hinblick auf die Kompe-

167) Siehe etwa den jüngsten Versuch der stmk „Kontrollinitiative“ der Landesverfassungsnovelle 1982, LGBl 1982/58 oder die Pläne Salzburgs und Vorarlbergs, Volksbegehren ab einer gewissen Stimmenzahl zwingend mit einer Volksabstimmung zu verbinden.

168) Siehe die Erläuterungen dieser Verfassungsnorm unter III.4.b.aa. mit Anm 188 ff.

169) Art 10 Abs 1 Z 1 (in Verbindung mit Art 149 B-VG, MRK u.a.) und Art 99 B-VG; unrichtig ist freilich die Auffassung des VfGH in VfSlg 3314/1958, daß Grundrechte schlechthin Bundessache seien.

170) PERNTHALER, AÖR 1969, 31 ff; KLECATKSY, Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: SCHAMBECK (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 92 f; ADAMOVICH/FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht (1982) 311 f.

171) Vgl. PERNTHALER, Reform der Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Bd 3 der (Grazer) Föderalismusstudien (im Druck); in einem Entwurf der VlbG LR zu einer Novelle der LV sind erstmalig soziale Grundrechte enthalten.

172) Gemäß Art 149 B-VG gelten bis auf weiteres die Grund- und Freiheitsrechte der „österreichisch-ungarischen Monarchie“ von 1867 für die Republik weiter; vgl. zu den Hintergründen dieser grundrechtlichen „Minimallösung“ ERMACORA, Quellen 25; DERS., Zur Entstehung, in: SCHAMBECK (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 15 ff.

tenzverteilung genug Möglichkeiten, den Grundrechtsstatus der tatsächlichen Gesellschaftsverfassung anzupassen<sup>173)</sup>.

f) Einen bedeutsamen Anwendungsbereich könnte die Landesbürgerschaft in der *Ausgestaltung der Rechtsstellung des Bürgers im Bereich des Wirtschafts- und Sozialverwaltungsrechts (Förderungsrechte), sowie des Raumordnungs- und Umweltgestaltungsrechts* finden. Hier könnte das Grundkonzept der rechtsstaatlichen und unmittelbaren (partizipativen) Demokratie auf Landesverfassungsebene in den Bereichen gesichert werden, die die Lebensbedingungen der Landesbewohner unmittelbar berühren und daher persönlich erfahrbar sind: in den Raumordnungsverfahren und in den verschiedensten Formen wirtschaftlicher, sozialer und umweltbezogener Planungs- und Förderungsprogramme. Gerade diese Bereiche der Landeszuständigkeiten sind besonders gefährdet, durch technokratische und bürokratische Problemlösungen den Einzelnen und seine Rechtspositionen „sachgerecht“ zu neutralisieren und anonymen Verbänden, Wirtschaftsinteressen und Bürokratien zu Einfluß und „Gestaltungsermessen“ in Planungs- und Förderungssystemen zu verschaffen<sup>174)</sup>. Die verfahrensmäßige Emanzipation des Bürgers im Verwaltungsrechtsverhältnis<sup>175)</sup> würde durch ihre landesverfassungsrechtliche Verankerung als Einrichtungsgarantien, korporative Mitgliedschaftsrechte, Staatszielbestimmungen und Interpretationsgrundsätze<sup>176)</sup> zu einer wirkungsvollen Aufwertung der „Landesbürgerschaft“ führen, ohne daß der dem Landesgesetzgeber verwehrt Bereich der „Staatsbürgerschaft“ auch nur tangiert würde.

g) Dem Wesen des Subsidiariätsprinzips würde es entsprechen, wenn die Mitglieder der kleineren Gemeinschaften ihre Angelegenheiten selbst besorgen würden. Das bedeutet aber, daß öffentliche Angelegenheiten nicht nur im Wege von

---

173) Auch wenn soziale Grundrechte nicht judikativ geltend gemacht werden können, stellen sie doch eine Interpretationsmaxime für die Vollziehung und — mehr noch: eine Zielrichtungsvorgabe für den einfachen Gesetzgeber dar; vgl. dazu FLORETTA/ÖHLINGER, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen (1978); SCHAMBECK, Grundrechte und Sozialordnung (1969) 95 ff; PERNTHALER, Zur verfassungsrechtlichen Verankerung von Ehe und Familie in der österreichischen Rechtsordnung, FS Klecatsky (1980) 747 f.

174) Diese Mediatisierung des Einzelnen durch Verbände und ihre bürokratischen Apparate ist in Österreich durch das System der Beiräte in der Verwaltung im rechtlichen Bereich weit verbreitet. Raumordnungsbeiräte, Naturschutzbeiräte u.v.a. stellen die „gesellschaftlichen“ Einflußbereiche auf staatliche Planungsakte dar. Daß die Bürger ihre Interessen von diesen kollektiven Mächten nicht immer gut vertreten sehen, beweisen die vielen spontanen Bürgerinitiativen, Bürgeraktionen usw. Vgl. die grundsätzlichen Untersuchungen zu diesem Problembereich bei PERNTHALER, Raumordnung, Bd 2, 212 ff.

175) Vgl. KNOEPFEL, Demokratisierung der Raumplanung (1977) 249 ff; PERNTHALER, Raumordnung, Bd 2, 362 ff; HOLZER, Agrarraumplanungsrecht (1981) 235 ff.

176) Vgl. dazu besonders die Verankerung des „sozialen Rechtsstaates“ in Art 1 Abs 1 der neuen Burgenländischen Landesverfassung.

Rechten und Ansprüchen geordnet werden können, sondern auch *Pflichten zur Mitwirkung und Selbstordnung* in der Gemeinschaft implizieren<sup>177)</sup>. Diese uralte demokratische Erfahrung<sup>178)</sup> gewinnt heute — angesichts der Überanstrengung zentraler Versorgungssysteme und der Unfinanzierbarkeit bürokratischer Superorganisationen sowie der „Grenzen des Wachstums“ ökonomischer Ressourcen des Zentralstaates — neue Aktualität<sup>179)</sup>. Die riesigen Umverteilungs- und Finanzierungssysteme in diesen Bereichen können sicher nicht von heute auf morgen beseitigt werden<sup>180)</sup>, mit zunehmender Finanznot und Steuerwiderständen<sup>181)</sup>, aber auch humanen Defiziten und anderen Leistungsversagen<sup>182)</sup> gewinnt die Alternative der Selbstorganisation und Dezentralisation immer mehr reale Bedeutung für das moderne Gemeinwesen<sup>183)</sup>.

Ländern und Gemeinden wächst dadurch die Aufgabe zu, Rechts- und Organisationsformen der *unmittelbaren Bürgerbeteiligung* an der Besorgung klassischer Aufgaben des Wohlfahrts-, Kulturpflege- und Wirtschaftsordnungsstaates („Leistende Verwaltung“) zu schaffen. Derartige Rechts- und Organisationsformen können aber rechtstechnisch nur über den Weg von öffentlichen Rechten und Pflichten der Landes(Gemeinde)bürger verwirklicht werden. Im allgemeinen werden dabei besondere *Korporationsrechte* (-pflichten) geschaffen werden müssen, die im Bereich der Landes(Gemeinde)rechtsordnungen lange Tradition

177) „Grundpflichten des Staatsbürgers“ waren in der *Weimarer Verfassung* verankert; siehe Art 133 f sowie die Überschrift zum 2. Hauptteil dieser Verfassung und dazu ANSCHÜTZ/THOMA, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Bd (1932) 572 ff. Ansätze finden sich auch in der in Anm 171 erwähnten Novelle zur VlbG LV.

178) Auf ihr beruht nicht nur das *Milizsystem* (siehe dazu STOLZ, Wehrverfassung und Schützenwesen in Tirol von den Anfängen bis 1918 (1960)), sondern auch die sog. „Hand- und Spanndienste“ („Robotten“) der Gemeindebürger zu gemeinnützigen Zwecken, wie Wegebau, Forstpflge, Katastrophenbekämpfung, Bau gemeinnütziger Einrichtungen u.ä.; vgl. die Hinweise in Anm 157.

179) Eine Neuordnung der öffentlichen Sozialdienste nach dem Modell des „Milizsystems“ fordern u.a. ATTESLANDER, Die Grenzen des Wohlstands (1981) 177 ff; BINSWANGER/GEISSBERGER/GINSBURG (Hg), Wege aus der Wohlstandsfalle (1979) 242 ff; MATZNER, Der Wohlfahrtsstaat von morgen (1982).

180) Dies nicht nur wegen der damit verbundenen Funktionärsherrschaften, sondern auch, weil fast die gesamte (private und öffentliche) *Wirtschaft* von den Aufträgen, Stützungen und Arbeitsplatzsicherungen abhängig geworden ist, welche durch die staatliche Verwaltung im weiteren Sinn gewährleistet werden; vgl. dazu die Debatte um die „Reprivatisierung“ (MORSCHER, Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte der (Re)Privatisierung öffentlicher Unternehmen, ÖJZ 1979, 141 ff m.w.N.).

181) Diese führten etwa in den USA zur Aufnahme von Garantien gegen weitere Steuerbelastungen und „Defizit-Spending“ in den Verfassungen einzelner Gliedstaaten (z.B. Kalifornien) und waren die maßgebende Ursache des ideologisch und politisch ungemein erfolgreichen „New Conservatism“ in den USA.

182) Vgl. neben den in Anm 179 zit. Arbeiten auch die Diskussion um die Finanzkrise des Staates in ÖJZ 1977, H 3.

183) Dazu PERNTHALER (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation (1982).

haben<sup>184)</sup> und nur in demokratischer Weise reaktiviert werden müßten, um eine breite Palette von besonderen Mitwirkungs- und Mitgliedschaftsrechten (und -pflichten) der Landes(Gemeinde)bürger zur Verfügung zu haben<sup>185)</sup>.

- h) Nach diesen Ausführungen ist nunmehr auch klargestellt, daß die Auffassung des VfGH, „die Landesbürgerschaft hat überhaupt keinen besonderen rechtlichen Inhalt“, verfehlt ist. Sicher ist, daß die Bestimmungen des Art 6 B-VG insofern ein *bundesstaatliches Homogenitätsgebot* enthalten, als die Bedingungen für *Erwerb und Verlust* der Landesbürgerschaft in allen Ländern gleich zu sein haben und eine Diskriminierung von *Bundesbürgern im Lande gegenüber Landesbürgern* ausgeschlossen ist. Keinesfalls jedoch besteht eine materielle Identität von Bundes- und Landesbürgerschaft, bezogen auf die aus ihr erfließenden Rechte und Pflichten.

#### 4. Der Zusammenhang Landesbürgerschaft - Staatsbürgerschaft in der bundesstaatlichen Systematik des B-VG

- a) Der VfGH und ein Teil der Lehre begründen die rechtliche Irrelevanz der Landesbürgerschaft auch mit dem Hinweis auf die Zuständigkeitsregelung im Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG<sup>186)</sup>. Nach dieser Ansicht liege der Unterscheidung Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft kein rechtlich relevantes Kriterium zugrunde, in Wahrheit liege überhaupt nur *ein* Rechtsverhältnis vor, nämlich das Verhältnis der *Staatsbürgerschaft*, das als Oberbegriff die Bundes- und die Landesbürgerschaft in sich schließe. Da es sich aber nur um ein- und dasselbe Rechtsverhältnis handle, könne es auch nur von *einer* der beiden Staatsgewalten gesetzlich geregelt werden. Diese Argumentation wird auf Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG („Staatsbürgerschaft“) gestützt<sup>187)</sup>.
- b) Das Verhältnis der Begriffe „Landesbürgerschaft“ - „Bundesbürgerschaft“ - „Staatsbürgerschaft“ ist verfassungsrechtlich nicht eindeutig definiert. Die oben dargestellte Meinung, daß sich die rechtliche Qualifikation von Landes- und Bundesbürgerschaft am Staatsbürgerschaftsbegriff des Art 11 B-VG zu orientieren habe, erscheint aus folgenden Erwägungen problematisch:

184) Vgl. etwa die zahlreichen Formen *öffentlicher Genossenschaften* im Bereich des Agrar-, Wege-, Wasser-, Forst- und Bodenreformrechts sowie öffentlicher Wachen (Feuerwehr, Feldschutz, Berg-, Natur- und Wasserwacht), der Sozialdienste (Rettungsgesellschaften, Sozialhilfeverbände), Wirtschaftsverwaltung (Fremdenverkehrsverbände); vgl. dazu die Hinweise in der in Anm 183 zit. Untersuchung.

185) Vgl. PERNTHALER in der in Anm 171 zit. Untersuchung.

186) VfSlg 2455/1952; dieses Argument wird allerdings von keinem Autor als *ausschließliches* Argument gegen die rechtliche Bedeutung der Landesbürgerschaft herangezogen, sondern als „Überdies-Indiz“; vgl. Kelsen/FROELICH/MERKL, Kommentar 71 f; ADAMOVICH, Grundriß<sup>1</sup>, 92; KOJA, Verfassungsrecht 56 f, Anm 49.

187) VfSlg 2455/1952.

- aa) Art 6 B-VG legt zunächst fest, daß für jedes Land eine Landesbürgerschaft besteht. Damit wurde verfassungsrechtlich die Kategorie „Landesvolk“ anerkannt, indem das Verhältnis des Landesbürgers zu seinem Land als *Status* im Sinne der klassischen Staatslehre<sup>188)</sup> gestaltet wurde. Die Bestimmung, daß die Bedingungen über Erwerb und Verlust der Landesbürgerschaft in jedem Land gleich zu sein haben, entspricht dem *bundesstaatlichen Homogenitätsprinzip*<sup>189)</sup>, ändert aber nichts an dieser verfassungsrechtlichen Fundamentalentscheidung. Denn die Regelungen des Erwerbs und Verlustes der Landes- und Bundesbürgerschaft berühren den Inhalt dieser Institute nicht. Die *Erlangung* eines Status ist eben nicht gleichbedeutend mit diesem selbst!

Art 6 Abs 2 B-VG regelt das Verhältnis des Bundes- und Landesbürgerrechts. Dabei folgt er offenbar dem Schweizer Vorbild, das dem Bürgerrecht der Gliedstaaten die Priorität vor der Bundesbürgerschaft einräumt. Dies ist freilich keine *rechtslogische* Notwendigkeit<sup>190)</sup>, der Bundesverfassungsgesetzgeber normierte dies jedoch im Hinblick auf die oben angeführten föderalistischen Wertvorstellungen bewußt so und nicht anders, um die *Wertentscheidung für den Bundesstaat* und die damit verbundene „Selbständigkeit der die Republik konstituierenden Länder“<sup>191)</sup> klar und eindeutig auch im *Status der Bürger* — gleichzeitig das *demokratische* Herzstück der Verfassung — zum Ausdruck zu bringen.

Art 6 Abs 3 B-VG bestimmt, daß jeder Bundesbürger *in jedem Land* die gleichen Rechte und Pflichten hat, wie die Bürger des Landes selbst. Auch diese Bestimmung stellt eine bundesstaatliche Homogenitätsklausel dar. Die Formulierung deutet zunächst auf eine inhaltliche Gleichartigkeit von Bundes- und Landesbürgerschaft (im ganzen Bundesgebiet) hin. Allein eine nähere Betrachtung relativiert diese Gleichartigkeit wesentlich.

Kernpunkt der Bestimmung ist die Wendung „*in jedem Land*“. Konfrontiert man diese Anordnung der *länderweisen* Gleichheit mit dem oben dargestellten *Inhalt* der Landesbürgerschaft, so wird folgende Doppelbedeutung der Anordnung klar:

188) Vgl. die Hinweise in Anm 154.

189) Vgl. WITTMAYR, Österreichisches Verfassungsrecht (1923) 8 f; zum bundesstaatlichen Homogenitätsprinzip im allgemeinen vgl. HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit (1965) 136 ff; HUBER, Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ZÖR 1968, 247 ff; HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat (1969) 233 ff, alle m.w.N.

190) Vgl. NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff (1920) 130 f; GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizer Kantone (1941, Neudruck 1979) 96 f.

191) So der Bericht des Verfassungsausschusses (siehe Anm 138), abgedruckt bei ERMACORA, Quellen 552.

(1) Die Bundesbürger müssen im *selben* Land jeweils dieselben Rechte wie die Landesbürger des betreffenden Landes haben. Das bedeutet aber nicht, daß alle Landes- oder Bundesbürger gleichzeitig auch noch die Rechte der Landes(Bundes)bürger in *anderen* Ländern Österreichs haben müssen.

(2) Für den Bundesbürger muß eine bestimmte *räumliche Nahebeziehung* zum Land gegeben sein, um die „gleichen Rechte und Pflichten“ wie der Landesbürger zu haben.

Für die Ausübung der politischen Rechte muß diese Nahebeziehung im *Wohnsitz* liegen<sup>192)</sup>, für steuerliche Verpflichtungen müssen Anknüpfungspunkte wie gewerbliche Tätigkeit im Lande, Grundbesitz usw. vorliegen<sup>193)</sup>, andere neuere Rechtsvorschriften, die den status activus der Landesbürger ausdrücklich gestalten, knüpfen wieder an den Wohnsitz<sup>194)</sup> an. Dasselbe gilt regelmäßig für Mitwirkungsrechte an Raumplanungen, soziale Rechte, Leistungspflichten der Gemeindebürger, während Korporationsrechte wieder eher an räumlich-wirtschaftliche Tatbestände anknüpfen, usw.

Es kann also keine Rede davon sein, daß durch Art 6 Abs 3 B-VG *alle* Bundesbürger in *allen* Ländern eine undifferenzierte Gleichstellung mit den Landesbürgern *aller* Länder — ebenso wie diese selbst gegenüber den Landesbürgern *anderer* Länder — erfahren hätten! Eine solche Auslegung würde nicht nur dem vielfach erhärteten Verfassungsprinzip der *länderweisen* Rechtsdifferenzierung widersprechen<sup>195)</sup>, sondern dem Verfassungsgesetzgeber unterstellen, er habe von vornherein eine „*Einheits-Landesbürgerschaft*“ für alle Länder schaffen wollen. Dies wäre eine genau so in sich widersprüchliche, ja absurde Anordnung, wie eine „*Staatsbürgerschaft*“, die *einheitlich für alle Staaten* der Welt gelten sollte!

Dennoch hat Art 6 Abs 3 B-VG eine sehr wichtige, aus der historischen Erfahrung der unmittelbaren Nachkriegszeit 1918/1919 begründete Funktion, die unmittelbar mit Art 4 B-VG zusammenhängt<sup>196)</sup>: Diese Bestimmung muß als Verbot einer rechtlichen *Absonderung* und *Selbstisolierung* der Länder gedeutet werden. Dies in zweifacher Weise: Einmal, indem sie Bundesbürger, die *im selben* Land wohnen oder sonstige räumliche Anknüpfungspunkte zum Land (der Gemeinde) aufweisen, den Landesbürgern

192) So schon Art 95 Abs 1 und 117 Abs 2 B-VG und daran anknüpfend die Landtags- bzw. Gemeinderatswahlordnungen der Länder (siehe Anm 94 u. 109).

193) Vgl. DORALT/RUPPE, Grundriß des österr. Steuerrechts II (1981) 18ff u.a.; umgekehrt knüpft auch die wichtige Strukturbestimmung des *abgestuften Bevölkerungsschlüssels* im Finanzausgleich an den Wohnsitz an; vgl. dazu neuerdings das VfGH Erk vom 30.11.1981, A 7/80.

194) Siehe die Hinweise in Anm 164 ff.

195) Siehe dazu die ständige Rechtsprechung des VfGH bei KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht 94.

196) Siehe die Erläuterungen zu Art 4 B-VG bei KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Kommentar 70.

gleichstellt; zum anderen, indem sie Bundesbürger, die in *anderen* Ländern wohnen — in Verbindung mit anderen bundesverfassungsrechtlichen Garantien — den Zugang zur Landesbürgerschaft für alle Bundesbürger undifferenziert offenhält.

Im übrigen sind aber *Differenzierungen* des Status von Bundes- und Landes(Gemeinde)bürgern, soweit sie nicht *diskriminatorischen* Charakter tragen, sicher ebenso mit Art 6 Abs 3 B-VG vereinbar, wie länderspezifische Differenzierungen der Wirtschaftsbedingungen mit Art 4 B-VG<sup>197)</sup>. Im Gegenteil! Schon die Bundesverfassung<sup>198)</sup> selbst ordnet das Kriterium des *Wohnsitzes im Lande* als *zwingende Schranke* der Gleichbehandlung von Bundes- und Landesbürgern an.

- bb) Daß die Landesbürgerschaft einen von der Bundesbürgerschaft *qualitativ* anderen (ausbaufähigen) Inhalt hat (bzw. haben kann), wurde bereits dargelegt<sup>199)</sup>. Die Einrichtung einer gesonderten Bundes- und Landesbürgerschaft in Art 6 B-VG ist die Konsequenz der Tatsache, daß der Bürger als Teil des Landes- *und* des Bundesvolkes Träger zweier originärer Verfassungssysteme ist. Das bedeutet aber gerade nicht, daß nur *ein* Rechtsverhältnis vorliegt, sondern Art 6 B-VG will umgekehrt das für Bundesstaaten charakteristische *doppelte Rechtsverhältnis* des Bürgerstatus zum Bund und zu seinem Land festlegen. Daß dies mit einer deutlich einheitsstaatlich orientierten Vorsicht und Zurückhaltung gegenüber der Befugnis zur Schaffung eines ausgeprägten Sonderstatus in den Ländern geschah (Art 6 Abs 3 B-VG!), liegt durchaus im Sinne des kompromißhaften Grundkonzeptes des Föderalismus im B-VG, vermag aber den hier dargestellten Sinn der Einrichtung des Art 6 B-VG dennoch nicht zu verdecken.
- cc) Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG weist die Kompetenz auf dem Gebiete der „*Staatsbürgerschaft und des Heimatrechts*“ in Gesetzgebung dem Bund und in Vollziehung den Ländern zu<sup>200)</sup>. Der Begriff „Staatsbürgerschaft“ des Art

197) Siehe dazu die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bei KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht 81 f sowie BARFUSS, Zum Verfassungsgebot der Einheitlichkeit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes, ÖJZ 1966, 141 ff.

198) Art 95 Abs 1 B-VG; zur entwicklungsgeschichtlich bedeutsamen Stellung des Wohnsitzes im Staatsangehörigkeitsrecht Österreichs vgl. GRAWERT, Staat 154 ff.

199) Siehe oben III.1. dieser Untersuchung.

200) Der Wortlaut dieser Bestimmung ist seit 1920/25 unverändert geblieben; Umfang und Inhalt haben durch die Abschaffung des Heimatrechts und die Suspendierung des Art 6 B-VG — wie im folgenden dargelegt wird — keine Veränderung erfahren; allerdings gibt es im StbG 1965 *kompetenzrechtliche* Sonderbestimmungen.

11 B-VG ist kompetenzrechtlicher Natur und die Ermittlung seines Inhaltes und Umfanges folgt den Regeln, die Judikatur und Lehre dafür entwickelt haben<sup>201)</sup>.

Durch Art 11 B-VG wird die „Staatsbürgerschaft“ *nicht als Institution geschaffen*, sondern als ein bereits vorausgesetzter Regelungsgegenstand zwischen Bund- und Ländern *kompetenzrechtlich aufgeteilt*. Die Institutionalisierung der Staatsbürgerschaft erfolgte in Form der Dreiteilung Heimatrecht - Landesbürgerschaft - Bundesbürgerschaft durch Art 6 B-VG. Art 11 B-VG baut sohin auf Art 6 B-VG auf. Der Begriff „Staatsbürgerschaft“ ist daher unter Bedachtnahme auf die föderalistische Strukturentscheidung des Verfassungsgesetzgebers auszulegen, wonach im Bundesstaat ein doppeltes Staatsangehörigkeitsverhältnis zu Bund und Ländern bestehen soll.

Der kompetenzrechtliche Inhalt des Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG ergibt sich somit aus den gleichzeitig in Kraft getretenen Bestimmungen des Art 6 B-VG, die durch das im Versteinerungszeitpunkt bestehende Verständnis des Begriffes „Staatsbürgerschaft“ ergänzt und präzisiert werden<sup>202)</sup>. So läßt sich folgender Inhalt ermitteln: Der Kompetenzbegriff „Staatsbürgerschaft“ umfaßt die Regelungen über *Erwerb und Verlust* der Staatsbürgerschaft und damit in Zusammenhang stehende *verfahrensrechtliche* und *organisationsrechtliche* Fragen. Keinesfalls jedoch umfaßt der kompetenzrechtliche Staatsbürgerschaftsbegriff die Befugnis zur materiellen Ausgestaltung der als Status verstandenen Staatsangehörigkeit. Die Festlegung der die Staatsbürgerschaft inhaltlich gestaltenden Rechte und Pflichten kann nicht auf Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG gestützt werden<sup>203)</sup>. Dies entspricht auch dem „klassischen“ Verständnis des Staatsbürgerschaftsrechts, das auf Vorstellungen aufbaut, die weitgehend im Grenzbereich des Völkerrechts und Staatsrechts entwickelt wurden und den Staatsbürgerschaftsbegriff wesentlich im Hinblick auf seine Verwendung in internationalen Beziehungen prägten<sup>204)</sup>. Die „*Staatsbürgerschaft*“ wurde so als Kompetenzbegriff primär von ihrer „internationalen“ Funktion her betrachtet, wobei ihre Entstehung und ihr Erlöschen im Vordergrund standen. Dem entspricht auch die Terminologie: Der Aus-

201) Vgl. dazu FUNK, System, sowie die Nachweise bei KLECATSKY/MORSCHER, Bundesverfassungsrecht 117 ff; zu Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG sind aber bisher keine *kompetenzrechtlichen* Entscheidungen ergangen.

202) Am 1.10.1925 stand das BBG 1925, BGBl 1925/285 in Kraft (vgl. Anm 32); zu den in Geltung stehenden heimatrechtlichen Vorschriften und vor allem den staatsbürgerschaftsrechtlichen Staatsverträgen siehe die Rechtsquellen bei WALDERT, Heimat- und Staatsbürgerschaftsrecht.

203) Dies folgt nicht nur aus dem Inhalt des Staatsbürgerschaftsrechtes 1925 (siehe vorige Anm), sondern auch aus dem Verhältnis zu den übrigen Kompetenztatbeständen, die weitgehend überflüssig würden, wenn der „Status als Staatsbürger“ (Bundes- oder Landesbürger) nach Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG inhaltlich geregelt werden könnte.

204) Vgl. die (auch) begriffsdogmatischen Untersuchungen von MAKAROV, Lehren; GRAWERT, Staat; HEINL, Die Staatsbürgerschaft als Rechtsbegriff, JBl 1946, 27 ff.

druck „Staat“ wird im B-VG regelmäßig als Oberbegriff von Bund und Länder verwendet. Nach einer bestimmten theoretischen Konzeption des österreichischen Bundesstaates sind die „äußeren Beziehungen“ — und damit auch die „äußere Funktion“ der Staatsbürgerschaft — der „Republik“ als Inbegriff von Bund und Ländern zuzuordnen. Dem würde auch die einheitliche Begriffsbildung „Staatsbürgerschaft“ als Inbegriff von Bundes- und Landesbürgerschaft entsprechen.

- c) Der Zusammenhang von Staatsbürgerschaft und Landesbürgerschaft im bundesstaatlichen System des B-VG läßt sich zusammenfassend so skizzieren:

Art 6 B-VG richtet die Landes- und Bundesbürgerschaft ein und regelt ihr Verhältnis zueinander. Diese Bestimmung zielt auf das Verhältnis Bund - Länder ab und hat somit *bundesstaatsinterne* Bedeutung. Klargestellt ist damit der doppelte Bürgerstatus jedes österreichischen Staatsangehörigen. Gleichzeitig wird damit die Zugehörigkeit jedes Österreicher zu einem *Land* als unmittelbarer demokratischer Ursprung und Zurechnungsgrund für das *Landesrecht* anerkannt (*Landesvolk*, d.i. die Summe der Landesbürger, als Quelle des Landesrechts).

Das Verhältnis von Landes- und Bundesbürgerschaft zueinander wird — gemäß dem kompromißhaften Grundmuster der österreichischen Bundesverfassung — im Sinne einer stark *unitarisch* verstandenen bundesstaatlichen Homogenität geregelt. Art 6 B-VG ist daher *mehr* als eine Verfassungsbestimmung neben vielen anderen: Sie ist eine institutionelle Grundnorm des österreichischen Bundesstaates *und* der Staatsangehörigkeit zugleich: Zum einen ist hier die Einrichtung der *doppelten* Staatsangehörigkeit im Bundesstaat begründet, zum anderen sind hier die bundesstaatlichen Homogenitätsregelungen festgelegt, welche der Verfassungsgesetzgeber zur Integration der selbständigen Landesbürgerschaft im bundesstaatlichen Rechtssystem für notwendig erachtet hat<sup>205)</sup>.

Auf dieser bundesstaatlichen institutionellen Grundentscheidung, die Staatsbürgerschaft als doppeltes Bürgerschaftsrecht einzurichten, baut Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG auf: Er verteilt die *Kompetenzen* auf dem Gebiete des „*Staatsbürgerschaftsrechtes*“, d.h. der Bundes- und Landesbürgerschaft, nicht aber der inhaltlichen Ausgestaltung des *Status* als Bundes- oder Landesbürger.

Dabei steht die *äußere Seite* der Staatsangehörigkeit im Vordergrund. Im Hinblick auf den letzten Satz des Art 6 Abs 1 B-VG ist die Zuweisung der *Gesetzgebungskompetenz* an den Bund institutionell geboten und Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG könnte in diesem Sinne geradezu als Konsequenz — und nicht als einheitsstaatsbürgerschaftliche *Beschränkung* — des Art 6 Abs 1 B-VG aufgefaßt werden.

---

205) Für diese Erklärung von der *bundesstaatsinternen* Bedeutung des Art 6 B-VG spricht auch, daß im gesamten Art 6 nie von „Staatsbürgerschaft“ die Rede ist.

In dieser Untersuchung wird der Ausdruck „Landesbürgerschaft“ nicht nur im „staatsbürgerschaftsrechtlichen“ Sinne, sondern im umfassenden Sinne des *Status des Landesbürgers* verstanden. In diesem Sinne einer bundesstaatlich-demokratischen Grundnorm des doppelten Bürger- und Volksbegriffes dürfte der Ausdruck auch in Art 6 B-VG verwendet sein. Eine Derogation oder auch nur eine „Suspendierung“ der Landesbürgerschaft als *Status* ist durch die Änderung des (Bundes)Staatsbürgerschaftsrechts keinesfalls eingetreten, weil sich hierauf die Bundesregelung weder bezieht noch kompetenzmäßig beziehen dürfte.

## 5. Die Regelung der Landesbürgerschaft in den bundesstaatlichen Rechtsordnungen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland

Die vom VfGH eingeschlagene Richtung, das Wesen einer bundesstaatlichen Organisationsform systemvergleichend zu ermitteln, legt eine Darstellung der „Landesbürgerschaft“ anderer Bundesstaaten nahe. Daß wir uns hierbei auf die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland beschränken, hat seinen Grund darin, daß diese Bundesstaaten — wie Österreich — kontinentale Verfassungsordnungen westlich-demokratischen Zuschnitts repräsentieren, und somit einem Systemvergleich problemloser zugänglich sind als außereuropäische Verfassungsordnungen<sup>206)</sup>.

### a) Die Schweiz

Die Regelungen des schweizerischen Staatsangehörigkeitsrechts<sup>207)</sup> sind durch den konsequenten Föderalismus, der die Staatsentwicklung stets prägte, gekennzeichnet. Hier ist das Subsidiaritätsprinzip klar maßgebend, obgleich es nicht die Ideenwelt katholischer Soziallehre oder anderer Ideologien war, die dieses Verfassungs- und Regierungssystem prägten, sondern historische Entwicklungen und politische Traditionen<sup>208)</sup>. In den Materialien zum Schweizer BürgerrechtsG heißt es einleitend: „Historische Entwicklung und staatsrechtlicher Aufbau der Eidgenossenschaft ergeben, daß das Schweizer Bürgerrecht zwar staatsrechtlich

206) Eine Exkursion durch die bundesstaatlichen Verfassungen Afrikas, Asiens oder Lateinamerikas hätte auch wegen der vom VfGH stets beachteten Sicht aus dem Blickwinkel des *historischen* Bundesverfassungsgesetzgebers keine Relevanz für diese Untersuchung. Zur Zeit der Entstehung des B-VG kannten die USA eine in Bundes- und Landesbürgerschaft gegliederte Staatsangehörigkeit. Zu den Problemen des bundesstaatlichen Strukturvergleiches siehe BOTHE, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht (1977) 7 ff; PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1982); MORSCHER, Land und Provinz (1982) 11ff.

207) Vgl. Art 43, 44, 45, 54, 60, 68, 110 BV; das BG über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts v. 29.9.1952; Art 270 ff ZGB.

208) Zur historischen Entwicklung siehe GRAWERT, Staat 143 ff; LICHTER, Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht<sup>2</sup> (1955) 747 ff.

und völkerrechtlich bedeutsam, aber nichts Selbständiges, Unabhängiges ist“<sup>209)</sup>.

Art 43 Abs 1 BV bestimmt, daß jeder *Kantonsbürger* Schweizer Bürger ist. Damit wird das Kantonsbürgerrecht grundsätzlich als das primäre erklärt, das von Rechts wegen das Schweizerbürgerrecht nach sich zieht<sup>210)</sup>. Ferner besitzt im allgemeinen jeder Schweizer Bürger ein besonders geregeltes *Gemeindebürgerrecht*, in dem sich noch deutlich die alten, im Armenwesen wurzelnden Züge des „Heimatrechts“ finden<sup>211)</sup>. Dieses Gemeindebürgerrecht baut auch heute noch vielfach auf der Abstammungsgemeinschaft auf, und ist als *ius sanguinis* weit mehr dem Personenverband als staatsbildende Kraft verpflichtet als dem Territorium als sozietätsvermittelndes Element (*ius soli*)<sup>212)</sup>.

Das Verhältnis Gemeindebürgerrecht - Kantonsbürgerrecht - Schweizerbürgerrecht ist durch die BV nicht abschließend geregelt. Art 44 BV weist dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz zu, *Bedingungen* für den Erwerb und Verlust des Schweizerbürgerrechts zu erstellen. Da das Schweizerbürgerrecht nur Folge des kantonalen ist, bezieht sich diese Befugnis, den Rahmen der Staatsangehörigkeitsregelungen abzustecken, weitgehend auf das Kantonsbürgerrecht<sup>213)</sup>. Daneben regeln bundesrechtliche Bestimmungen des Zivilgesetzbuches, die sich kompetenzrechtlich auf Art 64 BV stützen, die Bedingungen für den Erwerb des Kantons- und Gemeindebürgerrechts kraft Abstammung<sup>214)</sup>. Innerhalb dieses Rahmens sind die Kantone frei, das Kantonsbürgerrecht zu regeln. Insbesondere die Festlegung des rechtlichen Verhältnisses zwischen Kantons- und Gemeindebürgerrecht sowie die Regelungen über den Erwerb der Kantonsbürgerschaft durch kantonsfremde Schweizerbürger basieren zur Gänze auf kantonaler Kompetenz.

Das Verhältnis Kantonsbürgerrecht - Gemeindebürgerrecht ist in den 23 Kantonsverfassungen unterschiedlich geregelt<sup>215)</sup>. Wird das Bürgerrecht durch Abstammung erworben, so hat der Erwerb des Kantonsbürgerrechts, das das Primäre ist, kraft Gesetzes auch den Erwerb des Gemeindebürgerrechts zur Folge. Bei den anderen Erwerbstiteln bestehen unterschiedliche Rangverhältnisse. In ein-

209) Zitiert nach LICHTER, Staatsangehörigkeit 751.

210) Das in Art 43 Abs 1 BV festgelegte Prinzip der Mediatisierung des Schweizerbürgerrechts durch das kantonale ist aber bezüglich völkerrechtlicher Gebietszuteilungen an die Schweiz oder bei Übernahme von Heimatlosen durchbrochen; vgl. Art 68 BV sowie GIACOMETTI, Staatsrecht 97.

211) Die Regelung des Gemeindebürgerrechts ist zur Gänze kantonale Kompetenz. Fürsorgerechtliche Aspekte sind aber schon in der BV vorgezeichnet; vgl. insb. Art 43 Abs 4; 44 Abs 5 und 6; 45 Abs 3 und 4 BV.

212) Vgl. etwa RUTH, Das Schweizerbürgerrecht. Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins (1937) 30 a; GIACOMETTI, Staatsrecht 105 ff.

213) Vgl. das in Anm 207 zitierte Bundesgesetz.

214) Art 270 ff ZGB.

215) Siehe GIACOMETTI, Staatsrecht 105 ff.

zelen Kantonen ist das Gemeindebürgerrecht das primäre Bürgerrecht, dessen Erwerb das Kantonsbürgerrecht unmittelbar nach sich zieht; in Genf besteht eine umgekehrte Regelung: dort ist das Kantonsbürgerrecht das primäre und sein Erwerb zieht kraft Gesetzes das Gemeindebürgerrecht nach sich. In der Mehrzahl der Kantone hingegen sind Kantons- und Gemeindebürgerrecht selbständig und müssen durch zwei getrennte Akte erworben werden, wobei das Gemeindebürgerrecht in der Regel zeitlich vorher erworben werden muß. Da aber das Kantonsbürgerrecht grundsätzlich das Primäre ist, erfolgt die Erteilung des Gemeindebürgerrechts unter einer Suspensivbedingung.

Die Vollziehung der staatsbürgerschaftlichen Regelungen ist grundsätzlich kantonale Sache, doch bedarf die Verleihung des Kantonsbürgerrechts einer bundesbehördlichen Bewilligung.

#### b) *Die Bundesrepublik Deutschland*

Die Landesbürgerschaft ist im Geltungsbereich des Bonner Grundgesetzes zwar verfassungsrechtlich vorgesehen, praktisch jedoch ohne Bedeutung. Art 74 Z 8 GG normiert die „Staatsangehörigkeit in den Ländern“ als Materie der konkurrierenden Gesetzgebung. Von dieser Zuständigkeit haben aber bisher weder Bund noch Länder Gebrauch gemacht.

Die deutschen Länder haben *das Recht, nicht aber die Pflicht*, die Landesbürgerschaft einzuführen. In einzelnen Ländern<sup>216)</sup> enthalten die Landesverfassungen, die noch vor Inkrafttreten des GG erlassen wurde, Regelungen über die Landesbürgerschaft. Da diese Bestimmungen aber durch ein Gesetz ausfüllungsbedürftig sind, solche Vorschriften aber nicht erlassen wurden, bleiben diese Bestimmungen ohne durchsetzbaren Rechtscharakter<sup>217)</sup>.

Primäres Staatsbürgerrecht ist die *Staatsangehörigkeit im Bund*<sup>218)</sup>. Die Länder könnten sohin nur solche Personen in ihre landesbürgerschaftlichen Regelungen einbeziehen, die bereits Bundesbürger sind. Dabei stellt Art 33 Abs 1 GG als bundesstaatliche Homogenitätsnorm eine Art 6 Abs 3 B-VG vergleichbare Schranke dar.

Die Regelungen des GG weisen zwar einen weit geringeren föderalistischen Gehalt auf als die der Reichsverfassung von 1871 und der Weimarer Reichsverfas-

216) Vgl. Art 6 ff Bayerische Verfassung; Art 75 Rheinland-Pfälzische Verfassung.

217) Siehe MEDER, Die Verfassung des Freistaates Bayern<sup>2</sup> (1978) 77; KALKBRENNER, Ein Staat ohne Staatsangehörige, BayVBl 1976, 714 ff; MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Grundgesetz. Kommentar, Rdn 52 ff zu Art 74, alle m.w.N.

218) Siehe dazu die umfangreichen Arbeiten mit Hinweisen aus Lehre und Judikatur von MAKAROV, Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht<sup>2</sup> (1971); BAUER, Die deutsche Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik nach dem Grundvertrag, Diss. München (1974); STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd I (1977) 204 ff.

sung, wo grundsätzlich die Reichs(staats)angehörigkeit durch die Staatsangehörigkeit eines Landes vermittelt wurde<sup>219)</sup>. Auf Grund der besonderen historischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und der meisten ihrer Länder (ausgenommen: *Freistaat Bayern*) konnte sich ein historisch gewachsenes Zusammengehörigkeitsgefühl der „Landesbürger“ zunächst kaum entwickeln. Infolge des stark unitarischen und kooperativ-verflochtenen Bundesstaatssystems scheint auch in der Folge das „Landesbewußtsein“ in den deutschen Ländern nicht stark genug entwickelt zu sein, um die grundsätzlich möglichen Regelungen über eine Landesbürgerschaft zu veranlassen. Zu beachten ist auch, daß jede Regelung der Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik an das rechtlich unlösbare „deutsch-deutsche“ Grundproblem rührt<sup>220)</sup>, so daß auch aus diesem Grund jede Neuregelung unterblieb. In jüngster Zeit zeigen sich aber in Bayern Tendenzen, der Landesbürgerschaft wieder verstärktes Interesse zuzuwenden<sup>220a)</sup>.

219) Vgl. das Reichs- und StaatsangehörigkeitsG v. 22.7.1913, RGBl 583; MAKAROV, Staatsangehörigkeitsrecht 40 ff und 235 ff.

220) Vgl. neben der Präambel auch Art 116 Abs 1 GG und die Hinweise bei MAJUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Grundgesetz. Kommentar zu Art 116 GG, sowie SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, Kommentar zum Grundgesetz<sup>4</sup> (1977) 1024 f.

220a) Vgl BORNEMANN, Die Bayrische Staatsangehörigkeit, BayVBl 1979, 748 ff und BayVBl 1982, 590 ff; GREMER, Die bayrische Staatsangehörigkeit, BayVBl 1981, 527 f.

## IV. Landesbürgerschaft und Demokratie

### 1. Das stufenweise gegliederte Demokratiekonzept des B-VG

- a) Die Bundesverfassung hat Österreich *nicht als zentrale, einheitliche Demokratie* eingerichtet. Die Staatsorganisation ist vielmehr durch die Gliederung in eine *Vielzahl relativ unabhängiger demokratischer Organisationseinheiten* gekennzeichnet<sup>221</sup>). So stellen die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden auf der einen, die nichtterritorialen Selbstverwaltungskörper mit besonderer demokratischer Legitimation auf der anderen Seite ein System demokratischer Organisation dar, dessen Teile durch eine komplexe Struktur von gegenseitigen Beziehungen zu jenem globalen demokratischen Gebilde verwoben ist, das als „österreichische Konsensdemokratie“ wohl als eine der vielschichtigsten und originellsten Demokratien bekannt ist<sup>222</sup>).

In der Bundesverfassung ist dieses System als stufenweise gegliederter Aufbau von Rechtsträgern angelegt. Diese Rechtsträger sind alle eigenständig demokratisch legitimiert und stehen in unmittelbarer Wechselbeziehung zu dem (der) sie konstituierenden „Volk“, „Teilvolk“ oder „Bürgerschaft“<sup>223</sup>). Die Bundesverfassung geht sohin *nicht* von der Vorstellung der *zentralen Repräsentation des einheitlichen Staatsvolkes* aus<sup>224</sup>), sondern von der Vorstellung der „Zuordnung der gleichen Menschen zu verschiedenen Völkern“<sup>225</sup>). Diese Vorstellung ist sowohl durch die klassische Entwicklung des Status-Begriffes<sup>226</sup>) als auch durch die Bundesstaatslehre<sup>227</sup>) geprägt und wird heute durch die soziologische Rollentheorie, die den Menschen von seinen verschiedensten Bezügen zu verschiedensten sozialen Ordnungen her zu begreifen sucht<sup>228</sup>), erhärtet.

221) Siehe dazu PERNTHALER, Raumordnung, Bd 2, 28 ff m.w.N.

222) Vgl. MARCIC, Die Koalitionsdemokratie (1966); LEHMBRUCH, Proporzdemokratie (1967); DERS., Das politische System Österreichs in vergleichender Perspektive, ZÖR 1971, 35 ff; PELINKA/WELAN, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971); KNOLL/MAYER, Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis (1976).

223) Vgl. die bundesverfassungsrechtlich vorgezeichneten demokratischen Wahlprinzipien für alle Gebietskörperschaften in Art 26, 95 und 117 Abs 2 B-VG.

224) In die Richtung des „demokratischen Zentralismus“ argumentieren Kelsen und Merkl. Vgl. etwa Kelsen, Demokratisierung der Verwaltung, ZfVerw 1921, 5 ff; Merkl, Demokratie und Verwaltung (1923).

225) PERNTHALER, Land, 21 ff.

226) Zum Status-Begriff siehe Jellinek, System; dazu Staff, Lehren vom Staat (1981) 299 ff, sowie die in Anm 154 zit. Arbeiten.

227) Siehe die Nachweise in Anm 118 f und 131 ff.

228) Vgl. Linton, The Study of Man (1936); Dreitzel, Das gesellschaftliche Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Vorstudien zu einer Pathologie des Rollenverhaltens (1968); Dahrendorf, Homo Soziologus<sup>9</sup> (1970)

- b) *Organisationsrechtlich* schlägt sich dieses Konzept in der Ausgestaltung der die Staatlichkeit verwirklichenden Organe nieder: Entsprechend dem Verfassungsauftrag des Art 1 B-VG<sup>229)</sup> sind die rechtserzeugenden Organe demokratisch legitimiert, wobei die Gesetzgebungsorgane (im materiellen Sinn) direkt vom Volk bestellt werden, während die Vollziehungsorgane zumeist nur einen mittelbaren demokratischen Bezug aufweisen. Jedoch läßt sich — entsprechend dem stark repräsentativen Grundzug des B-VG freilich oft nur *mittelbar* — jede Organfunktion einer Gebietskörperschaft auf den Volkswillen zurückführen<sup>230)</sup>. Im Landes- und Gemeindebereich ist der aus Wahlen hervorgegangene Landtag bzw. Gemeinderat das Kurationsorgan der obersten Verwaltungsorgane, die wiederum diesen Organen (auch) für die Tätigkeiten der ihnen untergeordneten Organe verantwortlich sind. Im Bundesbereich ist der demokratische Bezug zur Vollziehung einerseits über die parlamentarische Verantwortlichkeit, andererseits über die Ernennungsrechte des unmittelbar gewählten Bundespräsidenten hergestellt.
- c) Diesem gegliederten demokratischen Aufbau der Staatsorganisation entspricht auch die Zuordnung des Volkes zu den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften. Bundesvolk, Landesvolk, Gemeindebürgerschaft sind *eigenständige politische Körper*, die als Gesamtheit eben dieses Volk darstellen, von dem alles Recht der Republik Österreich ausgeht. Daß dieser, der Verfassung zugrundeliegende Volksbegriff, das *österreichische Volk* in eben dieser Gliederung und nicht als Summe von eindimensionalen Staatsbürgern meint, wurde bereits oben nachgewiesen<sup>231)</sup>.
- d) Nur im Zusammenhang mit dieser stufenweise gegliederten Demokratiekonzeption der Bundesverfassung kann der Sinn der Regelungen des Art 6 B-VG richtig erfaßt werden: Der Bürger, Ursprung und Ziel *aller* demokratischen Staatstätigkeit, wird durch Art 6 B-VG zu diesen gegliederten demokratischen Gemeinwesen in Beziehung gesetzt. Da letztlich der Bürger und nicht die Gebietskörperschaft oder gar der Repräsentant das *Subjekt der Demokratie* auf allen drei Ebenen ist<sup>232)</sup>, legt Art 6 B-VG auch seinen *status civitatis* in allen drei Ebenen an: Gemeindebürger - Landesbürger - Bundesbürger, wobei die in Art 6 B-VG nor-

229) Zur juristischen Transformation des Begriffes der Volkssouveränität in Art 1 B-VG siehe ÖHLINGER, Der Stufenbau der Rechtsordnung (1975) 32 ff; ÖHLINGER/MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff.

230) Darin zeigt sich das Kelsen/Merkl'sche Demokratiekonzept besonders deutlich (vgl. die in Anm 224 zit. Arbeiten sowie Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1925, 320 ff; Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927, 334 ff). Diese rein formale und in der Realität des Parteien- und Verbändestaates weitgehend fiktive Demokratievorstellung wurde oft kritisiert. Siehe insb. ÖHLINGER/MATZKA, ÖZP 1975, 45 ff m.w.N.

231) Siehe oben III.1. dieser Untersuchung unter Bezugnahme auf PERNTHALER, Land.

232) Siehe KLECATSKY, Geht das Recht der Republik Österreich vom Volk aus?, JBl 1976, 512 ff.

mierte Priorität des Heimatrechts wohl eher historische und in der Fürsorgefunktion dieses Instituts begründete Ursachen hatte, als daß es sich um eine bewußte Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips handelte.

Es ist auch nicht die Rangordnung, die die zentrale Bedeutung des Art 6 B-VG unter demokratischen Aspekten ausmacht, sondern die bundesverfassungsrechtliche Anerkennung, daß der Bürger in der Mitgliedschaft des Volkes (der Bürgerschaft) *Souverän* auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen ist. In Verbindung mit den Prinzipien der Gleichheit und politischen Freiheit ist damit das Urbild der liberalen Demokratie westlicher Prägung angesprochen und in Verbindung zu Bundesstaat und Gemeindeautonomie gebracht!

## 2. Die Beseitigung des Art 6 B-VG als asymmetrischer Einbruch in dieses Konzept

- a) Die Verfassungsnormen, die den gegliederten Aufbau der demokratisch organisierten Gebietskörperschaften regeln<sup>233)</sup> und Art 6 B-VG bilden in ihrem Zusammenhang ein symmetrisches System des Zusammenhanges von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Bezieht man in diesen Zusammenhang auch noch die vielfältigen Regelungen über das *Territorium* ein (ein und dasselbe Gebiet als Bundes-, Landes- und Gemeindegebiet, Geschlossenheit der Territorien der Gebietskörperschaften, Prinzip des „Nicht-Schneidens“ der Grenzen, Zusammenhang zwischen Wahlkreisen und territorialer Gliederung des Staatsgebietes u. a.<sup>234)</sup>), so ergibt sich deutlich der Charakter des österreichischen Föderalismus als eine sich auf alle Staatselemente beziehende Form der *territorialen Gewaltenteilung*<sup>235)</sup>.
- b) Diese Symmetrie zwischen territorialer, politischer und volklicher Gliederung des Gemeinwesens wurde durch die „Abschaffung“ des Art 6 B-VG empfindlich gestört. Auf ein klar gegliedertes politisches und administratives System und seine „unverletzlichen“ territorialen Abgrenzungen wurde plötzlich ein einheitlicher, in sich völlig nivellierter Bürger- und Volksbegriff aufgepropft. Dem Österreicher wurden gleichsam die bunten Hosen und Jacken der Landesbürgerschaft und des Heimatrechts weggenommen und ihm dafür der graue Kittel der einheitlichen Staatsbürgerschaft umgehängt! Die Länder behielten zwar ihr Gebiet und ihre Staatsgewalt, das Substrat aller demokratischen Staatlichkeit mußten sie sich aber vom Bund ausleihen: Nicht mehr der *Landesbürger* wäre es, der

233) Neben den Bestimmungen des B-VG ist hier besonders das F-VG 1948 hervorzuheben, das jedoch eine tiefgreifende Asymmetrie zwischen dem verfassungsrechtlichen Aufbau der Gebietskörperschaften und ihren finanziellen Beziehungen begründet. Vgl. dazu BÖS, Das Finanzsystem, in: SCHAMBECK (Hg), Bundes-Verfassungsgesetz 717 ff.

234) Dazu PERNTHALER, Raumordnung, Bd 1, 53 ff.

235) So auch KOJA, Verfassungsrecht 42, Anm 13.

das Landesvolk konstituiert, sondern der im Land lebende *Bundesbürger*! Zwar ist diese Form der Entstaatlichung der Länder diesen infolge der Verflechtung der politischen Systeme mit den Parteien und Verbänden praktisch nicht so zum Bewußtsein gekommen, wie viele der zentralistischen Einbrüche seit dem Inkrafttreten des B-VG<sup>236)</sup>. *Staats- und demokratietheoretisch* würde dies aber für den Stand des Föderalismus mehr als eine beliebige Detailänderung bedeuten: Es wäre dies eine völlige Denaturierung des sich selbst bestimmenden Landesvolkes als konstituierendes Element der eigenständigen Landesstaatsgewalt und Landesrechtsordnung. Daß dies in Wahrheit nicht der Sinn der zahlreichen „provisorischen“ Verfassungsänderungen im Zusammenhang mit der Neuordnung des Staatsbürgerschaftsrechts war und daher die „*Landesbürgerschaft*“ im bundesverfassungsrechtlichen Sinne des *Status als Mitglied des Landesvolkes* auch nicht „abgeschafft“ wurde, sei an dieser Stelle neuerdings hervorgehoben.

---

236) Verlust der Sicherheitshoheit, Schulhoheit, weitgehende finanzielle Unselbständigkeit usw. Siehe das „föderalistische Sündenregister“ bei ERMACORA, Österreichischer Föderalismus an mehreren Stellen.

## V. Landesbürgerschaft und Landesverfassung

### 1. Landesvolk und Landesverfassung

- a) Die Bundesverfassung normiert den Begriff „Landesvolk“ nicht als solchen. Auch die Landesverfassungen beziehen sich nur vereinzelt *ausdrücklich* auf ihr Landesvolk<sup>237)</sup>. In der Folge wird aufgezeigt, daß sowohl der Bundesverfassung als auch den Landesverfassungen der Begriff „Landesvolk“ auch ohne ausdrückliche Normierung immanent ist, mehr noch: daß beide Typen von (demokratischen) Verfassungssystemen ohne diesen Begriff gar nicht denkbar wären.

Die österreichische Staatsrechtslehre hat vom Landesvolk als selbständige verfassungsrechtliche Kategorie so gut wie keine Notiz genommen<sup>238)</sup>. Der Begriff „Landesvolk“ wird hier fast ausschließlich als Synonym für die *staatsbürgerschaftsrechtliche* Problematik der Landesbürgerschaft des Art 6 B-VG verwendet<sup>239)</sup>.

Schon oben (III.1.) wurde der bundesverfassungsrechtlich vorausgesetzte Begriff des *Landesvolkes* im Sinne des konkreten Bundesstaats- und Demokratiesystems der österreichischen Bundesverfassung dargelegt. Darauf aufbauend kann nunmehr der Zusammenhang des Landesvolkes mit der *Landesrechtsordnung* kurz dargelegt werden. Aus diesem Zusammenhang erhellt sich dann die Bedeutung, die eine Verankerung der Landesbürgerschaft in den Landesverfassungen für die Länder hat.

- b) Die Landesverfassungen wurden jahrzehntelang — soweit ihnen überhaupt wissenschaftliches Interesse zugewendet wurde<sup>240)</sup> — als von der Bundesverfassung delegierte und dieser gegenüber formell wie materiell untergeordnete Rechtsnormen betrachtet<sup>241)</sup>. Da die Verfassungshoheit der Länder durch Bundesrechtsnormen *konstituiert* galt, erschien auch die Frage nach dem Subjekt des *pouvoir*

237) Art 5 Abs 2 Oö L-VG; Art 9 Abs 2 VlbG LV; Art 5 bgld L-VG; auch Art 2 bgld L-VG: „Die Staatsgewalt geht vom Volk aus“, bezieht sich eindeutig auf das Landesvolk.

238) Die in Anm 3 zitierte Arbeit von PERNTHALER, Land, hat soweit ersichtlich, erstmalig den Begriff „Landesvolk“ in seiner gesamten staatsrechtlichen Dimension zu erfassen versucht; vgl. aber auch die Ansätze bei ESTERBAUER, Kriterien 76.

239) Vgl. MOKRE, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929) 3 ff; KOJA, Verfassungsrecht 56 ff; ADAMOVICH, Handbuch<sup>6</sup>, 88; WALTER, Bundesverfassungsrecht 131 ff und 138 f; ERMACORA, Verfassungslehre 262.

240) Siehe die Nachweise und Gründe für die stiefmütterliche wissenschaftliche Behandlung des Landesverfassungsrechts bei PERNTHALER/WEBER, Der Staat 1982, 584 f.

241) Vgl. etwa Kelsen/FROELICH/MERKL, Kommentar 203; ADAMOVICH, Landesverfassungsgesetze (1948) V; KOJA, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, 63 ff; WALTER/MAYER, Grundriß<sup>4</sup>, 228.

constituant entbehrllich: Bundes- wie Landesverfassungen schienen in der Souveränität des „Volkes“ zu wurzeln, das — ohne Bezug auf die bundesstaatliche Gliederung — als staatsrechtliche und politische Einheit der *Republik Österreich als Ganzes* betrachtet wurde<sup>242)</sup>.

Niemand kann nun bestreiten, daß es ein „*österreichisches Volk*“ als politische Einheit gab und gibt, das sich 1918 noch als „*deutsches Volk in Österreich*“ verstand<sup>243)</sup> und 1945 gegenüber „Großdeutschland“, aber auch den Alliierten Selbstbestimmungsrecht und Eigenstaatlichkeit in Anspruch nahm. Aber: Ebenso ist es *historische Realität*, daß sich dieses *österreichische Volk* niemals in seiner Geschichte und auch nicht in der Gegenwart als Summe territorial beziehungslose „Staatsbürger“ versteht. Das österreichische Volk war und ist stets in seine historisch gewachsenen und individuell unterschiedenen *Landesvölker* gegliedert<sup>244)</sup>. Und es waren diese Landesvölker, die als Träger des Selbstbestimmungsrechts der Völker zweimal diese Republik mitbegründet haben und — ebenso wie der Bund — Träger des (internen) Selbstbestimmungsrechts und der staatlichen Souveränität sind!<sup>245)</sup>

- c) Die Charakteristik der Länder als unmittelbare Teilhabe an der Verfassungshoheit im Bundesstaat, ihr (internes) Selbstbestimmungsrecht, kurz: die (Glieder-) *Staatsqualität* der Länder führt wieder zum Landesvolk zurück. Es ist das Landesvolk, das die demokratische Grundlage der Verfassungsautonomie der Länder darstellt, das Träger des (internen) Selbstbestimmungsrechts ist. Dieses Landesvolk, das als „Rechtsquelle“ von Art 1 B-VG ebenso normativ erfaßt ist wie das Bundesvolk, verleiht der Landesrechtsordnung ihre Qualität einer originären Staatsrechtsordnung<sup>246)</sup>. Dieses Landesvolk als Verfassungssubjekt und seine Mitglieder: die Landesbürger können aber durch *staatsbürgerschaftsrechtliche* Vorschriften im Sinne des Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG legitimer Weise gar nicht „eliminiert“ werden. Hier zeigen sich auch die Widersprüche des formalen Rechtspositivismus, der zum einen die Aufhebung des Art 6 B-VG durch das NSG vertritt, zum anderen aber doch nicht umhin kann, dem Landesvolk rechtliche Rele-

242) Vgl. Kelsen/FROELICH/MERKL, Kommentar 64 ff; vgl. auch Art II der Unabhängigkeitserklärung, StGBI 1945/1; § 1 Abs 1 R-ÜG, StGBI 1945/6.

243) So die Resolution der Sozialdemokraten, die die Grundlage für das gemeinsame Vorgehen der Parteien nach dem Zusammenbruch der Monarchie bildete; vgl. Kelsen, Verfassungsgesetze, Teil 1, 1 ff.

244) Vgl. WIESFLECKER, Der Föderalismus in der österreichischen Geschichte, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien, Bd 1 (1977) 7 ff; PERNTHALER, Nationalfeiertag und Föderalismus, Die Republik 4/1980, 15 ff.

245) Vgl. PERNTHALER/ESTERBAUER, Montfort 1973, 128 ff; PERNTHALER, Staatsgründungsakte; DERS., Land 26 f.

246) Vgl. HERZOG, DÖV 1962, 86 f; SCHMIDT, AÖR 1962, 253 ff; PERNTHALER, ZÖR 1969, 371.

vanz zuzusprechen, sei es in der Abgrenzung des persönlichen Geltungsbereiches der Landesrechtsordnungen<sup>247)</sup>, sei es in der Qualifikation des Kurationsorgans des Landesverfassungsgesetzgebers<sup>248)</sup>.

- d) In dieser Verknüpfung der demokratischen Legitimation der Verfassungshoheit der Länder<sup>249)</sup> mit der auch dem B-VG zugrundeliegenden Anerkennung des *Landesvolkes* als Subjekt aller demokratischen Vorgänge im Lande<sup>250)</sup> erscheint die Bezugnahme auf das Landesvolk in den Landesverfassungen als positivrechtliche Anerkennung der Grundlage des Demokratiesystemes in den Ländern. Vom Standpunkt des Bundesverfassungsrechts ist die *verfassungsrechtliche* Definition des Landesvolkes durch die Länder freilich in zweifacher Hinsicht begrenzt: Einmal durch die liberalistisch individualrechtliche Konzeption des „Volkes“ der Demokratie als Summe *politisch gleichberechtigter Staatsbürger* (Art 7, 26, 95, 117 B-VG); zum anderen durch das bundesstaatliche *Homogenitätsprinzip*, das verbietet, Bundesbürger wegen Nichtzugehörigkeit zum Landesvolk landesverfassungsrechtlich zu diskriminieren oder vom gleichberechtigten Zugang zur Landesbürgerschaft (zum „Landesvolk“) auszuschließen<sup>251)</sup>. Im ganzen wird es daher unzulässig sein, wenn die Landesverfassung bei der Begriffsbestimmung des Landesvolkes als Aktivbürgerschaft von der bundesverfassungsrechtlichen Konzeption der Landesbürgerschaft in Art 6 und 95 B-VG abweicht.

Daneben gibt es freilich noch einen anderen vorverfassungsrechtlichen Begriff des „Landesvolkes“ im Sinne einer historisch auf einem bestimmten Territorium ansässigen, ihm als „Heimat“ verbundenen, durch gemeinsame Vorstellungen unbewußte und bewußte kollektive Erfahrungen und Wertauffassung geprägte Gemeinschaft von „Landsleuten“<sup>252)</sup>. Die Bundesverfassung setzt diese — in Österreich stark territorial und historisch gebundene — Einheit der Landesvölker dadurch voraus, daß sie die Länder als selbständige und unantastbare „Individualitäten“ in das Verfassungsgefüge des Bundesstaates integriert. Die Landesverfassungen tun dasselbe, bezogen auf das jeweilige Landesterritorium, und *anerkennen* damit gleichzeitig ein überindividuelles historisches Landesvolk, das durch die Aktivbürgerschaft im Sinne des demokratisch-liberalen Grundkonzeptes der Verfassung jeweils als Handlungssubjekt verkörpert wird<sup>253)</sup>.

247) WALTER, Bundesverfassungsrecht 136.

248) KOJA, Verfassungsrecht 42 mit Anm 13.

249) Die Verfassungshoheiten von Bund und Länder sind zwar nicht voneinander abzuleiten, andererseits auch begrifflich nicht voneinander isoliert vorstellbar. Zu dieser Konzeption einer Souveränitätsgemeinschaft bzw. eines Souveränitätspools siehe PERNTHALER, ZÖR 1969, 370 ff; DERS., Staatsgründungsakte 16 f.

250) Siehe oben III.1. dieser Untersuchung.

251) Art 6 Abs 3 B-VG; siehe oben III.3. dieser Untersuchung.

252) Zu den hier angesprochenen verschiedenen Volksbegriffen der Verfassung siehe PERNTHALER, Land, 18 ff.

253) Vgl. Art 2 bgld L-VG.

e) Schon aus den bisherigen Ausführungen folgt, daß die verfassungsrechtliche Anerkennung der Volkssouveränität in den Landesverfassungen untrennbar mit der Bezugnahme auf die *Landesbürgerschaft* verknüpft ist: Ohne Landesbürger kann kein Landesvolk als rechtliches Handlungssubjekt konstituiert werden. Der *Landesbürger* ist es also, der als Träger der demokratischen Rechte und Pflichten im Lande sowie als Adressat des Landesrechts letztlich *den Zurechnungspunkt* allen politischen und rechtlichen Geschehens im Lande darstellt. Wenn daher „unbeschadet der staatsbürgerschaftsrechtlichen Vorschriften“<sup>254)</sup> der Landesbürger wieder Eingang in die Landesverfassungen findet, so bedeutet dies sowohl die notwendige Konsequenz aus dem Prinzip der *Volkssouveränität* und *Demokratie* in den Ländern, als auch die Anerkennung des *personalen Ursprungs* der Landesstaatsgewalt in den Mitgliedern des Landesvolkes durch den Landesverfassungsgesetzgeber. Wenn WALTER/MAYER<sup>255)</sup> die normative Funktion dieser „sonderbaren Bestimmung“ für nicht vorhanden oder überflüssig erachten, so ist ein solches unkritisch-anmaßendes Urteil selbst nur verständlich vor dem Hintergrund einer generationenlangen Abwertung und Fehldeutung der Landesbürgerschaft als inhaltslose staatsbürgerschaftsrechtliche Einrichtung ohne demokratische und bundesstaatliche Bedeutung.

Wie in dieser Untersuchung dargelegt wurde, entspricht diese Verengung des Begriffes „Landesbürgerschaft“ weder dem historischen und systematischen Sinn des Art 6 B-VG noch der Bedeutung der Landesbürgerschaft als *Status des Landesbürgers*. Unter beiden Gesichtspunkten ist der *Landesverfassungsgesetzgeber* selbstverständlich ermächtigt, den Landesbürger — ohne den die Gebietskörperschaft Land handlungsunfähig und das Landesrecht unvollziehbar wäre — ausdrücklich als demokratischen Bezugspunkt der Landesverfassung anzuerkennen. Wie oben ausgeführt wurde, ist eine solche verfassungsrechtliche Anerkennung des Status der Landesbürgerschaft auch alles andere als *inhaltsleer*: Es ist damit vor allem jener Komplex an politischen, sozialen und korporativen Rechten und Pflichten angesprochen, die ausschließlich dem im Lande ansässigen Staatsbürger zukommen und die sich legitimer Weise gerade nicht auf jeden beliebigen Bundesbürger beziehen dürfen. Daß dabei die Grenzen des bundesstaatlichen Homogenitätsprinzips zu wahren sind, sei der Klarheit halber auch an dieser Stelle ausdrücklich wiederholt.

Mit der Festlegung des Landesvolkes und des Landesbürgers in den Landesverfassungen ist sicherlich auch die Zielsetzung des Landesverfassungsgesetzgebers verknüpft, das *Landesbewußtsein* und die *Verbundenheit des Bürgers* mit seiner demokratischen Landesordnung zu stärken. Solche Verfassungsziele — von der Reinen Rechtslehre als politische und juristisch völlig irrelevante abgetan — sind jedoch verfassungsrechtlich alles andere als unbeachtlich: Sie stellen verfassungs-

254) So Art 3 Nö L-VG.

255) WALTER/MAYER, Grundriß<sup>4</sup>, 63; richtig ADAMOVICH/FUNK, Verfassungsrecht 142.

rechtliche *Orientierungswerte* dar, die in Verbindung mit anderen (sozialstaatlichen, freiheitsverbürgenden, freiheitlich-pluralistischen usw.) Orientierungswerten den *verfassungsrechtlichen Grundriß* der politischen Kultur des Landes ergeben<sup>256)</sup>.

## 2. Die bundesverfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Aufnahme staatsbürgerschaftsrechtlicher Bestimmungen in die Landesverfassungen

- a) Die Landesverfassungen können nach allen bisherigen Erläuterungen im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie auch Regelungen über die Landesbürgerschaft enthalten. Dabei ist neben dem bundesstaatlichen Homogenitätsprinzip und anderen bundesverfassungsrechtlichen Schranken<sup>257)</sup> insbesondere auch die Bundeszuständigkeit „Staatsbürgerschaft“ zu beachten: Die Erlassung staatsbürgerschaftsrechtlicher Bestimmungen steht gemäß Art 11 Abs 1 Z 1 B-VG ausschließlich dem Bundesgesetzgeber zu. Der Umfang des dem Landesgesetzgeber verwehrten Bereiches „Staatsbürgerschaft“ ist auf der Grundlage des Versteinerungszeitpunktes 1.10.1925, nach den Regeln der Versteinerungstheorie zu ermitteln<sup>258)</sup>.
- b) Auszugehen ist von der Begriffsbildung „Staatsbürgerschaft“ des Art 11 B-VG und § 1 StbG 1965 (Verfassungsbestimmung): Dieser Begriff bezieht sich zweifellos auf die Regelung der Zugehörigkeit zum Staat „Republik Österreich“. Dem Landesgesetzgeber ist es daher verwehrt, Bestimmungen zu erlassen, die Regelungen über den Erwerb, Verlust, Verleihung usw. der *österreichischen* Staatsbürgerschaft enthalten. Regelungen über die Landesbürgerschaft dürfen *nur landesinterne Wirkung* entfalten, die Schaffung des status „Landesbürger“ darf keine Wirkungen für Bundesrechtsverhältnisse entfalten. Dies widerspricht — wie oben dargelegt wurde — dem auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauenden *klassischen* Verhältnis von Landes- und Bundesbürgerschaft, wie es noch der Bundesverfassung von 1920 und dem darauf gründenden Staatsbürgerschaftsrecht 1920/1925 — nach dem Vorbild der Schweiz — zugrundelag.

256) Damit ist nicht das „vorverfassungsmäßige Gesamtbild“ NAWIASKYS angesprochen (Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe<sup>2</sup>, 1948, 138), das in der Bundesrepublik Deutschland die material argumentierende Variante der auch vom VfGH verwendeten Topoi der „vom historischen Verfassungsgesetzgeber vorgefundenen Begriffe und Institute“ (vgl. VfSlg 8215/1977) darstellt (siehe GRAMLICH, Abschied vom „vorverfassungsmäßigen Gesamtbild“, DVBl 1980, 531 ff m.w.N.). Die hier verwendete Kategorie bezieht sich nicht auf das vom Landesverfassungsgesetzgeber Vorgefundene, sondern auf die von ihm in dynamischer Fortentwicklung des Verfassungslebens initiierten staatsrechtlichen Rahmenbedingungen des politischen Prozesses.

257) Insbesondere die oben angeführte *liberal-demokratische* Struktur der Aktivbürgerschaft gemäß Art 7 und 95 B-VG!

258) Siehe oben III.4.b.cc. mit Anm 201 ff.

- c) Der Staatsbürgerschaftsbegriff des Art 11 B-VG und § 1 StbG 1965 bezieht sich kompetenzrechtlich auf Normen über Erwerb, Verlust, Verleihungsmodalitäten der Staatsbürgerschaft im oben dargestellten Sinn, auf organisatorische Maßnahmen sowie die Behördenorganisation. Der kompetenzrechtliche Inhalt des Art 11 B-VG bezog sich am 1.10.1925 zweifellos auf Bundes- und Landesbürgerschaft, da wegen des damals in Geltung stehenden Art 6 B-VG der Landesbürgerschaft zweifellos *auch* ein staatsbürgerschaftsrechtlicher Inhalt zukam. Diese staatsbürgerschaftsrechtliche Bedeutung der Landesbürgerschaft ist spätestens seit dem Inkrafttreten des § 1 StbG 1965 „bis auf weiteres abgeschafft“. Das bedeutet, daß alle *formalen Rechtsakte*, die im Zusammenhang mit der Landesbürgerschaft gesetzt werden müssen, dann der Landesgesetzgebungskompetenz entzogen sind, wenn sie für den Bereich der Staatsbürgerschaft und des Staatsbürgerschaftsrechts Wirkungen entfalten sollen.
- d) Das Verbot der Aufnahme staatsbürgerschaftsrechtlicher Bestimmungen in die Landesverfassungen bedeutet vor allem, daß die Länder keinerlei gesetzgeberischen Einfluß darauf haben, *wer* österreichischer Staatsbürger ist und *wie* die Aufnahme in den Staatsverband zu geschehen hat. Da der Landesbürger schon auf Grund bundesverfassungsrechtlicher Bindungen primär durch seinen ordentlichen Wohnsitz zu definieren ist, bedeutet dies vor allem im Hinblick auf Art 4 Abs 1 StGG<sup>259)</sup>, daß der *potentielle* Kreis der Landesbürger dem Landesgesetzgeber vom Bund vorgegeben ist. Dies wäre übrigens auch dann eine Konsequenz des bundesstaatlichen Homogenitätsprinzips, wenn die klassische Einrichtung der *staatsbürgerschaftsrechtlichen* Landesbürgerschaft noch bestünde, weil der Zugang zur Landesbürgerschaft jedem Bundesbürger offenstehen muß und der Bundesgesetzgeber die Bedingungen für den Erwerb und Verlust der Bundes- und Landesbürgerschaft regeln konnte.

### 3. Die zulässigen Bereiche landesbürgerschaftsrechtlicher Regelungen in den Landesrechtsordnungen

Trotz des Ausschlusses staatsbürgerschaftsrechtlicher Bestimmungen verbleibt den Ländern noch ein bedeutsamer Bereich, in dem landesbürgerschaftsrechtliche Regelungen rechtswesentliche Wirkungen entfalten können:

- a) Zunächst ist die *Einrichtung des Instituts* „Landesbürgerschaft“ zweifellos eine Angelegenheit des Landesgesetzgebers, solange er daran nicht staatsbürgerschaftsrechtliche Folgen im oben dargestellten Sinn knüpft. Damit in engem Zusammenhang steht auch die Regelungsbefugnis, den Kreis der Landesbürger zu bestimmen. Dabei sind zwingende bundesverfassungsrechtliche Schranken zu beachten. Das bundesstaatliche Homogenitätsprinzip, insbesondere das Prinzip

---

259) Vgl. auch Art 2 Abs 1 4. ZPMRK; VfSlg 3248/1957; KLECATSKY, Staat und Verkehr (1968) 40 f.

der liberalen Demokratie, das Gleichheitsgebot, das Recht auf Freizügigkeit, der Minderheitenschutz, das rassische Diskriminierungsverbot u. a. m. verhindern — wie in dieser Untersuchung immer wieder hervorgehoben wurde — in sehr wirksamer Weise, daß die Landesbürgerschaft zu einem diskriminatorischen und isolationistischen Exklusiv-Verbandsprinzip wird, das insbesondere die freie Zugänglichkeit der Landesbürgerschaft für alle Bundesbürger beseitigen könnte.

Diese engen bundesverfassungsrechtlichen Schranken lassen als Anknüpfungspunkte für die *ordentliche Landesbürgerschaft* (und daran anknüpfende Rechte und Pflichten) wohl nur die österreichische Staatsbürgerschaft und als zusätzliche Kriterien den Wohnsitz und/oder Vermögen im Lande zu. Dabei erhebt sich die Frage, ob der Landesgesetzgeber berechtigt ist, den Wohnsitzbegriff beliebig zu definieren. Dabei ist festzuhalten, daß es *keinen bundesverfassungsrechtlichen Wohnsitzbegriff* gibt, der gemäß Art 99 Abs 1 B-VG auch die Länder bei ihrer Rechtsgestaltung binden würde. Zwar hat der VfGH<sup>260)</sup> mehrmals zum Begriff „Wohnsitz“ Stellung genommen, doch läßt sich auch daraus kein abstrakter Wohnsitzbegriff gewinnen, der diesem komplexen Problem umfassend gerecht würde<sup>261)</sup>.

Die Festlegung des (ordentlichen) Wohnsitzes ist im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Schranken auch bezüglich der Festlegung der Bedeutung des „Wohnsitzes“ der Regelungskompetenz der Länder zuzuordnen. Dabei wird aber das Sachlichkeitsgebot und die Tatsache, daß der Begriff „Wohnsitz“ als Rechtsbegriff einen doch ziemlich eindeutig bestimmbaren Begriffskern aufweist, den Landesgesetzgeber nicht in die Lage versetzen, allzu große Abweichungen vom Wohnsitzbegriff des § 66 JN und § 2 Abs 2 WählerevidenzG zu normieren. Er wird aber doch bestimmte, der spezifischen Ländersituation entsprechende Präzisierungen vornehmen oder bestimmte Einzelfälle verbindlich regeln können<sup>262)</sup>.

---

260) Vgl. VfSlg 303/1924; 304/1924; 305/1924; 1327/1930; 1393/1931; 1394/1931; 1400/1931; 1402/1931; 1494/1950; 2935/1955; 5147/1965; 5148/1965; 5796/1968; 5879/1968; 6303/1970; 6473/1971; 8845/1980 u. a.

261) Vor allem der in VfSlg 1494/1950 postulierte versteinerte Wohnsitzbegriff kann heute sinnvoll nicht mehr begründet werden, da durch die soziale Mobilität vor allem die in § 66 JN normierten Kriterien heute einen *wesentlich anderen Inhalt* aufweisen. Der VfGH hat zwar mehrmals (VfSlg 5879/1968; 6473/1971, implicite auch 6303/1970) die *Zulässigkeit* der Übernahme des Wohnsitzbegriffes aus dem Bundesrecht (§§ 66 ff JN; § 2 WählerevidenzG, BGBl 1973/601) bestätigt, die Zulässigkeit der Normierung abweichender Wohnsitzbegriffe durch den Landesgesetzgeber aber dahingestellt gelassen; vgl. aber neuerdings das Erk W I-16/80 und B 296/80 vom 20. März 1981 und dazu den 6. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich 1981, hg vom Institut für Föderalismusforschung (1982) 204 f.

262) So ist die wirtschaftliche und soziale Struktur oft von Land und Land verschieden. Für die Wohnsitzfrage ist bedeutsam: die Zahl und Struktur von „Pendlerfamilien“, die wirtschaftliche Konzentration und daraus resultierenden Trends nach Zweitwohnsitzen, die Familienstruktur usw.

Daneben kann auch die *Ehrenbürgerschaft des Landes* eingerichtet werden, die an Personen verliehen werden kann, die nicht Landesbürger im eigentlichen Sinn sind<sup>263)</sup>, sich aber in besonderer Weise um das Land verdient gemacht haben<sup>264)</sup>. Ehrenbürger können aber nicht die Rechte und Pflichten der *ordentlichen* Landesbürger haben, wenn sie die oben angeführten Kriterien — insbesondere Wohnsitz im Lande und Staatsbürgerschaft — nicht erfüllen.

- b) An die Landesbürgerschaft als formelle Voraussetzung können vom Landesgesetzgeber eine Reihe von besonderen Rechten und Pflichten geknüpft werden und damit der Status des Landesbürgers *materiell* ausgestaltet werden. Wie oben dargelegt wurde, ergeben sich hierfür insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialgestaltung und der politischen Grundrechte, aber auch in Form korporativer Mitgliedschaftsrechte und -pflichten eine Fülle von Möglichkeiten. Der Landesbürger kann so über die Ausgestaltung seiner statusrechtlichen Position *zum Subjekt* einer humanen und bürgernahen Verfassungswirklichkeit werden. Die Möglichkeit einer solchen Weiterentwicklung des demokratischen und sozialen Systems ist für die Länder überaus wichtig, wollen sie ihre zunehmende sozio-ökonomische und ökologische Verantwortlichkeit und politische Selbständigkeit im Sinne einer verstärkten Integration der Landesbürger in die öffentlichen Angelegenheiten (das Gemeinwesen) nützen. Andernfalls drohen gerade im Landesbereich — wegen der Kleinräumigkeit und unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwände, aber auch der Konkurrenzsituation zum „Überstaat“ Bund — schwerwiegende politische und *soziale Identitäts- und Loyalitätskrisen*<sup>265)</sup>.

Dem Ausbau der Landesbürgerschaft zu einem System moderner demokratischer und sozialer Teilhaberechte und -pflichten sind zwar durch einen — zum Teil engen — bundesverfassungsrechtlichen Rahmen Grenzen gezogen, doch läßt der verbleibende Spielraum doch eine Reihe von Möglichkeiten offen, die Landesbürgerschaft zu einem *modernen Institut aktiver Bürgerschaft* auszubauen. Dieser Ausbau kann vor allem in drei zentralen Bereichen moderner Staatlichkeit einsetzen: im Bereich der *politischen Demokratie*, im Bereich der *sozialen Grundrechte* und im Bereich der *Mitwirkung an der Sozialordnung und Umweltgestaltung*.

- c) Der Ausbau der politischen Demokratie ist zwar angesichts der Krise des Parteienstaates<sup>266)</sup> ein allgemeines Anliegen aller Gebietskörperschaften, im Landes-

263) Sei es, daß sie keine österreichischen Staatsbürger sind, sei es, daß sie keinen Wohnsitz im Land haben.

264) Eine solche Regelung kann kompetenzrechtlich auch als „Schaffung und Verleihung von Ehrenzeichen“ qualifiziert werden; vgl. VfSlg 2066/1950.

265) In der Tendenz überzeichnet, aber durchaus zu beachten sind in diesem Zusammenhang die Untersuchungen von E. KREISKY, Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich, ÖZP 1981, 216 ff.

266) Vgl. etwa SCHEER, Parteien kontra Bürger? (1979); GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen in der Parteidemokratie (1980); PLASSER/ULRAM, Unbehagen im Parteienstaat (1982).

und Gemeindebereich aber von besonderer Bedeutung: der Bürger verlangt umso dringender nach Mitsprache, je kleiner die öffentliche Verwaltungseinheit ist und je intensiver eine Materie seine persönliche Sphäre berührt<sup>267)</sup>. Wenngleich das kompetenzrechtliche Übergewicht des Bundes viele Belange, die den Einzelnen unmittelbar berühren, der Landeseinflußnahme entzieht<sup>268)</sup>, bleiben wichtige Bereiche der Planungs-, Leistungs- und Förderungsverwaltung, die den Bürger im Landes- und Gemeindebereich unmittelbar interessieren. Die politischen Rechte der Landesbürger sind daher von unmittelbar einsichtiger Bedeutung. Gleichzeitig bewirken sie auch jene *aktive* Integration des Landesbürgers in das politisch-administrative System des Landes, welche den eigentlichen Sinn und Wert des demokratischen Föderalismus ausmachen.

In den vergangenen Jahren wurden in einzelnen Ländern bedeutende Reformen in dieser Richtung durchgeführt<sup>269)</sup>. Die Einrichtungen der *Volksbefragung*, *Initiativrechte*, die sich auf die Vollziehung oder die Kontrolle beziehen, *Beschwerderechte*, *Auskunftsrechte* u.a.m. sind Beispiele der verstärkten Einbindung des Landesbürgers in den politisch-administrativen Prozeß der Länder.

Die verstärkte Einbeziehung des Landesbürgers in den demokratischen Entscheidungs- und Verantwortungsprozeß stößt jedoch auf zwingende verfassungsrechtliche Grenzen. Diese Grenzen liegen zum einen in der bundesverfassungsrechtlich den Ländern vorgeschriebenen Stellung ihrer obersten Verwaltungsorgane (Leitungs-, Weisungs- und Aufsichtsrecht usw.), zum anderen in der Entscheidung des B-VG, auch für die Länder die parlamentarische Repräsentation als zwingendes Strukturprinzip vorzusehen<sup>270)</sup>.

- d) aa) Die Verbundenheit des Landesbürgers mit seinem Land setzt im rechtlichen und politischen Bereich nicht nur eine verstärkte Partizipation an staatlichen Entscheidungen voraus, der Landesbürger muß sich auch als *Rechtssubjekt* einer eigenständigen, von ihm mitgetragenen Landesrechtsordnung fühlen können. Eine solche Rechtsposition ist aber so lange nicht voll verwirklicht, als sie nicht auf einen *eigenständigen Landesgrundrechtskatalog als materiellen Einheitsgrund der gesamten Landesrechtsordnung*<sup>271)</sup> aufbauen kann. Solange die Rechtspositionen des Landesbürgers nur solange im Bereich des Landesrechts bleiben, als nicht seine *grundrechtlichen* Belange — auch im Zusammenhang mit landesrechtlich geregelten Angelegenheiten —

267) Vgl. dazu WEBER, in: ESTERBAUER/HERAUD/PERNTHALER, Föderalismus 51 ff.

268) Auf das „vollzugsföderalistische“ Problem der mittelbaren Bundesverwaltung sei nur hingewiesen. Vgl. PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Föderalismus 258.

269) Siehe unten V.6. dieser Untersuchung.

270) Vgl. dazu PERNTHALER, Raumordnung, Bd 2, 28 ff und 115 ff m.w.N.

271) Vgl. KLECATSKY, JbI 1976, 512 ff; ERMACORA, Die Menschenrechte als Grundnorm des Rechts, FS Klecatsky (1980) 151 ff; PERNTHALER, Raumordnung, Bd 2, 169 f; DERS., in: Föderalismus-Studien, Bd 3 (im Druck).

berührt werden, bleibt seine Rechtssubjektivität im entscheidenden Bereich letztlich *außerhalb der Landesstaatlichkeit* stehen. Dieser allumfassende bundesrechtliche Überbau des Landesrechts kann sohin eine volle Landesrechtssubjektivität gar nicht entstehen lassen: das umso mehr als auch verfahrensmäßig die Entscheidungen über Grundrechtsverletzungen in Landesangelegenheiten immer *außerhalb des Landes* — durch ein „Bundesorgan“ — gefällt werden.

- bb) Die Aufwertung des Landesbürgers zu einem Subjekt einer diesen Bürger *zunächst* erfassenden staatlichen Ordnung ist sohin auch davon abhängig, ob das Land eine durchsetzbare Grundrechtsordnung als *eigene* Verfassungsgrundlage besitzt, und ob das Land den grundrechtsbezogenen Rechtsschutz selbst gewähren kann.

Daß Landesgrundrechte von Landesverfassungsgerichten judiziert werden, ist durch die geltende Verfassungsrechtslage ausgeschlossen<sup>272)</sup>. Doch beweist die gänzliche Ausschaltung der Länder aus dem System des gerichtlichen Rechtsschutzes und die damit verbundene rechtliche Entfremdung des Bürgers vom Land als eine den Rechtsschutz *nicht gewährende staatliche Ordnung*, daß die Stellung des Landes als Schutz- und Interessengemeinschaft der Landesbürger jedenfalls nicht ohne *landeseigene* Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verwirklichen ist<sup>273)</sup>.

- cc) Bei der Frage der Zulässigkeit der Aufnahme von Grundrechten in die Landesverfassungen ist von der *Verfassungsautonomie der Länder* auszugehen. Landesgrundrechte dürfen weder die Bundesverfassung noch das Bundesrecht berühren<sup>274)</sup>. Trotz dieser Beschränkung bleibt den Ländern noch ein weiterer Gestaltungsspielraum, ihre Verfassungen auf die modernen Grundrechtsforderungen der Bürger auszurichten und dem Landesbürger gerade in den Bereichen verfassungsrechtlich seine Stellung als Grundrechtsträger zu verankern, in denen der Bund die neuere Entwicklung der (insb. sozialen) Grundrechte ignoriert<sup>275)</sup>.

Der Landesverfassungsgesetzgeber kann den Grundrechtsstatus des Landesbürgers in verschiedener Weise gewährleisten, ohne dabei die Bundesverfas-

272) Art 82 Abs 1 B-VG.

273) Vgl. PERNTHALER, in: *Föderalismus-Studien*, Bd 3 (im Druck; PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, *Föderalismus* 261 f.

274) Art 99 Abs 1 B-VG; vgl. KOJA, *Verfassungsrecht* 17 ff; Art 99 Abs 1 B-VG als bundesstaatliche Kollisionsnorm deuten PERNTHALER/WEBER, *Der Staat* 1982, 282 ff.

275) Vgl. dazu KLECATSKY, *Die gegenwärtige Lage der Grundrechte in Österreich* (im Druck); PERNTHALER, *AÖR* 1969, 31 ff; zu den Möglichkeiten der Verankerung dieser Grundrechte in den Landesverfassungen siehe im einzelnen PERNTHALER, *Föderalismus-Studien*, Bd 3 (im Druck).

sung zu berühren. Sicherlich zulässig ist die deklarative Wiederholung der liberalen (Bundes)Grundrechte<sup>276)</sup>. In diesem Rahmen könnte aber auch die *Fiskalgeltung* dieser Rechte im Landesbereich verbindlich angeordnet werden, wodurch der permanenten Bedrohung der Freiheit des Einzelnen durch den wirtschaftenden Staat effektiv begegnet werden kann. Inwieweit Ergänzungen der oft veralteten Grundrechtsbestimmungen zulässig sind, muß im Einzelfall geprüft werden. Doch bietet die Technik der Selbstbindungsgesetzgebung zweifellos Ansätze zur Fortentwicklung.

Soziale Grundrechte müssen Bezug auf den Kompetenzumfang und den Standard der einfachgesetzlichen Kompetenzausführung durch die Landesgesetzgebung — auch im Bereich der nichthoheitlichen Staatstätigkeit! — nehmen<sup>277)</sup>. Eine Hebung von einfachgesetzlich gewährleisteten Sozialansprüchen („Recht auf Sozialhilfe“), Planungsgrundsätzen („Recht auf Umweltschutz“) usw. in den Verfassungsrang würde neben der Verankerung unmittelbar durchsetzbarer Grundrechtspositionen des Landesbürgers auch einen *verfassungsrechtlichen Auftrag* bedeuten, die Landesrechtsordnung als Schutz- und Solidaritätsordnung einzurichten und die Rechtsstellung des Landesbürgers danach auszurichten<sup>278)</sup>.

dd) Da die Einrichtung von Landesverfassungsgerichten bundesverfassungsrechtlich ausgeschlossen ist, müssen neue Verfahren gesucht oder traditionelle Rechtsschutzeinrichtungen aktualisiert werden. Dabei können Beschwerdeinstanzen, Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Verfahren des parlamentarischen Rechtsschutzes usw. helfen, das traditionell-zentralistische Gerichtsmonopol des Art 82 Abs 1 B-VG — das den Staats- und Rechtszustand der Monarchie widerspiegelt — etwas zu mildern<sup>279)</sup>.

e) Im Bereich der *Sozial- und Umweltgestaltungsrechte* zeigt sich die Betroffenheit des Landesbürgers von Gesetzgebungs- und Vollziehungsakten, insb. in Form von Planungen am deutlichsten. Es ist der seine Heimat darstellende Lebensraum, der zerstört oder erhalten werden soll und es ist die Solidarität seines Landesvolkes oder der durch das Landesrecht eingerichteter *besonderer Leistungs- und Schutzgemeinschaften* (z.B. Sozialsprengel, Genossenschaften, Verbände u.a.), die ihm — vermittelt durch gemeinschaftliche Leistungen und rechtlich geregelte Ansprüche bzw. Pflichten — ein menschenwürdiges Dasein in seinem

276) Vgl. KOJA, Verfassungsrecht 28 ff.

277) So erscheint ein „Recht auf Wohnen“ angesichts der Dimension der Förderungsverwaltung der Länder im Wohnbau in einer Landesverfassung plausibel, während ein „Recht auf Bildung“ angesichts der Kompetenzrechtslage auf dem Gebiet des Schulwesens (Art 14 B-VG) problematischer erscheint.

278) In diese Richtung sind insb. Art 1 bgl. L-VG („sozialer Rechtsstaat“) und Art 4 Nö LV („Lebensbedingungen“) auszulegen.

279) Dazu PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977) 126 ff.; DERS., Föderalismus-Studien, Bd 3 (im Druck).

Lande ermöglichen. Welche Ausbaumöglichkeiten der aktiven Landesbürgerschaft hier durch systematischen Einsatz rechtlicher Dezentralisations- und Selbstorganisationsformen bestehen (System der „Sozialmiliz“ anstelle des bürokratischen Wohlfahrtsstaates) wurde bereits oben aufgezeigt!<sup>280)</sup>.

In diesen Bereichen ist der Landesbürger häufig mit für ihn unüberschaubaren Bürokratien und kollektiven Mächten (Verbände, Unternehmen, Energiegesellschaften, Autobahnbaugesellschaften usw.) konfrontiert, wobei die traditionellen demokratischen Teilhaberechte und verfahrensrechtlichen Partei- und Beteiligungsrechte vielfach schon strukturell bedingt leerlaufen müssen<sup>281)</sup>.

Hier sind sowohl der *Ausbau der politischen Partizipationsrechte* als auch die *Schaffung von Landesgrundrechten* gleichermaßen von Bedeutung. Besondere Bedeutung kommt dabei der die klassischen Petitionsrechte, Vereins- und Versammlungsfreiheiten neu aktualisierenden verfassungsrechtlichen Verankerung von *Bürgerinitiativen* zu<sup>282)</sup>. Gestützt auf Art 11 Abs 2 letzter Satz B-VG könnten die Länder hier aber auch den spezifischen Erfordernissen der Planungsverwaltung angepaßte Regelungen der verstärkten *Verfahrensbeteiligung* der Landesbürger entwickeln<sup>283)</sup>.

#### 4. Die rechtliche und föderalistisch-politische Bedeutung der Aufnahme der Landesbürgerschaft in die Landesverfassungen

- a) Den Äußerungen zu den landesbürgerschaftlichen Regelungen Niederösterreichs, daß es sich letztlich um rechtlich irrelevante und höchstens der Begriffsklarheit hinderliche Bestimmungen handle<sup>284)</sup>, kann auf Grund der hier gewonnenen Erkenntnisse nicht zugestimmt werden.

Denn die rechtliche Relevanz der Landesbürgerschaft ist keinesfalls identisch mit der staatsbürgerschaftsrechtlichen! Vielmehr ergibt sich eine rechtliche Bedeutung der Verankerung der Landesbürgerschaft nach mehreren Richtungen:

280) Siehe oben III.3.g. mit Anm 177.

281) Vgl. dazu PERNTHALER, Raumordnung, Bd 2, 212 ff und 362 ff; PAUGER, Partizipation im Umweltschutzrecht, in: Reformen des Rechts, FS 200 Jahre Grazer Juristische Fakultät (1979) 969 ff.

282) Siehe dazu Art 68 bgl. L-VG.

283) Siehe die Vorschläge von PAUGER in der in Anm 281 zitierten Untersuchung.

284) Vgl. WALTER/MAYER, Grundriß<sup>4</sup> 63; den Zustimmungsbefehl der BReg vom 27.11.1978, GZ 650 053/-VI/2/78 und den Einspruch der BReg vom 17.12.1981 gegen den Gesetzesbefehl betr. das nÖ. SeniorenG GZ 656 023/2-V/A/2/82.

- aa) Zunächst bedeutet sie die *staatsrechtliche* Anerkennung der Tatsache, daß ein genau bestimmter Kreis von Bürgern *Aktivbürger*<sup>285)</sup> sind und in ihrer Summe das (Glieder) Staatselement *Landesvolk* bilden. Damit ist der staatsrechtliche Bezug der Landesverfassung zu ihrem Geltungsgrund: der Volkssouveränität, verfassungsrechtlich hergestellt<sup>286)</sup>.
- bb) An die Landesbürgerschaft kann die Zuweisung von Rechten und Pflichten gebunden werden, die dem Nicht-Landesbürger nicht zustehen<sup>287)</sup>. Insofern wird also ein Kreis von Normadressaten landesverfassungsrechtlich festgelegt und daran knüpfen sich auch Rechtsfolgen. Die Inanspruchnahme der politischen Teilhaberechte stellt ein *subjektives öffentliches Recht* dar; ebenso können durchsetzbare Bürgerpflichten durch die Landesverfassung oder — auf ihrer Grundlage — durch die Landesgesetzgebung angeordnet werden.
- b) Die *föderalistisch-politische* Bedeutung der Verankerung der Landesbürgerschaft in den Landesverfassungen ist nicht in gleicher Weise operationalisierbar, wie etwa Kompetenzverschiebungen, finanzverfassungsrechtliche Fragen etc.<sup>288)</sup>. Die Bedeutung liegt zum Teil in der Konsolidierung und im Ausbau des demokratischen Systems der Länder, zum Teil in ideellen Momenten, wie der Schaffung bzw. Vertiefung des „Landesbewußtseins“<sup>289)</sup>, schließlich aber auch in der Erkenntnis der Bedeutung des Staatselementes „Volk“ für die Gesamtstruktur einer Gliedstaatsordnung. Jedenfalls bewirkt die Verankerung der Landesbürgerschaft in der Landesverfassung die Anerkennung des Landesbürgers als echten citizen einer umfassenden staatlichen Ordnungsgemeinschaft. Dies aber ist die Voraussetzung für ein demokratisches Landesselbstbewußtsein, von dem jede Bundesstaatsreform getragen sein muß<sup>290)</sup>, will sie nicht in einen „Föderalismus der Bürokratien“<sup>291)</sup> entarten.

285) Das erkennt auch KOJA, Verfassungsrecht 65.

286) So sehr klar: Art 2 und 5 bgl L-VG.

287) Vgl. etwa Art 26, 40 und 47 Nö LV.

288) Insofern betrifft der Bedeutungsgehalt einer solchen Reform auch nicht unmittelbar die im Forderungsprogramm der Bundesländer angesprochenen, auf einen *Kräfteausgleich* zwischen Bund und Länder zielenden Reformüberlegungen; vgl. PERNTHALER, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980); DERS., Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 69 ff.

289) So die Erläuterungen zu Art 3 nÖ LV, in: NÖ Studiengesellschaft (Hg), NÖ Landesverfassung (1979) 32 ff.

290) Vgl. die Hinweise bei MORSCHER, ÖJP 1980, 31 ff.

291) So NOWOTNY, Der Beitrag des Föderalismus auf dem Weg zur sozialen Demokratie, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus 73.

## 5. Die Rechtsform landesbürgerschaftlicher Regelungen: Einfaches Landesgesetz oder Landesverfassungsgesetz?

- a) Ausgangspunkt für die Erörterung der Frage, ob die Landesbürgerschaft durch einfaches Landesgesetz oder Landesverfassungsgesetz einzurichten ist, ist zunächst die Bestimmung des Art 99 Abs 1 B-VG. Darin wird bestimmt, daß Änderungen der Landesverfassung nur in der Rechtsform eines *Landesverfassungsgesetzes* erfolgen dürfen<sup>292)</sup>. Daher ist vorweg die Frage zu klären, ob durch Einrichtung der Landesbürgerschaft die Landesverfassung geändert wird.
- aa) Für diejenigen Landesverfassungen, die durch eine Totalrevision neu erlassen wurden und neue, die Bezugnahme auf Art 6 B-VG überwindende Bestimmungen über die Landesbürgerschaft enthalten, stellt sich dieses Problem nicht. Hier wurde die Landesbürgerschaft von der staatsbürgerschaftsrechtlichen Problematik herausgelöst und *landesverfassungsgesetzlich* neu geregelt<sup>293)</sup>. In diesen Ländern sind Änderungen, die den *Bestand* der Landesbürgerschaft betreffen, in der Form eines Landesverfassungsgesetzes zu erlassen. Ausführungsvorschriften formeller wie materieller Art können einfachgesetzlich erfolgen.
- bb) Für diejenigen Landesverfassungen, die überhaupt keine Bestimmungen über die Landesbürgerschaft enthalten<sup>294)</sup>, ist zunächst zu prüfen, ob die Einrichtung der Landesbürgerschaft bestehende landesverfassungsrechtliche Vorschriften berührt. Dies kann aber für alle in diese Gruppe fallenden Landesverfassungen ausgeschlossen werden<sup>295)</sup>. Daher könnte an sich die Landesbürgerschaft auch einfachgesetzlich verankert werden. Trotz dieser *formalen* Zulässigkeit der einfachgesetzlichen Regelung erscheint die Verankerung der Landesbürgerschaft durch *Landesverfassungsgesetz* richtig zu sein. Die Landesverfassungen Kärntens, Oberösterreichs und Tirols enthalten einleitend Bestimmungen über das Landesgebiet, die Landessprache und grundlegende Bestimmungen über die Landesstaatsgewalt. Im oö L-VG wird auch auf das oberösterreichische Volk Bezug genommen<sup>296)</sup>. Die Ver-

292) Zur Bedeutung der Unterscheidung „Landesverfassung“ — „Landesverfassungsgesetz“ in Art 99 Abs 1 B-VG, vgl. PERNTHALER, ZÖR 1969, 372.

293) Vgl. Art 3 nÖ LV; Art 5 bgld L-VG.

294) In das Oö L-VG 1971 wurden keine landesbürgerschaftsrechtlichen Bestimmungen mehr aufgenommen. Dasselbe gilt für *Kärnten*. Dort wurde der sich auf die Landesbürgerschaft beziehende § 5 des L-VG 1930, LGBl 1930/47, durch das L-VÜG 1946, LGBl 1946/1 ausdrücklich aufgehoben. Auch in *Tirol* wurden die landesbürgerschaftsrechtlichen Bestimmungen des § 3 LO 1921, LGBl 1921/145 durch das LGBl 1946/1 aufgehoben und fanden daher auch in der Wiederverlautbarung der LO durch LGBl 1953/24 keine Aufnahme.

295) Eine, die Voraussetzungen des Landtagswahlrechtes ändernde landesbürgerschaftliche Regelung könnte wegen Widerspruch zu Art 95 B-VG auch nicht durch Landesverfassungsgesetz erlassen werden.

296) Art 5 Abs 2 Oö L-VG.

ankerung der Landesbürgerschaft würde schon systematisch in den Kreis dieser allgemeinen Bestimmungen passen<sup>297)</sup>. Die Festlegung des status civitatis gehört eben zu jenen fundamentalen Rechtssätzen, die traditionell in den Verfassungsurkunden festgeschrieben werden. Auch die erhöhte Bestandsgarantie<sup>298)</sup> spricht für die landesverfassungsrechtliche Verankerung der Landesbürgerschaft.

- cc) Die Landesverfassungen von Salzburg und der Steiermark enthalten noch die landesbürgerschaftsrechtlichen Regelungen des Art 6 B-VG<sup>299)</sup>. KOJA<sup>300)</sup> nimmt an, daß diesen Bestimmungen durch das NSG derogiert wurde. Das würde bedeuten, daß diese Verfassungen keine, dem Rechtsbestand angehörenden landesbürgerschaftsrechtlichen Regelungen enthalten. Diesem Ergebnis ist zuzustimmen, insbesondere im Hinblick darauf, daß diese Bestimmungen das *Heimatrecht* als Voraussetzung für den Status eines Landesbürgers vorsehen, dieses aber seit seiner Abschaffung im Jahre 1939 nicht wieder eingeführt wurde<sup>301)</sup> und somit auch diesen landesbürgerschaftlichen Regelungen jegliche formelle und materielle Basis fehlt. Selbst wenn man ihre weitere Zugehörigkeit zum Landesrechtsbestand bejahen würde, käme man zu einem geradezu widersinnigen Ergebnis: Es gibt zwar das Rechtsinstitut „Landesbürgerschaft“, doch wegen der unerfüllbaren Voraussetzung des Heimatrechts in einer Gemeinde ist kein einziger Landesbewohner ein Landesbürger.

Man könnte allenfalls die formale Weiterbelassung dieser Bestimmungen in den Landesverfassungen als Indiz dafür werten, daß diese Länder am Landesbürger als Substrat der Landesstaatlichkeit festhalten wollen<sup>302)</sup>. Aus den dargestellten Erwägungen erscheint eine Weiterbelassung dieser Bestimmungen in den Landesverfassungen allerdings problematisch und es wäre eine Sanierung der landesbürgerschaftsrechtlichen Bestimmungen, wie dies die neuen Landesverfassungen Niederösterreichs und des Burgenlandes bereits vorgenommen haben, durchzuführen.

---

297) Diesen Weg gingen auch die neuen Verfassungen von Niederösterreich und dem Burgenland.

298) Vgl. Art 95 Abs 2 B-VG.

299) Art 3 Sbg L-VG: „Salzburger Landesbürger sind die in einer Gemeinde des Landes Salzburg heimatberechtigten Personen“. § 3 Stmk L-VG wiederholt den Wortlaut des Art 6 B-VG.

300) KOJA, Verfassungsrecht 65 f.

301) Siehe WERNER, ÖJZ 1946, 183 ff.

302) Dafür spricht, daß die Sbg Landesverfassung das „Volk“ (Art 7 Abs 1 Sbg L-VG) als demokratischen Zurechnungsgrund der Rechtserzeugung des Landes anführen.

## 6. Bereits erlassene landesbürgerschaftsrechtliche Regelungen der österreichischen Bundesländer

- a) Den Beginn einer Neuformulierung der Landesbürgerschaft, unabhängig von ihrer staatsbürgerschaftsrechtlichen Seite, machte der niederösterreichische Landesverfassungsgesetzgeber. Art 3 Abs 1 der nÖ LV 1979 bestimmt: „Österreichische Staatsbürger, die in einer Gemeinde des Landes Niederösterreich ihren ordentlichen Wohnsitz haben, sind — unbeschadet staatsbürgerschaftsrechtlicher Vorschriften — NÖ Landesbürger“. In Abs 2 wird der einfache Gesetzgeber ermächtigt, eine *Ehrenbürgerschaft* für Personen, die diese Kriterien nicht erfüllen, zu schaffen. Die NÖ LV enthält in weiterer Folge Bestimmungen, die besondere, nur dem Landesbürger zustehende Rechte normieren: die Initiativrechte (Art 26 und 46), das Einspruchsrecht (Art 27) und das Beschwerderecht (Art 47).

Die Bundesregierung erteilte der NÖ LV 1979 zwar die Zustimmung gemäß Art 98 Abs 3 B-VG, rügte aber dennoch die Bestimmung des Art 3 als mißverständlich<sup>303)</sup>.

- b) In Konkretisierung des Art 3 NÖ LV wurde das *Gesetz über die Landesbürgerschaft* erlassen<sup>304)</sup>. In diesem Gesetz wird das für die Landesbürgerschaft konstituierende Element des *ordentlichen Wohnsitzes* konkretisiert, wobei dieser Begriff so ausgelegt wird, daß er den spezifischen geographischen, sozialen und kulturellen Bedingungen Niederösterreichs gerecht wird.

- c) Von der Existenz des Landesbürgers ausgehend wurde das niederösterreichische Seniorengesetz<sup>305)</sup> erlassen. Als NÖ Senioren gelten nach § 2 dieses Gesetzes „*alle NÖ Landesbürger*“, die gewisse, im einzelnen bestimmte Kriterien aufweisen. Dieser Personenkreis soll durch eine Reihe von obsorgenden Maßnahmen, die vom Sozialrecht unabhängig sind, gefördert und betreut werden.

- d) Das burgenländische L-VG 1981<sup>306)</sup> bezeichnet in Art 5 die österreichischen Staatsbürger, die in einer Gemeinde des Burgenlandes ihren ordentlichen Wohnsitz haben, als *burgenländische Landesbürger*. Im Teil C legt das L-VG Mitwirkungsrechte der Landesbürger an der Vollziehung fest, wobei die Formulierung der Art 67 f ausdrücklich auf den „Landesbürger“ abgestellt ist. So ist

303) Vgl. den Beschluß der BReg vom 27.11.1978, GZ 650 053/-VI/2/78: „Die Bundesregierung vermag nicht einzusehen, welche besonderen Interessen es rechtfertigen, daß der Landesverfassungsgesetzgeber mit dem Begriff „Niederösterreichischer Landesbürger“ eine neue Kategorie der ‚Bürgerschaft‘ einführt, die zumindest in terminologischer Hinsicht dem bundesverfassungsrechtlichen „Begriff der Landesbürgerschaft“ nahe kommt und daher Anlaß zu Mißverständnissen geben könnte“.

304) Nö LGBl 0006-0.

305) Nö LGBl 9280-0.

306) LGBl 1981/42; zu ihrer Entstehung vgl. WIMMER, Die neue burgenländische Landesverfassung, FS Klecatsky (1980) 1065 ff.

die Volksbefragung, das Recht der Bürgerinitiative und Bürgerbegutachtung ausdrücklich den Landesbürgern vorbehalten.

- e) Eine Reihe von Landesrechtsvorschriften stellen auf die Kriterien des im Lande wohnhaften Staatsbürgers ab und gestalten, ohne ausdrücklich auf ihn Bezug zu nehmen, die Rechtsstellung des Landesbürgers vor allem im Sozialbereich<sup>307)</sup>.

---

307) Vgl. nur beispielsweise die Behinderten- oder Blindenbeihilfe nach dem nÖ SozialhilfeG, LGBl 9200-0.

## VI. Rechtspolitische Forderungen bezüglich der Wiederanwendung des Art 6 B-VG

1. Anliegen dieser Untersuchung ist es, neben den staats- und verfassungstheoretischen Problemen der Landesbürgerschaft auch den *Wert* dieser Verfassungseinrichtung für die Eigenstaatlichkeit der Länder aufzuzeigen. Zwar wurde aufgezeigt, daß die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in beträchtlichem Umfang Regelungen über die Landesbürgerschaft — vor allem über ihre inhaltliche Ausgestaltung — erlassen können, sofern sie nicht den Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts tangieren. Dennoch erscheint eine Wiederbelebung<sup>308)</sup> des Art 6 B-VG für die Reform des österreichischen Bundesstaates wichtig. Freilich ist eine unveränderte Fortführung dieser Bestimmung nicht sinnvoll. Eine Reform des Art 6 B-VG muß die geänderten bundesstaatlichen Rahmenbedingungen seit 1920 berücksichtigen.
2. Zunächst erscheint eine Wiedereinführung des „Heimatrechts“, wie es bis zum Ende der Ersten Republik ausgestaltet war, wenig sinnvoll. Dieses Institut hatte vor allem eine *armen- und fürsorgerechtliche Funktion*, die inzwischen von Sozialhilfverbänden und anderen Fürsorgeeinrichtungen<sup>309)</sup> wahrgenommen werden, die diese Aufgaben zeit- und sachgerecht durchführen. Eine Rückkehr zum System des „Gemeindearmen“ des Heimatrechts mit seiner den heutigen Vorstellungen von Menschenwürde schwer vereinbaren Institutionen<sup>310)</sup> ist nicht mehr erstrebenswert und wird wohl auch von keiner Seite mehr ernstlich erwogen. Statt dessen sollte verfassungsrechtlich die „*Gemeindebürgerschaft*“ verankert werden, um die Symmetrie zwischen territorialer, politischer und bürgerrechtlicher Gliederung des österreichischen Staatswesens wieder herzustellen.
3. Die Wiedereinführung der Landesbürgerschaft auch als *staatsbürgerschaftsrechtliches* Verfassungsinstitut würde das im B-VG angelegte Konzept des nach dem Subsidiaritätsprinzip gegliederten demokratischen Gemeinwesens verwirklichen. In diesem Sinne bedeutet die Forderung nach Wiederaufnahme der Landesbürgerschaft und Gemeindebürgerschaft ins B-VG eine längst fällige *Bundesstaats-Demokratie- und Gemeindereform*, welche das grundlegende Konzept des B-VG nach dem Einbruch des Nationalsozialismus zum ersten Mal wieder wirksam machen würde.

308) Ob dies in Form einer Novellierung des Art 6 B-VG im Stammtext der Bundesverfassung oder im StbG erfolgt, ist auf Grund des § 1 StbG 1965 nur ein rechtstechnisches Problem.

309) Vgl. die SozialhilfeG der Länder, sowie die Nachweise bei PERNTHALER, Raumordnung, Bd 1, 132 ff; DERS., (Hg), Dezentralisation.

310) Vgl. die detaillierten Nachweise bei SPIEGEL, in: MISCHLER/ULBRICH (Hg), Staatswörterbuch<sup>2</sup>, Bd 2, 809 ff; in diesem Sinn auch WERNER, ÖJZ 1946, 183 ff.

4. Die angeführte Reform des Art 6 B-VG stellt keine, den pragmatischen Tendenzen des Forderungsprogramms der Bundesländer<sup>311)</sup> entsprechende Föderalismusforderung dar. Hier geht es nicht um Tagesforderungen, über die tagespolitische Kompromisse geschlossen werden können, sondern um *Systementscheidungen* des demokratischen Bundesstaates und des Staatscharakters der Länder, die ursprünglich richtig getroffen wurden, im Laufe der Verfassungsbrüche, Provisorien und Nachkriegs-Notstände aber verloren gingen. Einen nicht zu unterschätzenden Beitrag hierfür lieferte die in zentralistischen Traditionen verankerte Theorie und Praxis des Staatsrechts der „Wiener Schule“. Auf Grund neuerer Erkenntnisse und Erfahrungen sollte — 60 Jahre nach der ursprünglich konzipierten harmonischen Einheit von Bürger und territorial gegliedertem Gemeinwesen — ein Neuanlauf in der Einführung von Landes- und Gemeindebürgerschaft gelingen.

---

311) Vgl. dazu PERNTHALER, Forderungsprogramm; DERS., ZNR 1980, 132 ff.



# LITERATURVERZEICHNIS

- ADAMOVICH (sen), Grundriß des österreichischen Staatsrechts (1927)  
 — Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts<sup>4</sup> (1947)  
 — Die Landesverfassungsgesetze und Landtagswahlordnungen (1948)  
 ADAMOVICH (jun), Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts<sup>6</sup> (1971)  
 — Föderalismus-Konzepte und die österreichische Bundesverfassung, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (1980) 30 ff  
 ADAMOVICH/FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht (1980)  
 ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969)  
 ANSCHÜTZ/THOMA, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2 Bde (1930/32)  
 ANTONIOLLI, Die österreichische Verfassungsgerichtsbarkeit 1945 - 1969, AÖR 1969, 576 ff  
 — Die rechtliche Tragweite der Baugesetze der Bundesverfassung, FS Merkl (1970) 32 ff  
 ATTESLANDER, Die Grenzen des Wohlstands (1981)  
 BARFUSS, Zum Verfassungsgebot der Einheitlichkeit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes, ÖJZ 1966, 141 ff  
 BAUER, Die Deutsche Staatsangehörigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik nach dem Grundvertrag, Diss. München (1974)  
 BAUER O., Die österreichische Revolution (1926)  
 BERCHTOLD, Österreichische Parteiprogramme 1868 - 1966 (1967)  
 BINSWANGER/GEISSENBERGER/GINSBURG (Hg), Wege aus der Wohlstandsfalle (1979)  
 BORNEMANN, Die Bayrische Staatsangehörigkeit, BayVBl 1979, 748 ff; BayVBl 1982, 590 ff  
 BÖS, Das Finanzsystem, in: SCHAMBECK (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 717 ff  
 BRANDTNER/MÜLLER, Der Einfluß des Volkes auf die Gesetzgebung des XXII. Vorarlberger Landtages, in: KLECATSKY/WIMMER (Hg), Sozialintegrierte Gesetzgebung (1979) 239 ff  
 BRIE, Der Bundesstaat. Eine historisch dogmatische Untersuchung (1874)  
 BRÜNNER, Die Rolle der Interessenverbände im politisch administrativen Entscheidungsprozeß, FS Ibler (1980) 163 ff  
 BRYCE, Modern Democracies, Vol I (1920)  
 BUCKOWSKI, Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht<sup>2</sup> (1967)  
 BURCKHARDT, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung vom 18. Mai 1874<sup>1</sup> (1920)  
 DACHS, Heimat - Dimension eines rehabilitierten Begriffes, in: ZWINK (Hg), II. Salzburger Landessymposium (1980)  
 DAHRENDORF, Homo Soziologicus<sup>9</sup> (1970)  
 DREITZEL, Das gesellschaftliche Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Vorstudien zu einer Pathologie des Rollenverhaltens (1968)  
 ERMACORA, Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft — eine offene Verfassungsfrage?, JBl 1953, 280 ff  
 — (Hg), Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht 1920 (1967)  
 — Allgemeine Staatslehre (1970)  
 — Österreichische Verfassungslehre (1970/80)  
 — Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976)  
 — Die Menschenrechte als Grundnorm des Rechts, FS Klecatsky (1980) 151 ff  
 — Zur Entstehung, in: SCHAMBECK (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 3 ff  
 — Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen (1982)  
 ESTERBAUER, Kriterien föderativer und konföderativer Systeme (1975)  
 — (Hg), Regionalismus (1978)  
 FISCHER, Bemerkungen zur Rolle des Nationalrates in der staatlichen Willensbildung, FS Waldbrunner (1971) 297 ff  
 Überlegungen zur Verteilung politischer Macht in Österreich, FS Firnberg (1975) 139 ff

- FLEINER, Die Gründung des Schweizer Bundesstaates im Jahre 1848 (1898)  
 — Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz (1918)  
 — Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1922)  
 FLEINER-GERSTER, Allgemeine Staatslehre (1980)  
 FLORETTA/ÖHLINGER, Die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen (1978)  
 FUNK, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung (1980)  
 GEIGER, Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, BayVBl 1964, 65 ff und 108 ff  
 — Mißverständnisse um den Föderalismus (1962)  
 GIACOMETTI, Das Staatsrecht der Schweizer Kantone (1941, Neudruck 1979)  
 GRAMLICH, Abschied vom „vorverfassungsmäßigen Gesamtbild“, DVBl 1980, 531 ff  
 GRAWERT, Staat und Staatsangehörigkeit (1973)  
 GREMER, Die bayrische Staatsangehörigkeit, BayVBl 1981, 527 f  
 GUGGENBERGER, Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie (1980)  
 GUMPLOWICZ, Das österreichische Staatsrecht<sup>3</sup> (1907)  
 HALLER, Die Prüfung von Gesetzen (1979)  
 HAMILTON/MADISON/JAY, The Federalist Papers, deutsche Übersetzung: Der Föderalist, hg von ERMA-CORA (1958)  
 HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit (1965)  
 HEINL, Die Staatsbürgerschaft als Rechtsbegriff, JBl 1946, 27 ff  
 — Das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht<sup>3</sup> (1950)  
 HELLBLING, Die staatsbürgerrechtliche Selbständigkeit der Ehefrau und der minderjährigen Kinder, ÖJZ 1946, 23 ff  
 — Die Änderungen der österreichischen Bundesverfassung im Lichte des Verfassungsbruches, in: Bundesstaat auf der Waage, Föderative Ordnung Bd I (1969) 33 ff  
 HELLER/LOEBENSTEIN/WERNER, Kommentar zum Nationalsozialistengesetz und Verbotsgesetz 1947 (1948)  
 HEMPEL, Der demokratische Bundesstaat (1969)  
 HERZOG, Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DÖV 1962, 81 ff  
 — Allgemeine Staatslehre (1973)  
 HESSE, Der unitarische Bundesstaat (1962)  
 — Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, FS Müller (1970) 141 ff  
 HOLZER, Agrarraumplanungsrecht (1981)  
 HUBER H., Recht, Staat und Gesellschaft (1954)  
 — Das Recht im technischen Zeitalter (1960)  
 — Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, ZÖR 1968, 247 ff  
 HUBER M., Der schweizerische Staatsgedanke (1916)  
 IMBODEN, Bundesrecht bricht kantonales Recht (1940)  
 — Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Vorträge (1971)  
 ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht (1967)  
 JAKSIC, Der Föderalismus in Österreich, JBl 1956, 602 ff  
 JELLINEK, Die Lehre von den Staatenverbindungen (1882)  
 — System der subjektiven öffentlichen Rechte<sup>2</sup> (1905, 2. Neudruck 1963)  
 — Allgemeine Staatslehre<sup>3</sup> (1913, 7. Neudruck 1960)  
 KÄGI, Selbstbestimmung und Mitverantwortung — zur Kernfrage des Föderalismus, Schweizer Monatshefte 39/1959-60, 686 ff  
 — Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates (1945)  
 — Föderalismus und Freiheit, in: Erziehung zur Freiheit (1959) 171 ff  
 KAFKA, Niedergang des Föderalismus in Österreich?, FS Hellbling 281 ff  
 KALKBRENNER, Ein Staat ohne Staatsangehörige, BayVBl 1976, 714 ff  
 KARMINSKY, Zur Kodifikation des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts (1887)

- KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich I (1919)
- Demokratisierung der Verwaltung, ZfVerw 1921, 5 ff
  - Österreichisches Staatsrecht (1923)
  - Allgemeine Staatslehre (1925)
- KELSEN/FROELICH/MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) (= Kommentar)
- KLECATSKY, Staat und Verkehr (1968)
- Geht das Recht der Republik Österreich vom Volk aus?, JBl 1976, 512 ff
  - Bundes-Verfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: SCHAMBECK (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 83 ff
  - Region und Landschaft, FS Hellbling (1981) 241 ff
  - Die gegenwärtige Lage der Grundrechte in Österreich (im Druck)
- KLECATSKY/MORSCHER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht<sup>3</sup> (1982)
- KNOEPFEL, Demokratisierung der Raumplanung (1977)
- KNOLL/MAYER, Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis (1976)
- KÖFNER, Volksabstimmungen in Österreich nach 1918 außerhalb Kärntens, in: RUMPLER (Hg), Kärntens Volksabstimmung 1920 (1981) 297 ff
- KOJA, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer (1967)
- Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, in: Theorie und Praxis des Bundesstaates, Föderative Ordnung Bd III (1974) 61 ff
  - Stand und Entwicklungstendenzen des Föderalismus in Österreich, Salzburg Dokumentationen, Bd 59 (1981) 25 ff
- KRAMER, Die Staatsangehörigkeit der Altösterreicher und Ungarn nach den Friedensverträgen (1926)
- KREISKY, Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich, ÖZP 1981, 216 ff
- KRÜGER, Allgemeine Staatslehre<sup>2</sup> (1966)
- LANG, Die Philosophie des Föderalismus (1971)
- LAUBER, Der Bundesstaatsbegriff in der schweizerischen Publizistik und Praxis (1911)
- LAUFER, Das föderative System der BRD<sup>3</sup> (1977)
- LEHMBRUCH, Proporzdemokratie (1967)
- Das politische System Österreichs in vergleichender Perspektive, ZÖR 1971, 35 ff
- LEHNE, Ideengeschichtliche Grundlagen des österreichischen Bundesstaates, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, hg von SCHÄFFER (1980)
- LEIBHOLZ, Volk, Nation und Staat im 20. Jahrhundert (1958)
- LICHTER, Die Staatsangehörigkeit nach deutschem und ausländischem Recht<sup>2</sup> (1955)
- LINK, Das Subsidiaritätsprinzip (1955)
- LINTON, The Study of Man (1931)
- LOEBENSTEIN, Der Föderalismus — ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates, GS Marcic (1974) 827 ff
- MAKAROV, Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts<sup>2</sup> (1962)
- Deutsches Staatsangehörigkeitsrecht<sup>2</sup> (1971)
- MARCIC, Die Koalitionsdemokratie (1966)
- MATZNER, Der Wohlfahrtsstaat von morgen (1982)
- MAUNZ/DÜRIG/HERZOG/SCHOLZ, Grundgesetz. Kommentar (Loseblatt)
- MAYERHOFER/PACE, Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst<sup>5</sup>, 7 Bde (1895 - 1901)
- MC WHINNEY, Die Nützlichkeit des Föderalismus in einem revolutionären Zeitalter, in: LAUFER/PILZ (Hg), Föderalismus (1973) 53 ff
- MEDER, Die Verfassung des Freistaates Bayern<sup>2</sup> (1978)
- MERKL, Demokratie und Verwaltung (1923)
- Allgemeines Verwaltungsrecht (1927)
  - Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs (1935)
  - Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in: KLECATSKY (Hg), Die Republik Österreich. Gestalt und Funktion ihrer Verfassung (1968) 77 ff
- MISCHLER/ULBRICH (Hg), Österreichisches Staatswörterbuch<sup>2</sup>, 4 Bde (1905 - 1909)
- MOKRE, Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder (1929)

- MORSCHER, Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte der (Re)Privatisierung öffentlicher Unternehmen, ÖJZ 1979, 141 ff
- Pro Vorarlberg, ÖJP 1980 (1981) 31 ff
- MÜLLER, Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene des Staates, in: KIMMINICH (Hg), Subsidiarität und Demokratie (1981) 87 ff
- NAWIASKY, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff (1920)
- Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe<sup>2</sup> (1948)
- NOVAK, Bundes-Verfassungsgesetz und Landesverfassungsrecht, in: SCHAMBECK (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 111 ff
- NOWOTNY, Der Beitrag des Föderalismus auf dem Weg zur sozialen Demokratie, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (1980) 70 ff
- ÖHLINGER, Der Stufenbau der Rechtsordnung (1975)
- Bundesstaat und Reine Rechtslehre, ZfRV 1975, 1 ff
- Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität (1976)
- Föderalismus und Demokratie, in: HOFMANN/TIEBER (Hg), Föderalismus und Gemeindeautonomie (1980) 38 ff
- Zur Entstehung, Begründung und zu Entwicklungsmöglichkeiten des österreichischen Föderalismus, FS Hellbling (1981) 313 ff
- ÖHLINGER/MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff
- OERTZEN, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus (1974)
- PAUGER, Partizipation im Umweltschutzrecht, in: Reformen des Rechts, FS 200 Jahre Grazer Juristische Fakultät (1979) 969 ff
- PELINKA/WELAN, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971)
- PERNTHALER, Der österreichische Bundesstaat im Spannungsfeld von Föderalismus und formalem Rechtspositivismus, ZÖR 1969, 361 ff
- Raumordnung und Verfassung, 2 Bde (1975/78)
- Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977)
- Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer (1979)
- Direkte Demokratie und Föderalismus, in: DERSELBE (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 9 ff
- Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer (1980)
- Bundesstaatsreform als Voraussetzung einer wirksamen Verwaltungsreform, FS Fröhler (1980) 69 ff
- Bundesstaatsreform als kooperativer Einigungsvorgang, ZNR 1980, 132 ff
- Nationalfeiertag und Föderalismus, Die Republik 4/1980, 15 ff
- Zur verfassungsrechtlichen Verankerung von Ehe und Familie in der österreichischen Rechtsordnung, FS Klecatsky (1980) 743 ff
- (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation (1982)
- Reform der Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Föderalismusstudien Bd 3 (1982)
- Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts (1982)
- Österreichische Föderalismusbegriffe, FS Héraud (im Druck)

- PERNTHALER/ESTERBAUER, Die Entstehung des österreichischen Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatsrechtliches Problem, Montfort 1973, 128 ff
- PERNTHALER/KATHREIN/WEBER, Der Föderalismus im Alpenraum (1972)
- PERNTHALER/PALLWEIN-PRETTNER, Die Entscheidungsbegründung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs, in: SPRUNG/KÖNIG (Hg), Die Entscheidungsbegründung (1974) 199 ff
- PERNTHALER/WEBER, Bundesverfassung und Föderalismus, Der Staat 1982 (im Druck)
- PFEIFER, Die Ostmark (1941)
- PLASSER/ULRAM, Unbehagen im Parteienstaat (1982)
- RENTDORF, Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, Der Staat 1962, 405 ff
- RILL, Gliedstaatsverträge (1972)
- RINGHOFER, Strukturprobleme des Rechts (1966)
- Die österreichische Bundesverfassung (1977)
- Grenzen der Verfassungsgesetzgebung, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, hg von SCHÄFFER (1980) 53 ff
- ROEMHELD, Integraler Föderalismus, 2 Bde (1977/78)
- ROSENZWEIG, Verfassungsgericht und Gesetzgeber — zur Grenzziehung zwischen Politik und Justiz, in: Salzburger Symposion zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung (hg von SCHÄFFER) 100 ff
- RUTH, Das Schweizerbürgerrecht. Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins (1937)
- SALADIN, Holzwege des „kooperativen Föderalismus“, FS Tschudi (1973) 237 ff
- Lebendiger Föderalismus, ZSR 1980 I 407 ff
- SALZBURGER SYMPOSION zum Jubiläum 60 Jahre Bundesverfassung, hg von SCHÄFFER (1980)
- SCHÄFFER, Verfassungsinterpretation in Österreich (1971)
- Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, ÖJZ 1981 ff, 1 ff
- siehe auch Salzburger Symposion
- SCHAMBECK, Grundrechte und Sozialordnung (1969)
- Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, FS Kolb (1971) 309 ff
- Föderalismus und Gewaltenteilung, FS Geiger (1974) 643 ff
- Die Demokratie, in: DERSELBE (Hg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 149 ff
- SCHNEER, Parteien kontra Bürger? (1979)
- SCHNEURER, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DÖV 1962, 641 ff
- Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1966, 513 ff
- Kooperation und Konflikt. Das Verhältnis von Bund und Ländern im Wandel, DÖV 1972, 585 ff
- SCHMID G., Selbstbestimmung 1919. Anmerkungen zur historischen Dimension und Relevanz eines politischen Schlagwortes, in: BOSL (Hg), Versailles - St. Germain - Trianon. Umbruch in Europa vor fünfzig Jahren (1971) 127 ff
- SCHMID K., Versuch über die schweizerische Nationalität, in: Aufsätze und Reden (1957) 88 ff
- SCHMIDT, Der bundesstaatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland (1961)
- Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes, AÖR 1962, 253 ff
- SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, Kommentar zum Grundgesetz<sup>4</sup> (1977)
- SCHMITT C., Verfassungslehre (1928)
- SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981)
- Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern, ZNR 1979, 21 ff
- SEELER, Das Staatsangehörigkeitsrecht Österreichs (1957)
- SEIDL-HOHENVELDERN, Die österreichische Staatsbürgerschaft von 1938 bis heute, ZÖR 1952, 21 ff
- Die Staatsbürgerschaft der Volksdeutschen, ZÖR 1949, 305 ff
- Die Anerkennung von Staatsbürgerschaftszeugnissen im Ausland, JBl 1948, 342 ff
- SEYDEL, Der Bundesstaatsbegriff. Eine staatsrechtliche Untersuchung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 28 (1872)
- SPANNER, Landesbürgerschaft und Bundesbürgerschaft. Eine offene Verfassungsfrage, ÖJZ 1952, 449 ff
- STADLER, Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus (1951)
- STAFF, Lehren vom Staat (1981)

- STAUDINGER, Aspekte christlichsozialer Föderalisierungspolitik 1918 - 1920, in: Die österreichische Verfassung 1918 - 1938 (1980) 62 ff
- STERN, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977)
- STOLZ, Wehrverfassung und Schützenwesen in Tirol von den Anfängen bis 1918 (1960)
- TOQUEVIELLE, Über die Demokratie in Amerika, hg von I.P. MAYER in Verbindung mit ESCHENBURG (1959)
- USTERI, Das Konzept eines menschengerechten Gemeinwesens, FS Kägi (1979) 401 ff
- Das Verhältnis von Staat und Recht zur Wirtschaft in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1981)
- Die Unverwechselbarkeit der schweizerischen Eidgenossenschaft und die Grundnormen für Revision und Auslegung der Bundesverfassung, FS Nef (1981) 299 ff
- UTZ, Das Subsidiaritätsprinzip (1953)
- VEITER, Das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht, FS Klecatsky (1980) 967 ff
- VEITH, Der rechtliche Einfluß der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweizerischem Bundesstaatsrecht (1902)
- VERDROSS, Die völkerrechtliche Abgrenzung der Staatsangehörigkeit, JBl 1949, 197 ff
- VOLKER, Die Ausgleichsbestrebungen zwischen Zentralismus und Föderalismus bei den Länderkonferenzen 1918 - 1920, Diss. Salzburg (1977)
- WAITZ, Das Wesen des Bundesrates, in: Allgemeine (Kieler) Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur 1853, 494 ff
- WALDERT, Das österreichische Heimat- und Staatsbürgerrecht (1926)
- WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972)
- WALTER/MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>4</sup> (1982)
- WEBER, Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung, in: ESTERBAUER/HERAUD/PERNTHALER (Hg), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung (1977) 51 ff
- WEBER, Kriterien des Bundesstaates (1980)
- Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, FS Klecatsky (1980) 1013 ff
- WERNER, Staatsbürgerschaft und Staatsbürgerschaftsgesetzgebung, JBl 1946, 155 ff
- Vom Schicksal unseres Heimatrechts, ÖJZ 1946, 183 ff
- Das Wiedererstehen Österreichs als Rechtsprobleme, JBl 1947, 137 ff
- Staatsbürgerschaftsrecht und Nationalsozialistengesetz, JBl 1948, 249 ff
- Aktuelle Probleme auf dem Gebiet des Staatsbürgerschaftsrechts (Vortragsbericht), JBl 1953, 206 ff
- Die Beseitigung der Landesbürgerschaft. Eine Erwiderung, JBl 1953, 277 ff
- WHEARE, Föderative Regierung (1959)
- WIDDER, Parlamentarische Strukturen im politischen System (1979)
- WIESFLECKER, Der Föderalismus in der österreichischen Geschichte, in: Historische und aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, Föderalismus-Studien Bd 1 (1977) 7 ff
- WIMMER, Materiales Verfassungsverständnis (1971)
- Die neue burgenländische Landesverfassung, FS Klecatsky (1980) 1063 ff
- WITTMAYR, Österreichisches Verfassungsrecht (1923)
- ZELLENTIN, Abschied vom Leviathan (1979)
- ZSIFKOVITS, Art. „Subsidiaritätsprinzip“, in: KLOSE/MANTL/ZSIFKOVITS (Hg), Katholisches Soziallexikon<sup>2</sup> (1980) Sp. 2994 ff

## SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1     **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)
- Bd. 2     **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)
- Bd. 3     **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)
- Bd. 4     **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)
- Bd. 5     **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,—)
- Bd. 6     **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,—)
- Bd. 7     **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)
- Bd. 8     **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)
- Bd. 9     **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)
- Bd. 10    **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 140,—)
- Bd. 11    **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)
- Bd. 12    **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)
- Bd. 13    **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)
- Bd. 14    **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)
- Bd. 15    **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)
- Bd. 16    **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)
- Bd. 17    **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)
- Bd. 18    **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)

- Bd. 19      **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)
- Bd. 20      **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)
- Bd. 21      **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,—)
- Bd. 22      **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,—)
- Bd. 23      **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation/Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung. 1982. (S 333,—)
- Bd. 24      **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,—)
- Bd. 25      **Harald Stolzlechner**, Republik — Bund — Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,—)
- Bd. 26      **Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982.
- Bd. 27      **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982.
- 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.

# INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

## Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

derzeit vertreten durch Univ.-Prof. Dr. Siegbert MORSCHER

## Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Ernst ADAMER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor i.R. Dr. Elmar GRABHERR, Vorarlberg

Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Heinrich KIENBERGER, Tirol

Hofrat DDr. Wilhelm KUNDRATITZ, Tirol

Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Hofrat Dr. Wendelin WEINGARTNER, Tirol

Hofrat Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Hofrat Dr. Franz BAUER, Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. 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 die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.





