

Irmgard Kathrein

DER BUNDESRAT IN DER ERSTEN REPUBLIK

**Studie über die
Entstehung und die Tätigkeit des
Bundesrates der Republik Österreich**

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 29

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

Irmgard Kathrein
DER BUNDESRAT IN DER ERSTEN REPUBLIK
Studie über die
Entstehung und die Tätigkeit des
Bundesrates der Republik Österreich

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 29

herausgegeben vom

Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck

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

DER BUNDESRAT IN DER ERSTEN REPUBLIK
Studie über die
Entstehung und die Tätigkeit des
Bundesrates der Republik Österreich

von

Irmgard Kathrein



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

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-Werbegeellschaft, Wattens
ISBN: 3 7003 0365 3

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	9
 I. Teil — Rückblick auf die Entstehung des Bundesrates	 11
1. Das Einspruchsrecht	11
A) Die Verhandlungen im Verfassungsunterausschuß	11
B) Die Vorbilder	16
2. Die Zusammensetzung und die Entsendung	21
A) Die Behandlung im Verfassungsunterausschuß	21
B) Die Vorgeschichte	23
3. Die sonstigen Bestimmungen über den Bundesrat	28
A) Die organisatorischen Bestimmungen	28
B) Kompetenzbestimmungen	29
 II. Teil — Die Praxis des Bundesrates als „Länderkammer“ in der Zeit zwischen 1920 und 1934	 31
1. Übersicht über die Kompetenzen des Bundesrates	31
2. Die Tätigkeit des Bundesrates	33
A) Statistik der ausgeübten Kompetenzen	33
B) Einspruchsbegründungen	36
C) Die Hauptthemen der Debatten im Bundesrat	40
3. Föderalismusfragen im Bundesrat	43
A) Allgemeine Aspekte	43
B) Besondere Aspekte	44
a) Das Finanz-Verfassungsgesetz und die finanziellen Bund-Länder Beziehungen im Bundesrat	44
b) Die Bundes-Verfassungsgesetznovellen von 1925 und 1929 im Bundesrat	47
C) Ergebnisse und Bewertung der bisherigen Bestandsaufnahme	49
D) Zusammenfassung	53
4. Die Zeit vom 17. März 1933 bis 30. April 1934	54
A) Die Reaktion des Bundesrats auf die Auflösung des Nationalrats	54
B) Das neue Selbstverständnis des Bundesrats	55
C) Die letzte Sitzung des Bundesrats	57
5. Schlußbemerkung	57

VORWORT

Dieser Arbeit liegt ein Vortrag über die Tätigkeit des Bundesrats der 1. Republik zugrunde, den ich im November 1981 auf der Tagung „Föderalismus in Österreich 1918 - 1938“, veranstaltet von der Wissenschaftlichen Kommission des Theodor-Körner-Stiftungsfonds und des Leopold-Kunschak-Preises zur Erforschung der österreichischen Geschichte der Jahre 1918 - 1938 in Wien halten durfte.

Die nunmehrige Erweiterung um einen historischen Teil und die Drucklegung der Studie wurde mit der Erteilung eines Forschungsauftrags durch das Kuratorium des Instituts für Föderalismusforschung ermöglicht — dafür sei an erster Stelle Dank ausgesprochen.

Besonderen Dank muß ich weiters an Prof. Peter Pernthaler und Dr. Karl Weber richten, die mir in jeder Hinsicht behilflich waren und mich in vielfältigster Weise unterstützt haben; ebenso möchte ich mich bei Fr. Gabriele Reitmeir für die Herstellung des Manuskripts bedanken.

Innsbruck, Dezember 1982

Irmgard Kathrein

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs	Absatz
Anm	Anmerkung
Art	Artikel
B	Beilagen
betr	betreffend
BGBI	Bundesgesetzblatt
Blg	Beilagen
BR	Bundesrat
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBI Nr 1
BVG	Bundesverfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
CS	Christlichsozial(-e, -en, -er)
d	der
EB	Erläuternde Bemerkungen
f (f)	folgend(e)
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz vom 3. März 1922, BGBI Nr 124
G	Gesetz
GB	Gesetzesbeschluß
GD	Großdeutsch(-r, -n)
gem	gemäß
GeO	Geschäftsordnung
insb	insbesondere
i.S.	im Sinne
JbnÖR (NF)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
Konst. NV	Konstituierende Nationalversammlung
K.K.	Kaiserlich-Königlich
k. u. k.	kaiserlich und königlich
LT	Landtag
Nr	Nummer
NR	Nationalrat
NSDAP	Nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei
RGBl	Reichsgesetzblatt
RV	Reichsverfassung (Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, RGBl 1919, Nr 152)
s	siehe
S	Seite
SD	Sozialdemokrat(-en, -isch)
SDP	Sozialdemokratische Partei
sog	sogenannt (-e, -en, -er)

Sten. Prot.	Stenographische Protokolle
StGBI	Staatsgesetzblatt
u.a.	unter anderem
UA	Unterausschuß
usw	und so weiter
v	vom, von
vgl	vergleiche
VO	Verordnung(en)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZNRG	Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

I. Teil — Rückblick auf die Entstehung des Bundesrates

Daß das Zustandekommen der Österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 und damit auch die Ausformung des österreichischen Bundesrates in dieser Verfassung ein Kompromiß der damaligen politischen Parteien waren, ist oft genug hervorgehoben worden¹⁾. Die nachfolgende historische Analyse, die sich auf den Zeitraum von 1918 bis 1920 bezieht, steht nicht so sehr unter der Zielsetzung, den Anteil der einzelnen Parteien an der Entstehung des Bundesrates genau zu belegen, sondern legt den Schwerpunkt der Betrachtung auf seine *Entstehungsgeschichte aus juristischer Sicht*; denn die Kenntnis dieser geschichtlichen Komponente ist ebenso Voraussetzung für das Verständnis der Tätigkeit des österreichischen Bundesrates wie die Kenntnis der Rolle der Parteien, die ihnen am Zustandekommen des Bundesrates zufällt.

Ausgehend von den Protokollen des Unterausschusses des Verfassungsausschusses der Konstituierenden Nationalversammlung²⁾, in dessen Verhandlungen der Bundesrat des B-VG seine definitive Gestalt annahm, soll versucht werden, die historischen Wurzeln der einzelnen Bestimmungen über den Bundesrat ausfindig zu machen; besondere Aufmerksamkeit wird dabei die Entstehung der Regelungen über die Mitwirkung des Bundesrats an der Bundesgesetzgebung und über seine Zusammensetzung finden müssen — jene Bestimmungen, die nicht nur nach der Meinung heutiger Autoren, sondern auch nach der zeitgenössischer Politiker und Wissenschaftler die juristische Ursache der Ineffektivität des Bundesrates bildeten.

1. Das Einspruchsrecht

A) Die Verhandlungen im Verfassungsunterausschuß

- a) In der 5. Sitzung des Verfassungsunterausschusses am 17. August 1920 wird erstmals der Bundesrat Gegenstand der Verhandlungen³⁾; zunächst kommt es zwischen den einzelnen Parteienvertretern zu einer Auseinandersetzung um die Frage der Zusammensetzung des Bundesrates; auf Betreiben des Vor-

1) Vgl. ERMACORA, Der Föderalismus in Österreich, JbÖR NF 12 (1963) 233 ff; DERSELBE, Quellen zum österreichischen Verfassungsrecht (1920) (1967) 9 ff; WALTER, Der Bundesrat, in: Bundesstaat auf der Waage (1969) 209; ALTENSTETTER, Der Föderalismus in Österreich (1969) 14 ff und 99; SCHAMBECK, Der Bundesrat der Republik Österreich, JbÖR NF 26 (1977) 217 ff u.a.

2) Abgedruckt bei ERMACORA, Quellen 268 ff. Der Verfassungsunterausschuß wurde am 8. Juli 1920 vom Verfassungsausschuß der Konst. NV gewählt; er bestand aus 7 stimmberechtigten Mitgliedern, von denen je 3 den SD und den CS angehörten und 1 den GD. Zu seinen Sitzungen wurde darüber hinaus Prof. Kelsen als Fachmann zugezogen; weiters nahmen ständig auch Vertreter der Staatskanzlei teil.

3) ERMACORA, Quellen 304 f.

sitzenden (BAUER - SD) wird jedoch die Frage der *Kompetenz vorgezogen* und anhand des *Artikel 14 des 2. Entwurfs der Christlich-Sozialen Partei*⁴⁾ besprochen, der folgenden Wortlaut hat:

„(1) Jeder Gesetzesbeschluß des Bundestages bedarf grundsätzlich der Zustimmung des Bundesrates. (2) Versagt der Bundesrat die Zustimmung, so gelangt der Gesetzesbeschluß neuerlich vor den Bundestag; wird der erste Beschluß vom Bundestag bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit wiederholt, so ist er ohne weiteres Verfahren als Gesetz kundzumachen. (3) Verfassungsänderungen, Änderungen des Wehrgesetzes und Staatsverträge können jedoch auf Grund der Beschlüsse des Bundestages allein niemals Gesetz werden. Versagt der Bundesrat auch dann seine Zustimmung, nachdem der Bundestag zum zweiten Male über den Gegenstand Beschluß gefaßt hat, so kann bei Verfassungsänderungen und Änderungen des Wehrgesetzes eine endgültige Entscheidung durch Volksabstimmung herbeigeführt werden, wenn diese vom Bundestag oder vom Bundesrat mit Mehrheit verlangt wird. (4) Eine Gesamtänderung der Verfassung muß auch im Falle der Zustimmung des Bundesrates noch einer Volksabstimmung unterzogen werden. (5) Die jährliche Verfassung des Bundesbudgets und die jährliche Genehmigung der Rechnungsabschlüsse, die Aufnahme und Konvertierung von Bundesanleihen und die Verfügung über das Bundesvermögen sind ausschließlich Sache des Bundestages“.

Der Ausschuß einigt sich darauf, daß „eine Frist für den etwaigen Einspruch des Bundesrates“⁵⁾ festzusetzen sei, ohne deren Länge zu bestimmen. Art 14 Abs 2 wird mit der Modifikation angenommen, daß für den Beharrungsbeschluß des Bundestags die *einfache Mehrheit* genügt; in der Folge werden die *Absätze 3 und 4 abgelehnt*, wogegen SEIPEL (CS) das Minoritätsvotum der christlich-sozialen Partei einlegt, Abs. 5 hingegen wird angenommen.

Das Protokoll ist in diesem Punkt nicht schlüssig abgefaßt; es lautet: „... werden der 3. und 4. Absatz abgelehnt und von Dr. Seipel als Minoritätsvotum der Christlichsozialen Partei angemeldet. Absatz 4 wird gleichfalls abgelehnt, hingegen wird Absatz 5 des Art 14 ... angenommen“. Daß es richtig heißen müßte: „wird der 3. Absatz abgelehnt und von Dr. Seipel als Minoritätsvotum ...“ ergibt sich auch aus der 6. Sitzung, in der Seipel erklärt, „daß das gestern angemeldete Minoritätsvotum nicht *in Form des Abs 3* des Art 14 ... zu fassen sei ...“⁶⁾ Die Einlegung eines Minoritätsvotums gegen die Ablehnung des Abs 4 des Art 14 scheint auch deshalb nicht wahrscheinlich, weil die darin enthaltene Anordnung der obligatorischen Volksabstimmung bei Gesamtänderungen der Verfassung auch in den übrigen — Verhandlungsbasis bildenden — Entwürfen (Art 34 SD-Entwurf, Art 56 Renner-Mayr-Entwurf, Art 32 Linzer Entwurf, Art 62 des Großdeutschen Entwurfes) enthalten war und in der 10. Sitzung des UA einvernehmlich besprochen und angenommen wurde⁷⁾. Die Ablehnung des Abs 4 durch *alle* Parteienvertreter in der 5. Sitzung dürfte daher eher systematische als inhaltliche Gründe haben.

4) Nr. 888 d.Blg. Sten. Prot. der Konst. NV, eingebracht am 25. Juni 1920 als Antrag der Abgeordneten Dr. M. MAYR und Genossen.

5) Hierbei fällt auf, daß das Protokoll bereits den Ausdruck „Einspruch“ verwendet, der zwar im Entwurf der Sozialdemokraten und im Renner-Mayr-Entwurf — beide ebenfalls Verhandlungsgrundlage des UA — verwendet wird, nicht aber im gerade besprochenen Art 14.

6) ERMACORA, Quellen 306.

7) ERMACORA, Quellen 347.

Am Schluß der Sitzung wird der Vertreter der Staatskanzlei, Ministerialrat FROEHLICH, damit beauftragt, diese Beschlüsse zu formulieren und als Grundlage Art 14 des 2. CS-Entwurfes und Art 38 des Sozialdemokratischen Entwurfes⁸⁾ heranzuziehen.

Artikel 38 lautet: „(1) Jeder Gesetzesbeschluß des Bundestages ist durch dessen Präsidenten im Wege des Bundeskanzlers dem Bundesrat unverzüglich zu übermitteln. (2) Gegen Gesetzesbeschlüsse des Bundestages kann der Bundesrat Einspruch erheben. (3) Der Einspruch muß bei der Bundesregierung innerhalb zweier Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses eingebracht werden und spätestens in zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden. (4) Im Falle des Einspruches ist der Gesetzesbeschluß dem Bundestage zur nochmaligen Beschlußfassung unverzüglich vorzulegen. Wiederholt der Bundestag seinen ursprünglichen Beschluß, so ist dieser zu beurkunden und kundzumachen“.

In der 6. Sitzung des UA am 18. August 1920⁹⁾ ändert SEIPEL vor der Abstimmung über den von der Staatskanzlei vorgelegten Entwurf das Minoritätsvotum der CS dahingehend, daß seine Partei „am Wortlaut des Linzer Entwurfes festhalte“.

Gemeint ist damit höchstwahrscheinlich der Art 14 des 2. CS-Entwurfes; eine gewisse Unklarheit entsteht deswegen, weil die Protokolle des Verf.-UA den Begriff „Linzer Entwurf“ auch zur Bezeichnung eines anderen Entwurfs verwendeten (nämlich für die „Gegenüberstellung des christlichsozialen und des sozialdemokratischen Entwurfs in der Linzer Fassung“¹⁰⁾) und in der Regel zur Kennzeichnung, daß es sich um den 2. CS-Entwurf handelt, der Zusatz „888 der Beilagen“ aufscheint. Dieser fehlt hier zwar, aber der vorangehende Satz, in dem ausdrücklich vom Art 14 „des Antrags Dr. Mayr (888 d. B.)“ die Rede ist, und der Ablauf der 5. Sitzung sprechen für die Deutung, daß das Minoritätsvotum der CS nunmehr in Gestalt des gesamten Art 14 des 2. CS-Entwurfes in dieser Sitzung eingelegt wurde.

Die von der Staatskanzlei vorgelegte Fassung wird nicht vollständig übernommen, sondern erfährt verschiedene Änderungen (Wegfall des Abs 4 und Änderungen der Abs 3 und 5); der vom Verf.-UA angenommene Artikel lautet schließlich: „(1) Ein Gesetzesbeschluß des Nationalrates¹¹⁾ kann, soweit nicht in diesem Artikel anderes bestimmt ist, nur dann kundgemacht werden, wenn der Bundesrat gegen diesen Beschluß keinen Einspruch erhoben hat. (2) Der Einspruch muß dem Nationalrat innerhalb acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat mitgeteilt werden und mit Gründen versehen sein. (3) Wiederholt der Bundesrat¹²⁾ seinen ursprünglichen Beschluß, so ist dieser zu beurkunden und kundzumachen. Beschließt der Bundesrat keinen Einspruch zu erheben oder wird innerhalb

8) 904 d.Blg. Sten. Prot. d. Konst. NV, eingebracht am 7. Juli 1920 als Antrag ABRAM und Genossen.

9) ERMACORA, Quellen 306 f.

10) S. ERMACORA, Quellen 270.

11) Die Verwendung der Bezeichnung „Nationalrat“ an dieser Stelle steht im Widerspruch dazu, daß die Umbenennung des Bundestages erst am Schluß der 6. Sitzung vom UA beschlossen wurde — ERMACORA, Quellen 313 f — während die Abstimmung über den von der Staatskanzlei vorgelegten Artikel am Beginn der 6. Sitzung stattfand.

12) Richtig wohl: Bundestag bzw. Nationalrat.

der im zweiten Absatz festgesetzten Frist kein mit Begründung versehener Einspruch erhoben, so ist der Gesetzesbeschluß zu beurkunden und kundzumachen. (4) Die Bewilligung des Bundesvoranschlages und die Genehmigung der Rechnungsabschlüsse, die Aufnahme und Konvertierung von Bundesanleihen und die Verfügung über das Bundesvermögen sind ausschließlich Sache des Nationalrates“.

Eine Ausgestaltung erfährt die Bestimmung in der 10. Sitzung am 24. August 1920¹³⁾, indem das Verfahren der Übermittlung des Gesetzesbeschlusses bzw. des Einspruches festgelegt wird und indem in die Reihe der dem Nationalrat allein zustehenden Befugnisse die Gesetze über die Geschäftsordnung und die Auflösung des Nationalrates aufgenommen werden; die sonstigen Änderungen, die der Verfassungsunterausschuß in dieser und in der 13. und 18. Sitzung¹⁴⁾ an diesem Artikel vornimmt, sind rein sprachlicher Natur und ändern am Inhalt nichts mehr.

Die letzte Fassung — die dann auch in das B-VG übernommen wird — wird im *Verfassungsausschuß* beschlossen: Auf Antrag des Abgeordneten FINK (CS) wird für den Beharrungsbeschluß des Nationalrates die Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder als Erfordernis aufgenommen¹⁵⁾.

- b) Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die *entscheidende Gestaltung* des Bundesrates hinsichtlich seiner Kompetenzen im Gesetzgebungsverfahren bereits in der 5. und 6. Sitzung des Verfassungsunterausschusses erfolgt ist und vom Inhalt her dem Entwurf der SD entspricht (siehe dazu unten); dazu sei noch angemerkt, daß insbesondere der Ablauf der 5. Sitzung des Verfassungsunterausschusses noch nicht zwingend dieses Ergebnis erwarten ließ: Denn zunächst kam es in der Debatte um die Kompetenzen nur zu Auseinandersetzungen darüber, ob auch Staatsverträge gem. Art 14 Abs 3 des 2. CS-Entwurfes nach einem Beharrungsbeschluß des Bundestags (NR) einer Volksabstimmung zu unterziehen seien; daß sie — so wie Verfassungsänderungen und Änderungen des Wehrgesetzes — grundsätzlich der Zustimmung des Bundesrates bedurften und deren Fehlen nicht durch einen Beharrungsbeschluß ersetzt werden konnte, schien nicht streitig zu sein. Eine Erklärung, warum zunächst nur dieser Punkt strittig war, kann darin liegen, daß hinsichtlich der Stellung des BR im Gesetzgebungsverfahren zu

13) ERMACORA, Quellen 349.

14) ERMACORA, Quellen 418 und 482.

15) ERMACORA, Quellen 519.

diesem Zeitpunkt dem Art 14 Abs 3 des 2. CS-Entwurfes der Renner-Mayr-Entwurf¹⁶⁾ gegenüberstand und nicht der SD-Entwurf: Denn eben im Punkt der Volksabstimmung über Staatsverträge weichen der 2. CS-Entwurf und der Renner-Mayr-Entwurf voneinander ab (vgl. Art 56 Abs 2 Renner-Mayr-Entwurf: nur Verfassungsänderungen und Änderungen des Wehrgesetzes können nach zweimaliger Beharrung durch Bundesrat bzw. Bundestag einer Volksabstimmung unterzogen werden), stimmen im übrigen aber inhaltlich überein.

Auch die Tatsache, daß in der 5. Sitzung dem Referat des Berichtstatters FINK (CS) auf der Grundlage des 2. CS-Entwurfes über den Weg der Bundesgesetzgebung¹⁷⁾ sofort eine Debatte über die Zusammensetzung des BR — nicht über die Frage der Kompetenz — folgte, könnte so verstanden werden, daß von CS und SD die bereits im Renner-Mayr-Entwurf erreichte Kompromißlösung hinsichtlich der Kompetenz des Bundesrates angestrebt wurde.

Dieser Deutung steht allerdings entgegen, daß der *gesamte Abs 3* des behandelten Art 14 abgelehnt wurde und daß Min.-Rat FROEHLICH ausdrücklich beauftragt wurde, für die Neuformulierung auch den Art 38 des SD-Entwurfes zu verwerten.

Jedenfalls wurde „nach längerer Debatte über die Frage, inwiefern Staatsverträge der Volksabstimmung zu unterziehen seien“¹⁸⁾, der 3. Absatz zur Gänze (und damit auch das Zustimmungsrecht zu Verfassungsänderungen und zu Wehrgesetzänderungen) abgelehnt¹⁹⁾. Ob der in der 6. Sitzung des Unterausschusses vorgelegte Entwurf der Staatskanzlei Zustimmungsrechte des Bundesrates vorsah, ist dem Protokoll nicht zu entnehmen: Es wird nur festgehalten, daß Abs 4 des Entwurfs entfalle und die Abs 3 und 5 geändert angenommen werden²⁰⁾.

16) ERMACORA, Quellen 193 ff; der Renner-Mayr-Entwurf war in Verhandlungen eines Regierungskomitees (bestehend aus Renner, Fink, Mayr und Kelsen) als Kompromiß zwischen CS und SD vereinbart worden; das Komitee begann seine Arbeit nach der Linzer Länderkonferenz im April 1920 und beendete sie, als am 10. Juni 1920 die Koalition zwischen den beiden Parteien auseinanderbrach. Zu diesem Zeitpunkt war aber noch nicht in allen Punkten eine Übereinstimmung erzielt worden; die betroffenen Bestimmungen wurden in der von Renner vorgenommenen und kommentierten Veröffentlichung (vgl. ERMACORA, Quellen 188 ff) des Entwurfs in 2 Formulierungen gefaßt, wovon die erste den sozialdemokratischen und die zweite den christlichsozialen Standpunkt wiedergibt (vgl. ERMACORA, Quellen 16 f und 188; SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung (1981) 94 ff).

17) ERMACORA, Quellen 304.

18) ERMACORA, Quellen 305.

19) Zu Abs 4 siehe oben S. 12.

20) ERMACORA, Quellen 306.

B) Die Vorbilder

- a) Die endgültig in das B-VG 1920 aufgenommene Bestimmung über das Einspruchsrecht entspricht — abgesehen vom Erfordernis der Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder im Nationalrat bei einem Beharrungsbeschuß — inhaltlich vollkommen dem *sozialdemokratischen Entwurf*. Schon vor seiner Veröffentlichung hatten die Sozialdemokraten auf der Linzer Länderkonferenz vom 20. - 23. April 1920 die Konstruktion eines suspensiven Vetos des Bundesrates vorgeschlagen²¹⁾, was gegenüber ihrer bisher vertretenen Haltung der Ablehnung einer Länderkammer ohnehin bereits einen Fortschritt bedeutete.

Diese Ablehnung äußerte sich bereits in der Forderung nach dem Einkammersystem im 1919 beschlossenen Aktionsprogramm des Verbandes sozialdemokratischer Abgeordneter²²⁾; aber auch in den Verfassungsgesprächen des Staatssekretärs MAYR mit den Ländern, die zwischen Dezember 1919 und Jänner 1920 stattfanden, lehnte zumindest ein Teil der SD-Vertreter jede Ländervertretung bei der Bundesgesetzgebung ab²³⁾ und auf der Salzburger Länderkonferenz vom 15. - 17. Februar 1920 forderten sie ebenfalls eine Ausklammerung des Bundesrates aus dem Gesetzgebungsverfahren; er sollte vielmehr ein nicht öffentliches Beratungsorgan der Bundesregierung sein²⁴⁾.

In der Reihe der Verfassungsvorentwürfe war aber schon *zu einem früheren Zeitpunkt* — zumindest als mögliche Variante — eine dem SD-Entwurf ähnliche Beteiligung des Bundesrates an der Zentralgesetzgebung vorgesehen gewesen:

Das erste Mal im *ersten* der insgesamt sechs *Vorentwürfe* einer bundesstaatlichen Verfassung, die HANS KELSEN im Auftrag von Staatskanzler Renner während des Jahres 1919 ausarbeitete²⁵⁾: Der Art XXI bestimmt, daß der Bundesrat zweimal einem Gesetzesbeschuß der Bundesversammlung die Genehmigung verweigern kann; wenn jedoch die Bundesversammlung ein drittes Mal den Beharrungsbeschuß faßt, muß der Gesetzesbeschuß beurkundet und kundgemacht werden. Kelsen führt allerdings als Alternativbestimmung an, daß sofort nach dem ersten Beharrungsbeschuß der Bundesversammlung eine Volksabstimmung stattfindet²⁶⁾. Noch ähnlicher der end-

21) Sie stützten sich dabei auf einen bereits vorliegenden Entwurf, der allerdings den Abschnitt über die Gemeinden noch nicht enthielt — SCHMITZ, Vorentwürfe 84 und 93.

22) BERCHTOLD, Österreichische Parteiprogramme (1967) 233.

23) SCHMITZ, Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20, ZNRG 1979, 29.

24) Vgl. SCHMITZ, Vorentwürfe 80.

25) SCHMITZ, Vorentwürfe 44; der erste Entwurf ist im Sommer 1919 fertiggestellt worden (SCHMITZ, a.a.O., 45). Die im weiteren verwendete Nummerierung der Entwürfe Kelsens folgt SCHMITZ, Die Vorentwürfe Hans Kelsens.

26) SCHMITZ, Vorentwürfe 164.

gültigen Regelung des Einspruchsrechts im SD-Entwurf kommt der „*Entwurf Mayr*“²⁷⁾, eine überarbeitete Fassung des von Staatssekretär MAYR Anfang 1920 ausgearbeiteten bzw. bearbeiteten Verfassungsentwurfs; dieser sog. Privatentwurf Mayr war Verhandlungsgrundlage der Verfassungsgespräche Mayrs mit den Ländern gewesen und hatte der Salzburger Länderkonferenz im Februar 1920 als „Privatarbeit“²⁸⁾ vorgelegen. Der Art 41 des Entwurfs Mayr²⁹⁾ sieht einen Einspruch des Bundesrates in mehreren Variationen vor: neben den Fällen, daß bei einer qualifizierten (3/4 oder 2/3) Beharrung des Bundestags im Falle eines Einspruchs die Gesetzwerdung eintritt und nur bei einer mit einfacher Mehrheit beschlossenen Beharrung des Bundestags eine Volksabstimmung stattfindet (und auch die nur, wenn der Bundesrat seinerseits auf dem Einspruch beharrt), ist noch folgende Möglichkeit ausgeführt: „Im Falle des Einspruches wird der Gesetzesbeschluß dem Bundestag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Wiederholt der Bundestag seinen ursprünglichen Beschluß, so ist dieser vom Bundespräsidenten zu beurkunden und kundzumachen“.

Abgesehen von diesen beiden Entwürfen und dem Entwurf der Großdeutschen Vereinigung³⁰⁾ sehen *alle anderen* Verfassungsentwürfe eine *stärkere Stellung* der Ländervertretung im Gesetzgebungsverfahren vor: Sei es, daß — mit wenigen Ausnahmen — für jedes Gesetz ein übereinstimmender Beschluß der beiden Kammern erforderlich ist³¹⁾; sei es, daß sie an das Nicht-Übereinstimmen der beiden Häuser bzw. an die Erhebung eines Einspruches

27) Diese Benennung entspricht hier und im folgenden der Terminologie, die Schmitz verwendet; er bezeichnet als „Entwurf-Mayr“ die Überarbeitung des Privatentwurfs Mayr, die vermutlich von Kelsen vorgenommen wurde und datiert seine Entstehung mit Anfang Februar 1920 (SCHMITZ, Vorentwürfe 74).

Diese Klarstellung ist deshalb nötig, weil Ermacora in „Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen“ (1982) die Bezeichnung „Mayr-Entwurf“ für jenen verwendet, den Schmitz (und auch noch Ermacora in den „Quellen“) mit Privatentwurf Mayr tituliert; dem Entwurf Mayr bei Schmitz entspricht der „Ministerial-Entwurf“ bei Ermacora. Abgesehen von diesen Benennungsdifferenzen bestehen zwischen Schmitz und Ermacora auch unterschiedliche Auffassungen über die zeitliche Einordnung dieser beiden Entwürfe, auf die jedoch im gegebenen Zusammenhang nicht eingegangen werden muß.

28) Kelsen/FROELICH/MERKL, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922) 56 f.

29) SCHMITZ, Vorentwürfe 163 ff.

30) Nr. 84 d. Blg.Sten. Prot. Konst. NV, eingebracht am 18. Mai 1920 vom Abg. DINGHOFER und Genossen; nach Art 63 des Entwurfs kann der Bundespräsident über Antrag des Bundesrates die Genehmigung versagen und den Bundestag — wenn dieser einen Beharrungsbeschluß faßt — mit Zustimmung des Bundesrates (Art 46 Abs 5) auflösen.

31) So der Art 27 des 1. CS-Entwurfs, Nr. 231 d. Blg.Sten. Prot. Konst. NV, der am 14. Mai 1919 der NV vorgelegt worden war (ERMACORA, Quellen 36) und der Art XXI. des *Tiroler Verfassungsentwurfes* (ERMACORA, Quellen 73), der Ende 1919 aufgrund eines Beschlusses des Tiroler Landtages ausgearbeitet worden war.

und die darauffolgende Beharrung durch die Ländervertretung zwingend die Abhaltung einer Volksabstimmung knüpfen³²⁾ oder sei es, daß zwar der Beharrungsbeschluß grundsätzlich den Einspruch konsumiert, Verfassungsänderungen, Änderungen des Wehrgesetzes und Staatsverträge jedoch der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und bei deren Verweigerung beide Häuser eine Volksabstimmung beantragen können³³⁾.

- b) Die Suche nach den Vorbildern der Einspruchsregelung kann nicht mit der Feststellung enden, daß in den Vorentwürfen gleichlautende oder ähnliche Bestimmungen auftauchen; es erhebt sich natürlich weiter die Frage, woran diese Vorentwürfe ihrerseits anschlossen.
- aa) Dem in der *Koalitionsvereinbarung* zwischen CS und SD vom 17. Oktober 1919³⁴⁾ als „nachzuahmendes Beispiel“ herangezogenen *deutschen Reichsrat* kann die „Vaterschaft“ hinsichtlich des österreichischen Bundesrates im allgemeinen und der Einspruchsregelung im besonderen nur mit Einschränkungen zuerkannt werden; es heißt dort, daß der deutsche Reichsrat „bezüglich der Zusammensetzung und der Aufgaben“ Vorbild für den österreichischen Bundesrat sein werde — schon diese unbestimmte Wortwahl legt die Deutung nahe, daß nicht beabsichtigt war, die einzelnen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung getreulich zu übernehmen, sondern daß damit eine Absage an das in der schweizerischen Bundesverfassung vertretene Modell der völlig gleichberechtigten und paritätisch besetzten Länderkammer ausgesprochen werden sollte³⁵⁾; außerdem ermöglichte die Koalitionsvereinbarung selbst eine von der Reichsverfassung abweichenden Regelung, indem sie die Einholung des Volksentscheids für den Fall der Nichtzustimmung des Bundesrats vorschlägt, ohne qualifizierte Beschlüsse eine der beiden Kammern zu verlangen.

32) So der 2. (Art 36), der 3. bzw. 6. (Art 34) und der 5. (Art 64) der Vorentwürfe Kelsens (SCHMITZ, Vorentwürfe 162 ff); weiters Art 38 des Privatentwurfs Mayr (ERMACORA, Quellen 53) und Art 39 des Linzer Entwurfs (ERMACORA, Quellen 119). Die Bezeichnung Linzer Entwurf bezieht sich im folgenden — soweit nichts anderes angemerkt wird — auf den bei ERMACORA, Quellen 106 ff, abgedruckten und dort auch so bezeichneten Entwurf und meint jenen Verfassungsentwurf, der aufgrund der Ergebnisse der Salzburger Länderkonferenz modifiziert und der Linzer Länderkonferenz vorgelegt wurde (vgl. KELSEN/FROELICH/MERKL, Bundesverfassung, 57 f).

33) Art 14 des 2. CS-Entwurfs (ERMACORA, Quellen 143) und Art 53, 54 und 56 des Renner-Mayr-Entwurfs (ERMACORA, Quellen 209 f).

34) Abgedruckt in KELSEN/FROELICH/MERKL, Bundesverfassung 55 ff.

35) Vgl. auch KELSEN/FROELICH/MERKL, Bundesverfassung 101, wonach sich die österreichische Bundesverfassung vor allem „hinsichtlich des Ausmaßes der Beteiligung der Gliedstaaten an der zentralen Gesetzgebung und Vollziehung“ die deutsche Reichsverfassung zum Vorbild genommen habe.

Die Verfassungsentwürfe — sofern sie nicht ohnehin eine gleichberechtigte Länderkammer vorsehen³⁶⁾ — regeln dann auch die Mitwirkung der Ländervertretung an Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes in wesentlichen Punkten so abweichend von der deutschen Reichsverfassung, daß man durchaus von einem *eigenständigen österreichischen Weg* in der Gestaltung der Kompetenzen des österreichischen Bundesrates sprechen kann — die Vorbildfunktion des Reichsrates äußert sich nur in der Übernahme der Stellung als nicht gleichberechtigte Kammer und in Übereinstimmungen, die eher äußerlicher Natur sind (z.B. Namensgebung, Verfahrensregelungen der Übermittlung der Gesetzes- und Einspruchsbeschlüsse, einzelne Formulierungen):

Keiner der österreichischen Entwürfe³⁷⁾ koppelt das Gesetzes-Initiativrecht des Bundesrates mit dem der Bundesregierung³⁸⁾ und keiner kennt ein Zustimmungsgesetz des Bundesrates zu Verordnungen der Bundesregierung³⁹⁾, vor allem aber ist das in Art 74 RV niedergelegte Einspruchsverfahren gegen Gesetzesbeschlüsse des deutschen Bundestages völlig anders als in allen Entwürfen geregelt: Die Entscheidung, welche Wirkung einem Einspruch des Reichsrates zukommt, liegt nach der RV in der Hand des Reichspräsidenten: Er *kann* einen Volksentscheid anordnen, wenn der Bundestag einen Beharrungsbeschluß mit einfacher Mehrheit faßt (ansonsten ist die Gesetzgebung verhindert); bei einem qualifizierten Beharrungsbeschluß kann der Reichspräsident entweder den Gesetzesbeschluß sofort bekräftigen und kundmachen oder ebenfalls den Volksentscheid anordnen⁴⁰⁾.

- bb) Die *eigentliche Wurzel des suspensiven Vetos* des österreichischen Bundesrates ist also nicht in der deutschen oder einer anderen Bundesstaatsverfassung zu finden; sie liegt vielmehr in der *provisorischen Verfassung Deutsch-österreichs* begründet, und zwar im *suspensiven Veto*, das der *Staatsrat* gemäß § 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 1918, StGBI Nr. 139, gegen Beschlüsse der provisorischen Nationalversammlung einlegen konnte und in dem *Vorstellungsrecht*, das Art 5 des Gesetzes über die Volksvertretung der *Staatsregierung* gegen Beschlüsse der konstituierenden Nationalversammlung einräumte. Das belegen zunächst die Äußerungen der nachfolgend angeführten zeitgenössischen Juristen, die schon deshalb besonderes Gewicht haben, weil alle — bis auf einen — aktiv an den Verfassungsarbeiten beteiligt waren:

36) 1. CS-Entwurf und Tiroler Entwurf — s. S. 17 und Anm 31.

37) Außer dem Entwurf der GD.

38) Art 69 Weimarer RV.

39) Art 77 und 91 RV sehen Zustimmungsgesetze des Reichsrates zu VO der Reichsregierung vor.

40) Was die Stellung des Reichspräsidenten im Einspruchsverfahren betrifft, kommt der Entwurf der GD dem Vorbild der Weimarer RV am nächsten: vgl. Anm 30.

Noch ehe die Verfassungsarbeiten begonnen wurden und die einzelnen Entwürfe die verschiedenen Modelle der Kompetenzen des Bundesrates präsentierten, urteilte MERKL⁴¹⁾, die Ausstattung des Staatsrates mit diesem Vetorecht mache ihn zu einer Art zweiter Kammer; nur die Zusammensetzung des Staatsrates als Parteiausschuß der Nationalversammlung verhindere, daß man von einer echten zweiten Kammer sprechen könne⁴²⁾.

Noch deutlicher wird die Vorbildfunktion des Vetos des Staatsrates bzw. der Vorstellung der Staatsregierung von folgenden Autoren angesprochen: Im Kommentar von KELSEN/FROEHLICH/MERKL zum B-VG heißt es, daß „das Vetorecht des Bundesrates *an die Stelle*“ des Vetorechts der ehemaligen Staatsregierung bzw. des ehemaligen Staatsrates getreten sei⁴³⁾ und WITTMAYER spricht davon, daß der Einspruch des Bundesrates von der früheren Staatsregierung „übernommen“ worden sei⁴⁴⁾. Auch LAMP — der einzige österreichische Wissenschaftler, der dem Bundesrat bzw. dem Zwei-Kammer-System eine eigene Abhandlung widmete — formuliert, daß „das Vetorecht der Staatsregierung nun durch die Bundesverfassung auf den Bundesrat übergegangen sei“⁴⁵⁾ und zitiert den SD-Redner DANNEBERG mit seiner Äußerung in der 110. Sitzung der konst. NV, dem Bundesrat werde ein Einspruchsrecht zustehen, „ähnlich dem, das heute die Staatsregierung hat“⁴⁶⁾.

Daß suspensives Veto des Staatsrates bzw. Vorstellung der Staatsregierung die Vorläufer des Einspruchsrechtes des Bundesrates sind, ergibt sich auch aus einem anderen Zusammenhang:

Die Einführung des suspensiven Vetos in der Deutschösterreichischen Verfassung geht auf KELSEN zurück; er führte nämlich zum Beschluß der provisorischen Nationalversammlung über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt⁴⁷⁾ folgendes aus:

„Da nur *eine* Kammer besteht, wäre ein dem Staatsrat zu übertragendes *suspensives Veto* sehr empfehlenswert, um Entgleisungen der Nationalversammlung zu sanieren“⁴⁸⁾. Zum § 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 1918

41) Die Organisation der Gesetzgebung in der Deutschösterreichischen Republik, ZÖR 1919, 1 ff.

42) MERKL, a.a.O. 19 f und 26.

43) KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Bundesverfassung 119.

44) WITTMAYER, Österreichisches Verfassungsrecht (1923) 12.

45) LAMP, Das Zweikammersystem der Österreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1921) 47.

46) LAMP, a.a.O. Anm 120.

47) Beschluß vom 30. Oktober 1918, StGBI 1918.

48) KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, 1. Teil (1919) 22.

erklärte er, daß damit u.a. die Notwendigkeit eines suspensiven Vetos des Staatsrates „vollauf berücksichtigt“ werde⁴⁹⁾.

Dieser § 4 sah in Abs 3 vor: „Hat der Staatsrat Bedenken, einen von der Nationalversammlung gefaßten Beschluß zu vollziehen, so kann er ihn vor der Beurkundung binnen zehn Tagen unter Angabe der Gründe der Nationalversammlung mit dem Antrag auf Abänderung oder Aufhebung vorlegen“.

Abs 5 lautete: „Beharrt die Nationalversammlung auf ihrem ursprünglichen Beschluß, so ist dieser vom Staatsrat unverzüglich zu beurkunden“.

Die Autorenschaft Kelsens hinsichtlich dieses Vetorechts beschränkt sich aber nicht auf die deutschösterreichische Verfassung, sondern ist direkt oder indirekt auch für die Einspruchsregelungen der entsprechenden oben genannten Verfassungsentwürfe festzustellen: Direkt, soweit Kelsen selbst die Entwürfe verfaßte bzw. überarbeitete (und dabei offensichtlich die Stellung von Staatsrat bzw. -regierung im Gesetzgebungsverfahren auf den Bundesrat übertrug) — also für den ersten Kelsen-Entwurf und den Entwurf Mayr — indirekt, als die Sozialdemokraten diese Gestaltung der Kompetenz des Bundesrates in ihren Entwurf aufnahmen. KELSEN selbst hat im übrigen ausdrücklich betont, die SD wären in ihrem Entwurf „inhaltlich beinahe vollständig“ einem Kelsen-Entwurf gefolgt⁵⁰⁾.

Daß die Rechte des Staatsrates und der Staatsregierung im Gesetzgebungsverfahren nicht nur bezüglich ihres Ausmaßes und ihrer verfahrensmäßigen Gestaltung Vorbild für den Bundesrat des B-VG 1920 waren, sondern daß auch die damit verbundenen Funktionen — nämlich die Verhinderung übereilter Beschlüsse und die Überprüfung der Vollziehbarkeit von Beschlüssen der Nationalversammlung⁵¹⁾ — für die Tätigkeit des Bundesrates von maßgeblicher Bedeutung wurden, wird der zweite Teil der Untersuchung erweisen.

2. Die Zusammensetzung und die Entsendung

A) Die Behandlung im Verfassungsunterausschuß

- a) Wie bereits oben (S. 11) angeführt, wird die Frage der *Zusammensetzung* des Bundesrates erstmals in der 5. Sitzung des Verfassungsunterausschusses⁵²⁾ Gegenstand der Verhandlungen, wobei die Vertreter der SD für eine proportionale Vertretung der Länder im Bundesrat gemäß Art 28 Abs 1 ihres Entwurfs eintreten.

49) KELSEN, Verfassungsgesetze, 2. Teil (1919) 141.

50) KELSEN, Die Verfassung Österreichs, JbÖR 1922, 237, vgl. auch SCHMITZ, Vorentwürfe 93.

51) S. KELSEN, Verfassungsgesetze, 2. Teil, 142 und ADAMOVICH/FROELICH, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder (1925) XXVII.

52) ERMACORA, Quellen 304.

Art 28 Abs 1 lautet: „Im Bundesrat sind die Länder im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl vertreten. Auf die Einwohnerzahl des kleinsten Landes entfällt je ein Vertreter“⁵³⁾.

Der CS-Redner verfißt das Modell des Art 10 Abs 1 des 2. CS-Entwurfes: „... jedes Bundesland wird grundsätzlich durch drei Mitglieder vertreten, die Bundesländer mit mindestens 800.000 Einwohnern entsenden vier Mitglieder und für je weitere 400.000 Einwohner noch ein weiteres Mitglied, doch darf auf kein Land mehr als ein Fünftel der Gesamtzahl der Mitglieder entfallen“⁵⁴⁾. Dem Vorschlag des CS schließt sich der Vertreter der Großdeutschen grundsätzlich an⁵⁵⁾. Staatssekretär MAYR schlägt unter Hinweis auf die Linzer Verhandlungen vor, jedes Land sollte „eigentlich die gleiche Anzahl Vertreter wählen“.

Diese Diskussion findet in der 6. Sitzung des Unterausschusses⁵⁶⁾ eine Fortsetzung; auf Vorschlag KELSENs einigen sich die Teilnehmer schließlich auf eine grundsätzlich proportionale Vertretung mit der Abweichung, daß die Mindestanzahl der Mandate für jedes Land drei, die Höchstzahl zwölf sein sollte. Die endgültige Fassung der Bestimmung wird auf Wunsch SEIPELS (CS) der nächsten Sitzung vorbehalten.

Nach diesem ersten Kompromiß wird weiters erörtert, ob die Bundesräte *aus der Mitte der Landtage gewählt* werden sollen oder nur *durch* die Landtage; auch hiezu äußern sich die Vertreter aller Parteien, wobei KELSEN und BAUER nachdrücklich für die erste Variante eintreten; jedoch wird schließlich der Art 26 Abs 4 des Linzer Entwurfes⁵⁷⁾ dahingehend geändert, daß die Wahl der Mitglieder *von* den Landtagen vorgenommen wird. Auf Antrag DANNEBERGS (SD) wird außerdem der Zusatz angefügt, „daß jedenfalls eines der Mandate der zweitstärksten Partei zufallen muß“. Gegen diesen Zusatz legt SEIPEL das Minoritätsvotum der Christlichsozialen ein⁵⁸⁾.

In der 7. Sitzung des Verfassungsunterausschusses am 20. August 1920⁵⁹⁾ wird der von der Staatskanzlei entsprechend diesen Beschlüssen formulierte Artikel angenommen, sodaß er nunmehr lautet: „(1) Im Bundesrate sind die Länder im Verhältnisse zu ihrer Einwohnerzahl gemäß den folgenden Bestimmungen vertreten. (2) Das Land mit der größten Einwohnerzahl

53) ERMACORA, Quellen 160.

54) ERMACORA, Quellen 142.

55) Art 45 (2) des Entwurfs der GD sieht ebenfalls drei Mandate für jedes Land und die Klausel, daß ein Land höchstens ein Fünftel aller Stimmen haben darf, vor; für weitere Mandate fordert er, daß die Bevölkerungszahl 400.000 überschreite und weist für je weitere 400.000 Einwohner einen Vertreter zu (ERMACORA, Quellen 91).

56) ERMACORA, Quellen 307 f.

57) Art 26 (4): „Die Mitglieder des Bundesrates und deren Ersatzmänner werden von den Landtagen aus ihrer Mitte nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt.“ (ERMACORA, Quellen 114).

58) ERMACORA, Quellen 309.

59) ERMACORA, Quellen 316.

entsendet zwölf Mitglieder, jedes andere Land so viele Mitglieder, als dem Verhältnisse seiner Einwohnerzahl zur erst angeführten Einwohnerzahl entspricht, wobei Reste über die Hälfte der Verhältniszahl als voll gelten. Jedem Lande gebührt jedoch eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern". (4): „Die Mitglieder des Bundesrates und deren Ersatzmänner werden von den Landtagen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, jedoch muß wenigstens ein Mandat der Partei zufallen, welche die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtage oder wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen haben, die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweist. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet das Los“⁶⁰⁾.

- b) In der 14. Sitzung am 13. September 1920 kommt es neuerlich zu einer Kontroverse zwischen SD und CS über die Frage der Ländervertretung⁶¹⁾, die jedoch keine Beschlüsse des Unterausschusses nach sich zieht. Die *endgültige Fassung*, die auch in das B-VG aufgenommen wurde, beschließt der Unterausschuß in der 18. Sitzung am 23. September 1920⁶²⁾, wobei außer sprachlichen und stilistischen Korrekturen und der Aufnahme der Bestimmung, daß die von jedem Land zu entsendende Mitgliederzahl nach jeder Volkszählung vom Bundespräsidenten festgesetzt wird, keine weiteren Änderungen vorgenommen werden.

Der Antrag DANNEBERGs im *Verfassungsausschuß*, dem bevölkerungskleinsten Land nur einen Vertreter im Bundesrat zuzugestehen, wird abgelehnt⁶³⁾.

B) Die Vorgeschichte

- a) In den *Vorentwürfen* zur Bundesverfassung kommt ebenfalls zum Ausdruck, daß über Zusammensetzung der Ländervertretung und Entsendungsmodus ihrer Mitglieder *gegensätzliche Auffassungen* bestanden: Bezüglich der Frage der *paritätischen* oder *proportionalen Vertretung* der Länder finden sich in den Entwürfen sowohl die extremen Positionen — „jedes Land entsendet gleich viele Vertreter“⁶⁴⁾ und „jedes Land ist im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl vertreten; auf das kleinste Land entfällt ein Vertreter“⁶⁵⁾ — einerseits, aber auch verschiedene Versuche der *Kombination* der

60) ERMACORA, Quellen 316.

61) ERMACORA, Quellen 435.

62) ERMACORA, Quellen 480 f.

63) ERMACORA, Quellen 517.

64) So Art 20 Abs 1 des 1. CS-Entwurfs (ERMACORA, Quellen 33) und Art XVIII des Tiroler Verfassungsentwurfs (ERMACORA, Quellen 72).

65) So Art 28 Abs 1 des SD-Entwurfs (ERMACORA, Quellen 160) und die 1. Variante des Art 46. 1 des Renner-Mayr-Entwurfs (ERMACORA, Quellen 207).

beiden Standpunkte, die sich eindeutig am Art 61 der Weimarer Reichsverfassung orientieren⁶⁶⁾; im einzelnen bestehen dabei sowohl Unterschiede in der Festlegung der Mindestanzahl der Mandate (Kelsen schlägt 1 bzw. 2 Mandate vor, der Entwurf Mayr einen, die übrigen Entwürfe gehen von drei Grundmandaten aus) als auch hinsichtlich der Bestimmung der Einwohnerzahlen, bei deren Erreichung weitere Vertreter entsendet werden können.

Schon nach den Entwürfen Kelsens⁶⁷⁾ erhält jedes Land eine Mindestanzahl von Vertretern, unabhängig von seiner Größe und mit Erreichung bestimmter Einwohnerzahlen weitere Mandate; dieses Modell findet sich auch in Art 29 des Entwurfs Mayr⁶⁸⁾, im Art 45 des GD-Entwurfs⁶⁹⁾, im Art 26 Abs 2 des Linzer Entwurfs⁷⁰⁾, und in den gleichlautenden Formulierungen der Art 10 Abs 1 2. CS-Entwurf⁷¹⁾ und 46 2. Renner-Mayr-Entwurf, 2. Variante⁷²⁾. Der Privatentwurf Mayr weicht insofern ab, als er die Länder, die über die Grundmandate hinaus Vertreter entsenden können, namentlich nennt⁷³⁾.

Auch der Vorgang der *Entsendung der Bundesratsmitglieder durch die Länder* ist in den Entwürfen unterschiedlich geregelt. Zwar bestimmen fast alle das jeweilige Landesparlament als entsendendes Organ⁷⁴⁾ und sie stimmen auch darin überein, daß die Vertreter nach den Grundsätzen der Verhältniswahl zu bestellen sind⁷⁵⁾ — daß die Zusammensetzung der in die Ländervertretung zu entsendenden Mitglieder der parteimäßigen Gliederung der Landtage entsprechen sollte, war bereits in den Verfassungsgesprächen Mayrs 1919 - 1920 von allen Parteien bejaht worden⁷⁶⁾.

Wohl aber differieren die Entwürfe in der Frage, ob die Entsendung nur durch den Landtag erfolgen soll⁷⁷⁾ oder aus der Mitte des Landtags⁷⁸⁾.

66) Art 61 RV: „(1) Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf 700.000 Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß von mindestens 350.000 Einwohnern wird 700.000 gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein“.

67) SCHMITZ, Vorentwürfe 150 f.

68) SCHMITZ, a.a.O.

69) ERMACORA, Quellen 91.

70) ERMACORA, Quellen 114.

71) ERMACORA, Quellen 142.

72) ERMACORA, Quellen 207.

73) SCHMITZ, Vorentwürfe 151.

74) Nur der 3., 5. und 6. Vorentwurf Kelsens beruft den Landeshauptmann oder ein anderes Landesregierungsmitglied als Vertreter im Bundesrat (SCHMITZ, Vorentwürfe 152 f).

75) Wieder weichen davon nur die in Anm 74 genannten Entwürfe ab.

76) SCHMITZ, Vorentwürfe 29.

77) Art 20 1. CS-Entwurf (ERMACORA, Quellen 33), Art XVIII Tiroler Verfassungsentwurf (ERMACORA, Quellen 72) und Art 45 GD-Entwurf (ERMACORA, Quellen 91).

78) 1., 2. und 4. Kelsen-Entwurf; Art 25 Privatentwurf Mayr und Art 29 Entwurf Mayr (SCHMITZ, Vorentwürfe 150 ff); Art 26 Linzer Entwurf (ERMACORA, Quellen 114); Art 28 SD-Entwurf (ERMACORA, Quellen 160); Art 46 Renner-Mayr-Entwurf (ERMACORA, Quellen 207), sowie Art 10 2. CS-Entwurf (ERMACORA, Quellen 142).

- b) Der Versuch, für die im Verfassungsunterausschuß beschlossenen und in das B-VG 1920 aufgenommenen Regelungen über die Vertretung der Länder im Bundesrat *Vorläufer juristischer Natur* ausfindig zu machen — sei es in den damals bestehenden Bundesstaatsverfassungen oder sei es in der provisorischen oder monarchistischen Verfassung Österreichs — ist wieder nur beschränkt erfolgreich: Zweifellos kann die Konstruktion der gemischt proportionalen Vertretung auf die *Weimarer Reichsverfassung* zurückgeführt werden⁷⁹⁾ und für die Bestimmung der Landtage als beschickende Organe kann darauf verwiesen werden, daß schon nach dem *Grundgesetz über die Reichsvertretung* vom 21. Dezember 1867, RGBl Nr. 141 das Abgeordnetenhaus des österreichischen Reichsrates bis 1873 von den Landtagen beschickt wurde⁸⁰⁾ und daß darüber hinaus die Spur dieser Regelung bis zum Kremsierer Entwurf zurückreicht⁸¹⁾. Andererseits war die Bestimmung der Landtage als Kurationsorgane auch von einem Aspekt des Gewaltenteilungsprinzips bestimmt, daß nämlich der Bundesrat als Teilorgan der Bundesgesetzgebung seinerseits von gesetzgebenden Körperschaften beschickt werden sollte⁸²⁾.
- c) Die weitere konkrete Ausgestaltung von Bestellung und Zusammensetzung des österreichischen Bundesrates ist aber *unmittelbares Ergebnis von parteipolitischen Erwägungen und Auseinandersetzungen* und nicht mehr auf rechtliche „Quellen“ zurückzufolgern. Diesen Vorgang im Detail darzustellen, würde den Rahmen dieser Untersuchungen sprengen; er soll daher nur grob skizziert werden:
- aa) Die Forderung der *Sozialdemokraten* nach einer *proportionalen Vertretung* der Länder war sowohl auf der Salzburger Länderkonferenz im Februar 1920 — auf der sie den BR als nicht unmittelbar demokratisch bestelltes Organ ablehnten und die proportionale Vertretung „in eventu“ forderten⁸³⁾ —

79) Vgl. das Koalitionsabkommen vom 17. Oktober 1919 (Anm 34) und Kelsen/Froehlich/Merkel, Bundesverfassung 101.

80) Zur Verfassungsentwicklung vor 1867 und den darin auftauchenden föderalistischen Elementen vgl. Ermacora, Österreichischer Föderalismus (1976) 29 ff. und speziell zu den Ansätzen einer Länderkammer Schambeck, Der Bundesrat der Republik Österreich, JbÖR 1977.

81) Vgl. Adamovich, Der Kremsierer Entwurf und die österreichische Bundesverfassung, ZÖR 6 (1924) 561 ff; er weist darin auf die Parallelen hin, die zwischen BR des B-VG und Länderkammer des Kremsierer Entwurfs in Bestellung und Zusammensetzung bestehen (S. 563) und sieht auch eine „besonders merkwürdige Analogie“ zwischen dem Sanktionsrecht des Kaisers gegenüber Gesetzesbeschlüssen des Bundestags und dem Einspruchsrecht des BR (S. 564 f).

82) Kelsen/Froehlich/Merkel, Bundesverfassung 102 führen an, die Wahl durch die Landtage erfolge mit Rücksicht auf die Tatsache, daß der BR „vornehmlich an der Gesetzgebung beteiligt ist“.

83) Ermacora, Föderalismus 52.

als auch in Linz im April 1920⁸⁴⁾ erhoben worden und blieb bis zu den Beratungen im Verfassungsunterausschuß unverändert aufrecht. Demgegenüber hatten die *Christlichsozialen* das ursprünglich von ihnen vertretene Modell der arithmetischen bzw. paritätischen Vertretung⁸⁵⁾ auf der Salzburger Länderkonferenz dahingehend modifiziert, daß sie einer Berücksichtigung der Einwohnerzahlen bei der Sitzverteilung zustimmen⁸⁶⁾. Sie argumentierten dabei, daß die Selbständigkeit der Länder, ihre Staatsqualität, eine gleichmäßige Vertretung verlange und auch die Schweizer Bundesverfassung sowie die Verfassung der USA dies vorsähen; eine rein proportionale Vertretung der Länder würde den Bundesrat zu einem „verzerrten Bild“ der Volkskammer machen⁸⁷⁾. Die SD führten gegen die Parität an, daß die ganze Verfassung vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprägt sei und die Größenunterschiede der österreichischen Länder bei einer arithmetischen Gleichheit „unerträgliches Unrecht“ an den mittleren Ländern und Wien bewirkt werde⁸⁸⁾.

Die Argumentation, daß die kleinen Länder bei einer paritätischen Vertretung im Länderhaus imstande wären, dort die „wirtschaftlich und bevölkerungsmäßig ungleich stärkeren Länder“ — vor allem Wien bzw. Niederösterreich — zu majorisieren, findet sich aber auch bei KELSEN⁸⁹⁾.

Daß der Kern der Auseinandersetzungen die Ermöglichung bzw. Verhinderung einer Majorität der von den Christlichsozialen dominierten Länder im Bundesrat war, kommt in den Debatten des Verfassungsunterausschusses deutlich zum Ausdruck⁹⁰⁾ und wurde wiederum von KELSEN frühzeitig als Anstoß für das proportionale Vertretungsmodell erkannt⁹¹⁾.

Die einvernehmliche Beschlußfassung im Unterausschuß war letztlich wohl das Verdienst Kelsens, denn mit seinem Vorschlag, bei der Festsetzung der Mandatszahlen vom größten Land auszugehen, die übrigen verhältnismäßig

84) Dabei stützten sie sich bereits auf ihren Verfassungsentwurf, der aber erst später — erweitert um die Bestimmungen über die Gemeinde — veröffentlicht wurde (SCHMITZ, Vorentwürfe 84).

85) Vgl. den 1. CS-Entwurf und den Tiroler Verfassungsentwurf sowie die Haltung einzelner CS-Vertreter in den Verfassungsgesprächen MAYRs mit den Ländern (SCHMITZ, Verfassungsgespräche 29).

86) SCHMITZ, Vorentwürfe 80.

87) Vgl. SCHMITZ, Vorentwürfe 80; ERMACORA, Quellen 304; DERSELBE, Die österreichische Bundesverfassung und Hans Kelsen 48 f.

88) RENNER in den EB zum Renner-Mayr-Entwurf (ERMACORA, Quellen 263).

89) KELSEN, Die Verfassung Deutschösterreichs, JbÖR IX (1920) 289.

90) Vgl. die 6. Sitzung (ERMACORA, Quellen 307) und die 14. Sitzung (S. 435).

91) KELSEN, JbÖR IX 289, prognostiziert, eine proportionale Vertretung in der künftigen Verfassung sei deswegen wahrscheinlich, weil ansonsten einer im Volkshaush die Hälfte der Mandate haltenden sozialdemokratischen Partei „im Staatenhaus eine ausgesprochene bürgerliche Majorität“ gegenüberstünde.

zu verteilen und dabei jedem Land mindestens drei Vertreter zuzuerkennen, gelang es ihm, die Hauptforderungen beider Parteien zu berücksichtigen⁹²⁾.

- bb) Eine derartige Konfrontationsstellung zwischen den beiden Großparteien ist hinsichtlich der *Bestellungsweise* der Ländervertreter zunächst nicht nachzuweisen. Die *weitgehende Übereinstimmung der Parteien* in diesem Punkt kommt auch darin zum Ausdruck, daß nur drei Verfassungsentwürfe die Wahlberechtigung unabhängig von der Mitgliedschaft zum Landtag gestalteten⁹³⁾.

Sozialdemokraten und auch Teile der Christlichsozialen verfolgten mit dem Modell, daß nur Landtagsabgeordnete in den Bundesrat wählbar seien, die politische Zielsetzung, ihn als Zusammenfassung der Länderregierungen an die Stelle der Länderkonferenzen treten zu lassen und zu einem ständig mit der Bundesregierung (!) kooperierenden Organ zu gestalten⁹⁴⁾.

Der Beschluß des *Verfassungsunterausschusses*, die Wählbarkeit nicht auf Landtagsmitglieder zu beschränken, ging auf die *Widerstände einzelner Länder* zurück, Mitglieder ihres Landtags oder ihrer Regierung in den Bundesrat zu entsenden: So wies der Vertreter der GD in der betreffenden Sitzung des Verfassungsunterausschusses darauf hin, daß Salzburg keine Landtagsmitglieder entsenden werde, „da diese zu sehr im Lande selbst beschäftigt seien“⁹⁵⁾ und SEIPEL meinte, daß einige Länder nicht darauf verzichten wollten, ihre Landeshauptmänner in den Nationalrat wählen zu lassen und daher „der Gedanke, im Bundesrat zugleich eine ständige Länderkonferenz zu Verfügung zu haben“, gescheitert sei⁹⁶⁾.

Das Einvernehmen endete allerdings, als in der 6. Sitzung des Verfassungsausschusses die SD den Antrag stellten, der zweitstärksten Landtagspartei bei der Wahl der Bundesratsmitglieder in jedem Lande ein Mandat zu garantieren; dagegen legten die CS ein Minoritätsvotum ein⁹⁷⁾, das sie auch in

92) Daß die SD dem Kompromiß nur ungern zustimmten, lassen die Äußerungen BAUERs in der 14. Sitzung des UA erkennen, mit denen er sich gegen die Zuerkennung von drei Grundmandaten aussprach (ERMACORA, Quellen 435) und auch der — erfolglose — Antrag im Verfassungsausschuß, jedem Land nur ein Grundmandat zuzugestehen (ERMACORA, Quellen 517).

93) Nämlich der 1. CS-Entwurf und der Tiroler Entwurf — beide in Anlehnung an die Schweizer Bundesverfassung, die es den Kantonen überläßt, wie sie Bestellung der Ständeratsmitglieder vornehmen — und der GD-Entwurf.

94) Vgl. RENNER in den EB zum Renner-Mayr-Entwurf (ERMACORA, Quellen 260 und 262 ff) und SEIPEL, *Der Kampf um die österreichische Verfassung* (1930) 201.

95) 6. Sitzung (ERMACORA, Quellen 309).

96) SEIPEL, a.a.O. 201.

97) ERMACORA, Quellen 309.

der 18. Sitzung aufrecht erhielten⁹⁸⁾. Aus einer Bemerkung BAUERs in der 14. Sitzung des Verfassungsunterausschusses wird das Motiv dieses Antrages deutlich⁹⁹⁾. Die SD befürchteten, in Landtagen mit starken Mehrheiten der CS kein Bundesratsmandat zu erhalten, wenn der bloße Grundsatz der Verhältniswahl gelten würde¹⁰⁰⁾.

3. Die sonstigen Bestimmungen über den Bundesrat

Die Bestimmungen bezüglich der über die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung hinausgehenden Kompetenzen des Bundesrates und seiner organisatorischen Ausgestaltung sind großteils bereits in den maßgeblichen Verfassungsentwürfen übereinstimmend geregelt und haben im Anschluß an die Aufnahme in das B-VG 1920 gefunden, ohne daß in den Beratungen des Unterausschusses wesentliche Änderungen vorgenommen wurden. Ihr Weg von den Entwürfen bis in die Verfassung wird daher nur mehr stichwortartig festgehalten.

A) Die organisatorischen Bestimmungen

Ihre Behandlung im Verfassungsunterausschuß führte nur einmal zu einer Debatte zwischen den Großparteien: Die SD sprachen sich dagegen aus, daß die Bestimmung über die Zusammensetzung des Bundesrates nur erschwert (nämlich mit Zustimmung der Mehrheit der Vertreter *jeden* Landes) abgeändert werden könne, während die CS darüber hinaus forderten, daß auch eine Volksabstimmung als Sicherung aufgenommen werde¹⁰¹⁾; der Kompromißantrag, daß der Änderung nur die Mehrheit der Vertreter von vier Ländern zustimmen müssen, wurde angenommen¹⁰²⁾.

Alle übrigen Organisationsbestimmungen wurden nahezu kommentarlos — meist dem Linzer Entwurf folgend — im Unterausschuß angenommen: Daß sich der Bundesrat seine eigene *Geschäftsordnung* gibt¹⁰³⁾, die *Öffentlichkeit* der Sitzungen des Bundesrates¹⁰⁴⁾, die *Vorsitzregelung*, nach der sich die Länder in

98) ERMACORA, Quellen 481.

99) ERMACORA, Quellen 435; vgl. auch KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Bundesverfassung 104.

100) Alle Entwürfe — auch der der SD — hatten bisher nur angeordnet, daß die Entsendung mit Verhältniswahl vorgenommen wird.

101) 6. Sitzung des UA (ERMACORA, Quellen 309).

102) Aufgrund eines Versehens galt im B-VG 1920 diese Garantie nur für die Entsendung der BR-Mitglieder durch die Landtage — vgl. KELSEN/FROEHLICH/MERKL, Bundesverfassung 105.

103) Dies sehen außer den beiden CS-Entwürfen auch alle anderen Entwürfe übereinstimmend vor.

104) Hierin weichen die Entwürfe ab: alle Kelsen-Entwürfe, der Entwurf Mayr, der Entwurf der SD und der Renner-Mayr-Entwurf sahen die Nichtöffentlichkeit vor; vgl. dazu das Argument RENNERs (ERMACORA, Quellen 264), daß die Öffentlichkeit der Sitzungen die BR-Mitglieder daran hindere, „stramm nach Landesinteressen“ und ohne „parteipolitische Rücksichten“ zu stimmen.

alphabetischer Reihenfolge halbjährlich abwechseln und der an erster Stelle entsandte Vertreter des betreffenden Landes dazu berufen ist¹⁰⁵⁾, die *Einberufung* durch den Vorsitzenden¹⁰⁶⁾, das *Beschlußerfordernis* der Anwesenheit von einem Drittel der Mitglieder und der unbedingten Mehrheit der Stimmen¹⁰⁷⁾, die *Funktionsdauer* eines Mandatars und die Festlegung der *Immunität und Unvereinbarkeit* der Bundesratsmitglieder¹⁰⁸⁾.

B) Kompetenzbestimmungen

Auch hier kann vorausgeschickt werden, daß im Unterausschuß die Behandlung der jeweiligen Artikel bis auf zwei Fälle (s.u.) ohne Diskussion vonstatten ging und daß die vom Unterausschuß herangezogenen Entwürfe nur selten voneinander abweichen. In der 10. Sitzung¹⁰⁹⁾ wurden entsprechend dem Linzer Entwurf die *Rechte des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung* beschlossen¹¹⁰⁾, in der 11. Sitzung das *Recht der Zustimmung zur Auflösung eines Landtages* durch den Bundespräsidenten¹¹¹⁾ und die Mitwirkung des Bundesrates an der *Bestellung der Richter des Verfassungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs*¹¹²⁾.

-
- 105) Diese Regelung sehen auch der Privatentwurf-Mayr, der Entwurf Mayr, der Linzer Entwurf, der SD-Entwurf und der Renner-Mayr-Entwurf vor. KELSEN/FROELICH/MERKL, Bundesverfassung 102, betonen den „extrem föderalistischen Charakter“ dieser Regelung und meinen, daß hinsichtlich des Vorsitzes das Prinzip der arithmetischen Gleichheit durchgeführt sei.
- 106) Dies sahen nur der Privatentwurf Mayr und der SD-Entwurf vor; die übrigen übertragen die Einberufung dem Bundespräsidenten oder dem Bundeskanzler.
- 107) Das wurde erst in der 18. Sitzung auf Antrag KELSENs beschlossen (ERMACORA, Quellen 482); zuvor hatte der UA — wie auch alle Entwürfe — nur die einfache Mehrheit als Quorum verlangt.
- 108) In den Entwürfen — außer dem 3., 5. und 6. Kelsen-Entwurf, dem Tiroler und dem 2. CS-Entwurf — übereinstimmend vorgesehen.
- 109) ERMACORA, Quellen 351 f.
- 110) Derartige Bestimmungen fehlen im 3., 5. und 6. Kelsen-Entwurf, ebenso im Tiroler und im 2. CS-Entwurf (s.u.); der Entwurf Mayr und der SD-Entwurf kennen nur das Recht des BR, die Anwesenheit der Bundesregierung zu verlangen.
- 111) Kelsen gewährt in seinem 5. Entwurf nur ein Anhörungsrecht des BR; der 1. CS-Entwurf und der Tiroler Entwurf enthalten die Möglichkeit der Auflösung von Landtagen nicht und daher auch keine Mitwirkung der Ländervertretung.
- 112) Dabei wird insofern eine Änderung vorgenommen, als der BR die Richter des Verwaltungsgerichtshofs nicht selbst vorschlagen darf, sondern den Vorschlägen der Bundesregierung nur zustimmen kann (ERMACORA, Quellen 367); das Vorschlagsrecht des BR enthalten der 2., 3. und 6. Kelsen-Entwurf, der Privatentwurf-Mayr, der Entwurf Mayr, der Linzer Entwurf und der 2. CS-Entwurf; daß der BR einen Teil der Verfassungsgerichtshofs-Richter wählt, sehen alle Entwürfe — sofern sie überhaupt einen Verfassungsgerichtshof enthalten — vor.

Auch die Bestimmungen über die *Bundesversammlung* fanden in den Grundzügen in der 7. Sitzung¹¹³⁾ und in der 11. Sitzung¹¹⁴⁾ ihre einvernehmliche Erledigung — dabei kam es in der 7. Sitzung zur ersten der oben angesprochenen Differenzen, nämlich über die Frage, ob die Sitzungen der Bundesversammlung öffentlich sein sollten¹¹⁵⁾. Die SD legten ein Minoritätsvotum gegen die Öffentlichkeit ein, zogen es aber in der 14. Sitzung zurück¹¹⁶⁾. Die zweite Meinungsverschiedenheit betraf die Frage, ob bei einer Teiländerung der Verfassung bereits ein Drittel der Bundesratsmitglieder die Volksabstimmung beantragen konnte oder — wie es die SD in der 10. und 14. Sitzung forderten¹¹⁷⁾ — die Hälfte; auch in diesem Fall drangen die SD nicht durch.

Es finden sich in den Verfassungsentwürfen noch weitere Kompetenzbestimmungen im Hinblick auf den Bundesrat, die nicht Gegenstand der Verhandlungen des Unterausschusses waren; sie sollen der Vollständigkeit halber kurz erwähnt werden:

Mit der Entscheidung, den Grundrechtskatalog aus der Monarchie zu rezipieren¹¹⁸⁾, wurde die in einzelnen Entwürfen vorgesehene Befugnis des Bundesrates, die Aufhebung von Verordnungen zu verlangen, die Grundrechte beschränken, hinfällig¹¹⁹⁾.

Ebenso wurden die Mitwirkungsrechte der Ländervertretung bei Wahl und Abberufung des Präsidenten des Rechnungshofs¹²⁰⁾ und die Unterstellung des Rechnungshofs unter den Bundesrat nicht wirksam, weil der Rechnungshof im Unterausschuß nur mit den Aufgaben der Bundesrechnungskontrolle betraut wurde¹²¹⁾ bzw. die Übertragung der Gebarungskontrolle über Länder fakultativ den Landesverfassungen überlassen wurde¹²²⁾.

Zu den nicht aktuell gewordenen Bestimmungen über den Bundesrat gehören schließlich noch jene, die ihn an der Wahl und Abberufung der Bundesregierung beteiligen¹²³⁾.

113) ERMACORA, Quellen 316 f.

114) ERMACORA, Quellen 368.

115) ERMACORA, Quellen 316 f.

116) ERMACORA, Quellen 435.

117) ERMACORA, Quellen 347 bzw. 435 f.

118) Vgl. 18. Sitzung, ERMACORA, Quellen 498.

119) Dieses Recht des BR sahen der 1., 2., 3., 4. und 6. Kelsen-Entwurf vor; ferner Art 136 des Privatentwurf-Mayr, Art 137 des Linzer Entwurfs und die 2. Variante Art 142 Renner-Mayr-Entwurf; der GD-Entwurf sah die Mitwirkung beim Erlaß der die Grundrechte beschränkenden VO vor — Art 40.

120) So alle Kelsen-Entwürfe, der Privatentwurf-Mayr, der Entwurf Mayr, der Linzer Entwurf, der 2. CS-Entwurf, der SD-Entwurf und der Renner-Mayr-Entwurf.

121) Vgl. 11. Sitzung, ERMACORA, Quellen 370 ff.

122) 18. Sitzung, ERMACORA, Quellen 492.

123) Art 25 bzw. 45 des 1. CS-Entwurfs und Art 11 des 2. CS-Entwurfs; Art 70, 81 und 83 der CS-Alternative des Renner-Mayr-Entwurfs.

II. Teil — Die Praxis des Bundesrates als „Länderkammer“ in der Zeit zwischen 1920 und 1934

1. Übersicht über die Kompetenzen des Bundesrates

Die „Praxis des Bundesrates“ sollte erweisen, inwieweit dieses Organ den institutionellen Entwurf als „Länderkammer“ nach der Bundesverfassung in die Wirklichkeit umsetzen konnte. Der Beschreibung der Tätigkeit des Bundesrates im Berichtszeitraum muß noch eine zusammenfassende Darstellung seiner rechtlichen Einrichtung nach dem B-VG 1920 bzw. nach der Bundes-Verfassungsnovelle 1929 vorangestellt werden; sie kann relativ kurz gehalten werden, denn der Bundesrat hatte nahezu dieselbe verfassungsrechtliche Stellung wie heute: Sowohl die organisationsrechtlichen Bestimmungen¹⁾ als auch die Zuständigkeitsvorschriften entsprechen wörtlich den geltenden Verfassungsnormen.

Demnach besaß der Bundesrat das *Recht des Einspruches gegen Gesetzesbeschlüsse* des Nationalrates (mit Ausnahme bestimmter in Art 42 Abs 5 B-VG genannter „autonomer“ Beschlüsse)²⁾. Weiters besaß der Bundesrat ein Einspruchsrecht gegen die Genehmigung politischer bzw. gesetzändernder Staatsverträge³⁾; ferner das *Zustimmungsrecht* zu Abänderungen der Art 34 und 35 B-VG⁴⁾ und zur Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten⁵⁾ und das Recht der *Gesetzesinitiative*⁶⁾.

Im Bereich der Vollziehung des Bundes gewährte die Verfassung Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Form *politischer und rechtlicher Kontrollmittel* (Interpellations-, Resolutionsrecht usw.) gegenüber der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten⁷⁾.

1) Wahl der Bundesräte durch die Landtage nach dem Verhältniswahlssystem mit Garantie zugunsten der zweitstärksten Partei im Landtag — Art 35 B-VG 1920; Verteilung der Mandate auf die Länder nach einem abgeschwächten Bevölkerungsschlüssel, ausgehend vom bevölkerungsreichsten Bundesland — Art 34 B-VG 1920.

2) Art 42 B-VG 1920.

3) Art 50 Abs 2 B-VG 1920.

4) Art 35 Abs 5 B-VG 1920 räumte das Zustimmungsrecht nur für Art 35 ein; durch die B-VG-Novelle 1925, BGBl Nr. 268, wurde es auf Art 34 ausgedehnt.

5) Art 100 Abs 1 B-VG 1920.

6) Art 41 Abs 1 B-VG 1920.

7) Art 52 B-VG 1920 (Interpellations- und Resolutionsrecht gegenüber der Bundesregierung); Art 63 B-VG 1920 (Zustimmung der Bundesversammlung zur behördlichen Verfolgung des Bundespräsidenten); Art 142 Abs 2 Z a B-VG 1920 (Anklage des Bundespräsidenten vor dem Verfassungsgerichtshof durch Beschluß der Bundesversammlung).

Eine Abweichung zur heutigen Rechtslage bestand hinsichtlich der Wahl- und Vorschlagsrechte des Bundesrates gegenüber Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof: Bis zum Jahre 1929 wählte er die Hälfte der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes und erteilte die Zustimmung zum Ernennungsvorschlag der Bundesregierung betreffend die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes⁸⁾; durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1929⁹⁾ wurde die Mitwirkung des Bundesrates bei der Bestellung der Richter des Verwaltungsgerichtshofes völlig beseitigt, beim Verfassungsgerichtshof auf die Erstattung von Dreier-Vorschlägen bezüglich ein Viertel der Richter reduziert. Als eine weitere Zuständigkeit des Bundesrates wurde durch das Finanz-Verfassungsgesetz 1922¹⁰⁾ die Entsendung der Hälfte der Mitglieder des *ständigen gemeinsamen Ausschusses gemäß § 7 F-VG* geschaffen; auch hier erfolgte eine Beschneidung der Kompetenz des Bundesrates, indem nämlich durch die FVG-Novelle 1925¹¹⁾ die ursprüngliche Funktion dieses Ausschusses — über die Aufrechterhaltung aller Einsprüche der Bundesregierung gegen Abgabengesetze der Länder zu entscheiden — auf einige wenige Fälle beschränkt wurde bei gleichzeitiger Einrichtung eines weitgehenden unbedingten *Vetorechts der Bundesregierung*.

Abgesehen von den eben erwähnten Änderungen, die der Bundesrat in kompetenzrechtlicher Hinsicht seit dem Jahr 1920 erfahren hat, ist noch die in der B-VG Novelle 1929 geschaffene *Volkswahl des Bundespräsidenten* zu nennen, die die bis dahin bestandene Wahl durch die Bundesversammlung ablöste¹²⁾; allerdings wurde diese Bestimmung im Berichtszeitraum nicht praktisch, da die erste Wahl des Bundespräsidenten nach 1929 gemäß dem BVG vom 8. Oktober 1931, BGBl Nr. 303, noch nach der alten Rechtslage, also durch die Bundesversammlung, vorgenommen wurde, um die „Kosten und Aufregungen eines Wahlkampfes“ zu vermeiden¹³⁾.

Wie allgemein bekannt, ist auch eine weitere Bestimmung der Novelle 1929 nicht in Kraft getreten, nämlich die Umwandlung des Bundesrates in einen *Länder- und Ständerat*¹⁴⁾. Es zeigt also, daß sich die rechtliche Stellung des Bundesrates seit dem Jahr 1920 bis heute nicht wesentlich geändert hat und die wenigen marginalen Änderungen immer zu Lasten des Bundesrates erfolgten, worin sich getreulich die institutionelle Entwicklung des österreichischen Bundesstaates überhaupt widerspiegelt.

8) Art 147 Abs 3 B-VG 1920 bzw. Art 135 B-VG 1920.

9) BVG vom 7. Dezember 1929, BGBl Nr. 392.

10) Bundesverfassungsgesetz vom 3. März 1922 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) (Finanz-Verfassungsgesetz), BGBl Nr. 124.

11) F-VG-Novelle vom 30. Juli 1925, BGBl Nr. 270.

12) Art 60 Abs 1 B-VG 1920.

13) Sten. Prot. der 169. Sitzung am 8. Oktober 1931, S. 1762.

14) Art 35 der B-VG-Novelle 1929 verwies für die Zusammensetzung und Bestellung des Länder- und Ständerates auf ein besonderes Bundesverfassungsgesetz und § 15 des Übergangsgesetzes 1929, BGBl Nr. 393, beließ die bisherigen Bestimmungen über den Bundesrat in Geltung.

2. Die Tätigkeit des Bundesrates

Nach diesem kurzen Überblick über die Zuständigkeiten des Bundesrates soll nun der Versuch unternommen werden, ein Bild von der *Tätigkeit des Bundesrates* zu vermitteln, und zwar nicht allein im Wege einer zahlenmäßigen Buchführung über die Häufigkeit, mit der diese oder jene Kompetenz ausgeschöpft wurde, sondern indem vornehmlich an Hand der Protokolle der Sitzungen des Bundesrates¹⁵⁾ aufgezeigt werden soll, welchen Inhalt die behandelten Probleme aufweisen, im besonderen inwiefern Fragen des verfassungsrechtlichen oder politischen Bund-Länder-Verhältnisses Gegenstand der Verhandlungen waren.

A. Einen ersten Eindruck vom Geschehen im Bundesrat bietet eine *Statistik der vom Bundesrat ausgeübten Kompetenzen*.

- a) Zunächst läßt sich daraus ersehen, daß gewisse Kompetenzen mehr oder weniger „*totes Recht*“ waren. Dazu gehört die Ausübung der *Gesetzesinitiative*, die nur ein einziges Mal erfolgte¹⁶⁾.

Der betreffende Gesetzesantrag des BR zielte auf eine Abänderung des Art 41 B-VG ab: dem Bundesrat sollte bei gewissen *Regierungsvorlagen* (nämlich solchen, die die Kompetenzverteilung oder „die sonstigen Angelegenheiten betreffen, die sich auf das Verhältnis des Bundes zu den Bundesländern beziehen“) noch vor ihrer Einbringung im Nationalrat das Recht der *Stellungnahme* und das Recht, Abänderungs- und Ergänzungsanträge zu stellen, zustehen; die Initiative zu diesem Antrag des Bundesrates ging vom christlich-sozialen Tiroler Abgeordneten Stephan FALSER aus.

Es wurden im Bundesrat zwar noch weitere Anträge auf Erlass oder Änderung eines Bundesgesetzes gestellt — sie wurden jedoch jeweils nur den Ausschüssen zur Vorberatung zugewiesen und gelangten nicht mehr zur Beschlußfassung ins Plenum des Bundesrates.

Merkwürdigerweise bediente sich der Bundesrat einer Art Ersatzinitiative, indem er mehrfach Resolutionen beschloß, in denen die *Bundesregierung* aufgefordert wurde, eine Regierungsvorlage auszuarbeiten!

15) Stenographische Protokolle des Bundesrates der Republik Österreich, 1. Periode (1. Dezember 1920 bis 20. November 1923), 1. - 65. Sitzung; 2. Periode (20. November 1923 bis 18. Mai 1927), 66. - 115. Sitzung; 3. Periode (18. Mai 1927 - 1. Oktober 1930), 116. - 155. Sitzung; 4. Periode (20. Dezember 1930 bis 30. April 1934), 156. - 210. Sitzung (Verlag der österreichischen Staatsdruckerei). Zu den ersten beiden Perioden vgl. auch HUGELMANN, Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrats, ZÖR 6 (1927) 259 ff und DERSELBE, Die Tätigkeit des Bundesrates während der zweiten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates, ZÖR 9 (1930) 430 ff.

16) Sten. Prot. der 95. Sitzung des Bundesrates am 27.11.1925, S. 1155 ff.

Solche Entschlüsse, die HUGELMANN als einer Gesetzesinitiative „sehr nahe kommend“ bezeichnete¹⁷⁾, wurden relativ häufig gefaßt und forderten die Bundesregierung meist zur Novellierung einzelner Bestimmungen von Wirtschaftsgesetzen auf¹⁸⁾; sie waren allerdings höchst selten erfolgreich¹⁹⁾.

Völlig bedeutungslos blieben das Recht, eine *Volksabstimmung über eine Teiländerung der Verfassung* zu initiieren oder die Funktion, als Adressat und Weiterleiter von *Petitionen* gemäß Art 11 Staatsgrundgesetz 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger aufzutreten.

Die insgesamt *elf Petitionen* wurden alle von Berufsverbänden eingebracht und beinhalteten deren spezifische Wünsche von Gesetzesänderungen; der Vorsitzende des Bundesrates wies sie gem. § 60 Geschäftsordnung des Bundesrates²⁰⁾ an die zuständigen Ausschüsse, in denen sie entweder als „erledigt“ erklärt wurden oder an das betreffende Mitglied der Bundesregierung weitergeleitet wurden.

Auch das *Zustimmungserfordernis* bei der Auflösung von Landtagen und die Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Bundespräsidenten, die dem Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat zustanden, zählen zu jenen Kompetenzen, die nie ausgeübt wurden.

- b) Vom *Anfragerecht* gegenüber der Bundesregierung bzw. einzelnen Bundesministern und dem Recht, Wünschen über die Ausübung der Vollziehung Ausdruck zu geben (Art 52 B-VG) wurde mit wechselnder Intensität Gebrauch gemacht

Die bis zu 186. Sitzung des Bundesrates insgesamt 115 eingebrachten *Anfragen* — die ja laut § 57 GeO des Bundesrates nicht in Form eines Beschlusses des Bundesrates gefaßt werden mußten, sondern nur der Unterstützung von drei Bundesräten bedurften — sind sehr ungleichmäßig verteilt: auffallend viele Anfragen treten in den Jahren 1921 (12), 1924 (16), 1925 (19) und 1932 (33) auf. Von den vom Bundesrat beschlossenen *sieben Resolutionen* i.S. von an die Vollziehung gerichteten Wünschen entfallen allein drei auf das Jahr 1926²¹⁾, während in den Jahren 1928, 1929, 1931 und 1932 jeweils eine derartige Entschluß gefaßt wurde; mit einer Ausnahme fordern alle Resolutionen die Bundesregierung auf, Geldmittel für die Opfer von Unwetter- und Brandkatastrophen bereitzustellen.

Nach der Ausschaltung des Nationalrates 1933 erlangten diese beiden Rechte besondere Bedeutung, da ab diesem Zeitpunkt keine Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates einlangen konnten und die Instrumente der Anfrage bzw. der Resolution die einzige noch bestehende Möglichkeit einer gewissen parlamentarischen Kontrolle der Gesetzgebungstätigkeit, die ja in den Händen der Regierung lag, darstellten.

17) HUGELMANN, ZÖR 6, 1927, 289.

18) Vgl. z.B. die Entschlüsse in der 29. Sitzung (Sten. Prot. S. 426), in der 39. Sitzung (Sten. Prot. S. 577), in der 66. Sitzung (Sten. Prot. S. 884), in der 67. Sitzung (Sten. Prot. S. 893), in der 152. Sitzung (Sten. Prot. S. 1634).

19) Vgl. auch HUGELMANN, ZÖR 6 (1927) 289 und ZÖR 9 (1930) 441 f; zu den nach der „Selbstausschaltung“ des Nationalrates gefaßten diesbezüglichen Entschlüssen des Bundesrates s. S. 54 f.

20) Abgedruckt in KELSEN/FROELICH/MERKL, Bundesverfassung 362 ff.

21) Sten. Prot. der 102. Sitzung des BR, S. 1224 u. S. 1226 und Sten. Prot. der 103. Sitzung S. 1227.

- c) Auch bezüglich der wichtigsten Kompetenz des Bundesrates, der *Behandlung von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats*, zeigt bereits die Statistik ein interessantes Ergebnis. In diesem Bereich liegt zunächst — wohl auch von der Verfassung so intendiert — der Schwerpunkt der Tätigkeit des Bundesrates überhaupt: Die ganz überwiegende Zahl aller Beschlüsse des Bundesrates wurde (und wird noch heute) im Zusammenhang mit der Prüfung von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates gefaßt. Im Hinblick auf die inhaltliche Bedeutungslosigkeit des Einspruchsverfahrens in fast allen Fällen überrascht es, daß der Bundesrat (anders als die Bundesregierung) kaum einmal den Weg wählte, sich mit einem GB überhaupt nicht zu befassen und einfach die achtwöchige Einspruchsfrist ablaufen zu lassen, sondern daß er in einem mechanisch ablaufenden Ritual ungeheure Mengen ausdrücklicher „*Nicht-einspruchsbeschlüsse*“ produzierte und so die sofortige Gesetzwerdung ermöglichte.

In den meisten Fällen stellte der Berichterstatter des mit dem Gesetzesbeschluß befaßten Ausschusses den Antrag, der Bundesrat möge gegen den vorliegenden GB keinen Einspruch erheben; dieser Antrag wurde dann ohne weitere Wortmeldung angenommen. Mehrmals trat dabei das Problem auf, ob der BR ausdrücklich die Nichterhebung des Einspruchs beschließen müsse oder ob auch die Ablehnung eines Antrages auf Einspruch die Wirkung habe, daß der GB sofort beurkundet und kundgemacht werden kann²²⁾.

Schon aus zwingenden psychologischen Gründen mußte eine solche Handhabung des *Einspruchsrechtes* — die in der Verfassung allerdings vorgesehen war — zur völligen Entleerung und Entwertung dieser Hauptfunktion des Bundesrates führen.

Bereits eine rein statistische Betrachtungsweise erhärtet diesen Befund, wenn man den rund 1000 *Gesetzesbeschlüssen*, die den Bundesrat ohne Einspruch passierten, die Tatsache gegenüberstellt, daß in den 13 Jahren seines Bestehens 38 mal Einspruch erhoben wurde; dabei besteht auch noch das Mißverhältnis einer sehr ungleichmäßigen Verteilung: Der Großteil der Einsprüche fällt in die Jahre 1921, 1922 und 1932, während in den übrigen Jahren jeweils höchstens *ein bis zwei Einsprüche* geltend gemacht wurden.

Im einzelnen verteilen sie sich folgendermaßen: 1921 und 1932 wurden je sieben Einsprüche beschlossen, 1922 neun und 1923 und 1929 waren es jeweils drei Einsprüche; je zwei Einsprüche wurden in den Jahren 1925, 1926 und 1930 erhoben und einen Einspruch weisen die Jahre 1924, 1927 und 1928 auf. Die verstärkte Einspruchstätigkeit 1921, 1922 und 1932 ist auf das Kräfteverhältnis der Parteien im Bundesrat in diesen Jahren zurückzuführen²³⁾.

22) Vgl. dazu HÜGELMANN, ZÖR 6 (1927) 276 f.

23) S. dazu S. 51.

B) Die Beantwortung der zunächst interessierenden Frage, mit welchen *Begründungen* die Einsprüche versehen waren, bringt gleichfalls ein überraschendes Ergebnis:

- a) *Zur Wahrung der Interessen der Länder* — der nach der Verfassung und auch nach Meinung zumindest eines Teiles des Bundesrates primären Aufgabe des Bundesrates — wurden im gesamten Berichtszeitraum nur *zehn Einsprüche* erhoben; dabei sei vorweggenommen, daß gerade gegen jene Gesetzesbeschlüsse, die die nachhaltigsten Eingriffe in die Autonomie der Länder bedeuteten, eben kein Einspruch erhoben wurde. Der erste der erwähnten zehn bundesstaatlichen Einsprüche erfolgte 1921 gegen das niederösterreichische Schulaufsichtsgesetz, dessen vom Wiener Landtag beschlossene Fassung der Nationalrat abgeändert hatte.

Die durch die Teilung Niederösterreichs notwendige Schaffung einer eigenen Schulaufsichtsbehörde für Wien erforderte übereinstimmende Bundes- und Landesgesetzgebungsakte²⁴⁾; der Gesetzesbeschluß des NR sah nun entgegen dem Beschluß des Wiener Landtags die Entsendung von Vertretern der Religionsgesellschaften in den Stadtschulrat vor.

Diese im Nationalrat mit nur einer Stimme Mehrheit beschlossene Änderung wurde in der Einspruchsbegründung als *Eingriff in die Autonomie des Bundeslandes Wien* bezeichnet²⁵⁾.

Die Debatte im BR und das Abstimmungsverhalten der Parteien lassen den eigentlichen Beweggrund des Einspruchs und die Ursache der heftigen Auseinandersetzungen erkennen: nämlich die gegensätzliche Auffassung der SD und CS über die Stellung der Kirche im Schulwesen²⁶⁾ und die Tatsache, daß die CS im NR mit knapper Mehrheit den Beschluß des von den SD dominierten Wiener Landtages abgeändert hatten.

Gerade die Verhandlung dieses Gesetzes läßt schon deutlich die unten S. 43 ff beschriebene Entwicklung hervortreten, daß die Befürwortung oder Ablehnung eines Einspruchs höchstens vordergründig mit Länderinteressen begründet wurde, letztlich aber von parteipolitischen Rücksichten bestimmt wurde.

Gegen das Gesetz erhob der Bundesrat mit den Stimmen der Sozialdemokraten und der Großdeutschen noch zwei weitere Male Einspruch, weil der Nationalrat den Einwänden des Bundesrates immer nur teilweise Rechnung trug²⁷⁾; erst die vierte Vorlage des Gesetzesbeschlusses passierte den Bundesrat ohne Einspruch²⁸⁾.

Ebenso wurde im Jahre 1932 gegen den Gesetzesbeschluß des Nationalrates über ländliche Fortbildungsschulen, wirksam für das Land Salzburg, mit der

24) Gemäß § 42 des Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, BGBl Nr. 2.

25) Sten. Prot. der 11. Sitzung des BR am 6. Mai 1921, S. 124.

26) Vgl. auch HUGELMANN, ZÖR 6 (1927) 295.

27) Sten. Prot. der 17. Sitzung des BR am 21. Juli 1921, S. 242 und Sten. Prot. der 26. Sitzung des BR am 2. Dezember 1921, S. 352.

28) Sten. Prot. der 29. Sitzung des BR am 24. Februar 1922, S. 424.

Begründung Einspruch erhoben, vom Standpunkt der Länderautonomie könne ihm, da es Bestimmungen des Landesgesetzes streiche, nicht zugestimmt werden²⁹⁾. In weiteren drei Fällen wurde die Verfassungswidrigkeit darin überblickt, daß der Bund seine *Gesetzgebungskompetenz überschritten* habe bzw. *unzulässigerweise das System der mittelbaren Bundesverwaltung* anstelle der landeseigenen Verwaltung vorgesehen habe:

So die Begründungen bei den Einsprüchen gegen den GB des NR zur Regelung des *Hebammenwesens*, gegen den GB des NR über die grundsätzliche Regelung des *Heilquellen- und Kurortwesens* und gegen den GB des NR betreffend die Abänderung und *Ergänzung* des Goldbilanzgesetzes³⁰⁾.

Bei den *ersten beiden Gesetzesbeschlüssen*, gegen die die Einsprüche *verfassungswidrige* Eingriffe in Landesgesetzgebungskompetenzen bzw. zusätzlich eine unzulässige Einschränkung der Vollziehungsrechte der Länder (beim KurorteG) geltend machten, faßte der NR *Beharrungsbeschlüsse*; den Einspruchsgründen bei der Goldbilanznovelle — daß nicht dem Landeshauptmann, sondern der Landesregierung verschiedene im Gesetz vorgesehene Kontrollrechte zustehen — wurde im NR Rechnung getragen und daher bei der neuerlichen Vorlage des GB im BR kein Einspruch mehr erhoben³¹⁾.

Ferner wurde die Übertragung des Vollzugs aus der mittelbaren Bundesverwaltung in die unmittelbare Bundesverwaltung als „*unzweckmäßig*“ bzw. nicht tragbar (!) und das Verfahren erschwerend bekämpft:

Und zwar beim Einspruch gegen den GB des NR über das *Telegraphenwegerecht*³²⁾, der das bisher vom Landeshauptmann bzw. von der Bezirkshauptmannschaft durchgeführte Verfahren in Telegraphenwegerechtsangelegenheiten Bundesbehörden übertrug; der NR faßte dazu einen Beharrungsbeschluß.

Ebenfalls noch als Einspruch im Interesse der Länder ist jener gegen den GB des NR über die Frist und das Verfahren in den Fällen des Artikel 12 Abs 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes³³⁾ zu werten; er bekämpfte die gesetzestechnisch mißglückte Regelung des Kompetenzübergangs von der Landesbehörde zur Bundesbehörde mit der Begründung, daß ein Übergang nicht eher erfolgen dürfe, als bis die Landesbehörde zumindest in erster Instanz entschieden habe³⁴⁾. Der Einspruch gegen diesen Gesetzesbeschluß war erfolgreich³⁵⁾. Schließlich wurde in einem Fall eine zu *ungleichmäßige* finanzielle Belastung der Länder geltend gemacht, und zwar in der Begründung

29) Sten. Prot. der 175. Sitzung des BR am 26. Februar 1932, S. 1808.

30) Sten. Prot. der 76. Sitzung des BR am 18. Juli 1924, S. 972, der 140. Sitzung am 19. Juli 1929, S. 1529 und Sten. Prot. der 153. Sitzung am 17. Juni 1930, S. 1637.

31) Sten. Prot. der 155. Sitzung am 16. Juli 1930, S. 1659.

32) Sten. Prot. der 140. Sitzung am 19. Juli 1929, S. 1525.

33) Sten. Prot. der 98. Sitzung am 29. Dezember 1925, S. 1186.

34) Art 12 (3) B-VG, der die grundsätzliche Möglichkeit des Zuständigkeitsüberganges von der Landesregierung auf ein Bundesministerium im Elektrizitätswesen vorsieht, war durch die B-VG-Novelle 1925 eingefügt worden und behielt die Fristbestimmung der einem eigenen Bundesgesetz vor.

35) Vgl. Sten. Prot. der 99. Sitzung, S. 1194.

zum Einspruch gegen den GB des NR über die zur Aufrichtung der Staats- und Volkswirtschaft der Republik Österreich zu treffenden Maßnahmen (*Wiederaufbaugesetz*)³⁶⁾.

Gerade der Einspruch gegen diesen Gesetzesbeschuß zeigt deutlich auf, daß der parteipolitische Gegensatz zwischen den beiden Großparteien — hier hinsichtlich der Frage der Sanierung — bestimmend für die Vorgangsweise im BR war. Der Einspruch war nämlich — ebenso wie der gegen die damit verbundenen Genfer Protokolle (vgl. S. 41 f) — von den SD beantragt worden und — trotzdem sie im BR nicht die Majorität besaßen — nur mit ihren Stimmen beschlossen worden; die CS hatten vor der Abstimmung den Sitzungssaal verlassen, um so einen ausdrücklichen Einspruchsbeschuß und damit die sofortige Vorlage des GB im NR zu ermöglichen³⁷⁾ — die bürgerliche Mehrheit im NR faßte dann den Beharrungsbeschuß.

- b) Die übrigen Einspruchsbegründungen lassen ein verfassungsrechtlich verfehltes Selbstverständnis des Bundesrates als eine Normen-Kontrollinstanz erkennen, der die Aufgabe zukommen soll, die „*ärgersten Versehen*“ der ersten Kammer zu korrigieren und eine Vorprüfung der *Vollzugstauglichkeit* von Gesetzen vorzunehmen.

Verschiedentlich sprachen auch Bundesräte selbst in ähnlichem Sinn über den BR, z.B. BR DREXEL (CS): „... aber ich glaube, wir haben das Geld, das wir dem Staat gekostet haben, bisher doch verdient, indem wir einige Gesetze, die sehr schlecht und holprig aus dem Nationalrat zu uns gekommen sind, hier reformiert und verbessert haben“³⁸⁾ und BR ENDER (CS): „Wir sind gleichzeitig auch die zweite Kammer, die noch eine Gelegenheit bietet, Versehen der ersten Kammer wieder gutzumachen“³⁹⁾.

In einer Reihe von Einsprüchen beanstandete der Bundesrat gesetzestechnische Mängel, wie etwa unklare oder widersprüchliche Formulierungen⁴⁰⁾,

36) Sten. Prot. der 48. Sitzung am 29. Novemer 1922, S. 744.

37) Vgl. dazu HUGELMANN, ZÖR 6 (1927) 283 f.

38) Sten. Prot. der 41. Sitzung am 25. Juli 1922, S. 638.

39) Sten. Prot. der 150. Sitzung am 25. März 1930, S. 1613.

40) So im Einspruch gegen den GB des NR betr. der *Maßen- und Freischürfsgebühren* (Sten. Prot. der 34. Sitzung am 6. April 1922, S. 483); weiters beim GB des NR betr. die Änderung einiger Vorschriften über Stempel- und Rechtsgebühren, sowie über den Spielkartenstempel (*Gebührennovelle*), (Sten. Prot. der 35. Sitzung am 12. April 1922, S. 498), wo der Einspruch „zu einer Revision und besseren Ausführung des Textes“ führen sollte (Sten. Prot. S. 496) und beim Einspruch gegen den GB des NR betr. die Einschränkung der Verabreichung geistiger Getränke an Jugendliche (Sten. Prot. der 36. Sitzung am 23.5.1922, S. 526), u.a. wegen „mangelhafter Fassung des § 2“ des Gesetzes; ein unklarer bzw. unverständlicher Text wurde auch in den Einspruchsbegründungen zu folgenden Gesetzesbeschlüssen angeführt:

GB des NR, womit einige Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1921, BGBl Nr. 265, abgeändert werden (3. *Vermögensabgabennovelle*), (Sten. Prot. der 30. Sitzung am 2. März 1922, S. 437); GB des NR betr. die *gewerblichen Fortbildungsschulen* im Lande Kärnten (Sten. Prot. der 62. Sitzung am 6. Juli 1923, S. 840); GB des NR über die Erweiterung des Wirkungskreises der *Berufsvormundschaften* (Sten. Prot. der 123. Sitzung am 23. März 1928, S. 1377); GB des NR betr. das *Dienst-einkommen der Volksschullehrer im Burgenland* (Sten. Prot. der 139. Sitzung am 9. Juli 1929, S. 1511); GB des NR über die *Abänderung des Verfassungsgerichtshofgesetzes* (Sten. Prot. der 150. Sitzung am 25. März 1930, S. 1613).

Alle angeführten Einsprüche waren im NR erfolgreich.

mehrmals wurden auch rechtsstaatliche Bedenken, vor allem bei verfahrensrechtlichen Regelungen geltend gemacht und dabei auf die Gefährdung von Parteirechten hingewiesen oder der Gleichheitsgrundsatz als verletzt erachtet⁴¹⁾.

- c) Schließlich bleibt noch eine Gruppe von Einsprüchen zu nennen, die hinsichtlich ihrer Begründungen ein uneinheitliches Bild bieten und denen am ehesten gemeinsam ist, daß nicht so sehr juristische Mängel den Anlaß zum Einspruch bildeten, sondern verschiedenste *rechtspolitische* Erwägungen — z.B. daß das Gesetz unzweckmäßig sei⁴²⁾, den angestrebten wirtschaftlichen

41) Die Begründung des Einspruchs gegen den GB des NR betr. die zeitweilige Unzulässigkeit der gerichtlichen „Geltendmachung von *Ansprüchen gegen* das K.K. Ärar, k. u. k. Ärar, k.k. Hofärar und gewisse Anstalten und Fonds“ lautete, es gehe nicht an, einzelne Parteien vom Recht der Prozeßführung auszuschließen (Sten. Prot. der 14. Sitzung am 11. Juli 1921, S. 165); beim GB des NR betr. die Ergänzung der Bestimmungen über die Voreinzahlung der direkten Steuern (2. *Steuervoreinzahlungsgesetz*) wandte sich der Einspruch gegen die Steuerfestsetzung durch Verordnung statt durch Gesetz (Sten. Prot. der 27. Sitzung am 21.12.1921, S. 365), bei der *Strafprozeßnovelle* 1921 gegen die Ausdehnung der Rechte des Staatsanwaltes zu Lasten des Angeklagten (Sten. Prot. der 16. Sitzung am 20. Juli 1921, S. 229); beim GB des NR über *Volksabstimmungen* wurde eingewendet, daß aufgrund einzelner Bestimmungen die Ausübung des Wahlrechts erschwert oder verhindert werden (Sten. Prot. der 14. Sitzung am 11. Juli 1921, S. 157); beim GB des NR betr. die Abänderung des *Krankenversicherungsgesetzes* der Staatsbediensteten richtete sich der Einspruch gegen eine Klausel, die rückwirkend den Bund von Zahlungsverpflichtungen befreite (Sten. Prot. der 89. Sitzung am 26. Mai 1925, S. 1079), beim GB des NR betr. das *Agrarverfahren* in den Angelegenheiten der Bodenreform gegen die darin enthaltene Möglichkeit, Parteien vom Verfahren auszuschließen und gegen die Nichteinführung des mündlichen Verfahrens (Sten. Prot. der 111. Sitzung am 29. Dezember 1926, S. 1280); beim GB des NR betr. die weitere Erhöhung der in der *Exekutionsordnung* bestimmten Wertausmaße gegen die rückwirkende Aufhebung von Rechten (Sten. Prot. der 112. Sitzung am 22. Februar 1928, S. 1298). Mit Ausnahme der Einsprüche gegen das *Volksabstimmungsgesetz* (blieb im NR unerledigt) und gegen das *Agrarverfahrensgesetz* (Beharrungsbeschluß) wurden in allen Fällen im NR die angeregten Änderungen vorgenommen.

42) So die Begründungen der Einsprüche gegen den GB des NR betr. den *Tabakanbau* in Hausgärten (Sten. Prot. der 41. Sitzung am 25. Juli 1922, S. 611); und gegen den GB über eine Verlängerung des *Bauaufwandbegünstigungsgesetzes* (Sten. Prot. der 99. Sitzung am 26. Februar 1926, S. 1192).

Zweck nicht erfülle und lückenhaft sei⁴³⁾ oder seine sozialen Auswirkungen bedenklich seien⁴⁴⁾ — bzw. *außenpolitische* Überlegungen⁴⁵⁾.

Eine juristische Argumentation wurde dagegen wieder im Einspruch gegen das Hausiererpatent verwendet, indem darauf verwiesen wurde, daß verfassungswidrigerweise die Landesregierung statt dem Landeshauptmann zur Vollziehung dieses Bundesgesetzes berufen worden war⁴⁶⁾.

C. Die Hauptthemen der Debatten im Bundesrat

Zeigt schon diese Übersicht über die Einspruchsbegründungen des Bundesrates, daß die *Belange der Länder* hier ein ziemlich stiefmütterliches Dasein führten, so erfährt dieser Eindruck eine weitere Bestätigung, wenn man die Protokolle jener Sitzungen studiert, in denen überhaupt *längere Wechselreden* stattgefunden haben.

- a) Das dominierende Thema, das sich die ganzen Jahre hindurch wie ein roter Faden durch die Verhandlungen des Bundesrates verfolgen läßt, ist die Frage des *wirtschaftlichen Wiederaufbaues*. Alle damit in Zusammenhang stehenden Gesetzesbeschlüsse — also Steuer- und Abgabengesetze, Handelsverträge, Sozialversicherungsgesetze, Besoldungsregelungen, die immer wieder notwendig werdenden Erhöhungen der Arbeitslosenunterstützung u.ä. —

43) Z.B. beim GB über die *Herabsetzung des Grundkapitals von Aktiengesellschaften* (Sten. Prot. der 177. Sitzung am 15. Juni 1932, S. 1830); beim GB des NR über die Ergänzung und Abänderung einiger Bestimmungen des 6. und 8. Credit-Anstalts-Gesetzes (9. Credit-Anstalts-Gesetz) (Sten. Prot. der 179. Sitzung am 19. August 1932, S. 1924), und dem GB zur *Abänderung der Satzungen der Nationalbank* (Sten. Prot. der 179. Sitzung, S. 1925).

44) Vgl. die Einspruchsbegründungen beim *Bäckereiarbeitergesetz* (Sten. Prot. der 64. Sitzung am 21. Juli 1923, S. 853), und beim *Heeresgebührengesetz* (Sten. Prot. der 184. Sitzung am 1. Februar 1933, S. 2010).

45) Vgl. die Einsprüche gegen die Genehmigung der *Genfer Protokolle 1922* (Sten. Prot. der 48. Sitzung am 29. November 1922, S. 744) und gegen die Genehmigung des *Genfer Anleihevertrags 1932* (Sten. Prot. der 179. Sitzung am 19. August 1932, S. 1905); vgl. dazu S. 41 f.

46) Sten. Prot. der 29. Sitzung am 24. Februar 1922, S. 424; der Einspruch war erfolgreich.

waren regelmäßig der Ausgangspunkt zu langen und oft hitzigen Diskussionen⁴⁷⁾. Dabei nahmen diese Auseinandersetzungen schon sehr früh den Charakter *parteilichter* Debatten an, die für die Oppositionsparteien die Gelegenheit der Regierungskritik und Darstellung ihrer Zielsetzungen und Vorstellungen boten und in denen es gar nicht mehr um die Frage ging, ob Einspruch erhoben werden sollte oder nicht.

Besonders in den ersten beiden Jahren der Tätigkeit des BR wurden zwar häufig Bedenken gegen die behandelten Gesetzesbeschlüsse geäußert und auch die *Erhebung eines Einspruchs erwogen*; immer wieder wurde dann aber argumentiert, daß die Dringlichkeit der Regelung keinen Aufschub — und daher auch keinen Einspruch — zulasse⁴⁸⁾.

Auch wurden mehrmals gegen Wirtschaftsgesetze *Einsprüche beantragt* — meist unter Anführung von nachteiligen sozialen Auswirkungen — und zwar von den Sozialdemokraten⁴⁹⁾ und der NSDAP⁵⁰⁾, die jedoch nicht die erforderliche Mehrheit im BR erreichten.

- b) Ein weiteres Thema, das immer wieder zu heftigen Kontroversen im Bundesrat führte, waren die *Staatsverträge*, mit denen 1922 und 1932 Anleihen aufgenommen wurden:

Die *Genfer Protokolle von 1922* gelangten in der 47. Sitzung am 28.11.1922 und in der 48. Sitzung am 29.11.1922⁵¹⁾ zur Verhandlung in den BR; an der außergewöhnlich langen Debatte beteiligten sich zahlreiche Redner aller Parteien und legten ihre Standpunkte — Ablehnung

47) Als besonders markante Beispiele dafür seien erwähnt: Die Verhandlungen des *Preistreibereigesetzes* (Sten. Prot. der 10. Sitzung am 29.4.1921, S. 98 ff), des *Vorkriegsschuldengesetzes* (Sten. Prot. der 17. Sitzung am 21.7.1921, S. 243 ff), des sog. „*Finanzplans*“ — eines Komplexes von 12 Steuergesetzen (Sten. Prot. der 41. Sitzung am 25.7.1922, S. 627), der 11., 14., 16. und 28. *Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz* (Sten. Prot. der 71. Sitzung am 28.3.1924, S. 941 ff bzw. der 86. Sitzung am 27.3.1925, S. 1049 ff, bzw. der 98. Sitzung am 29.12.1925, S. 1168 ff, bzw. der 179. Sitzung am 19.8.1932, S. 1911 ff), des *Gehaltsgesetzes* (Sten. Prot. der 77. Sitzung am 19.7.1924, S. 979 ff), des Gesetzes über die Regelung der Handels- und Verkehrsbeziehungen mit auswärtigen Staaten (Sten. Prot. der 82. Sitzung am 30.12.1924, S. 1016 ff), der 1. und 3. *Zolltarifnovelle* (Sten. Prot. der 100. Sitzung am 26.3.1926, S. 1195 ff und der 118. Sitzung am 4.11.1927, S. 1332 ff), der 2. *Gehaltsnovelle* (Sten. Prot. der 120. Sitzung am 20.12.1927, S. 1353 ff), der verschiedenen *Kreditanstaltengesetze* (z.B. Sten. Prot. der 162. Sitzung am 29.5.1931, S. 1706 ff, der 173. Sitzung am 30.12.1931, S. 1787 ff), der *Personalsteuernovelle 1931* (Sten. Prot. der 166. Sitzung am 21.7.1931, S. 1735 ff); des GB betr. die *Zollerhöhung* für Kolonialwaren, Gewürze und Kakaoerzeugnisse (Sten. Prot. der 179. Sitzung am 19.8.1932, S. 1905 ff); des Beschlusses betr. den freiwilligen *Arbeitsdienst* (Sten. Prot. der 180. Sitzung am 20.8.1932, S. 1928 ff), des *Handelsvertrages* mit Ungarn (Sten. Prot. der 182. Sitzung am 28.12.1932, S. 1973 ff).

48) Vgl. z.B. Sten. Prot. der 7. Sitzung am 11.3.1921, S. 64: „Der vorliegende Gesetzesbeschluß liest sich schwer, ist nicht sehr gefeilt, nicht ganz durchgeknetet, hat seine Schwächen wie alle derartigen Gesetze, aber er ist sehr wichtig, sehr einträglich, sehr dringend ... weshalb ich den Antrag des Ausschusses vorlege, keinen Einspruch dagegen zu erheben“; ähnlich auch Sten. Prot. der 10. Sitzung, S. 98 und 102, der 17. Sitzung, S. 236, der 20. Sitzung, S. 285.

49) Z.B. in der 35. Sitzung am 12.4.1922 gegen die 3. Vermögensabgabennovelle, Sten. Prot. S. 493; in der 179. Sitzung am 19.8.1932 gegen die Zollerhöhung, Sten. Prot. S. 1905.

50) Z.B. in der 179. Sitzung gegen die Einhebung eines Krisenzuschlages, Sten. Prot. S. 1912 und in der 182. Sitzung am 28.12.1932 gegen die geteilte Auszahlung von Bundesangestelltenbezügen, Sten. Prot. S. 1972.

51) Sten. Prot. S. 695 ff und Sten. Prot. S. 717 ff.

durch die SD bzw. Befürwortung durch die CS — ausführlich dar: die SD stellten den Antrag auf Erhebung des Einspruchs, da die Protokolle das freie Entschließungsrecht Österreichs aufhoben, das Anschlußverbot verstärkten und damit Österreichs Souveränität verletzten⁵²⁾; dieser Antrag wurde — ebenso wie der in derselben Sitzung eingebrachte Einspruchsantrag der SD zum Wiederaufbaugesetz — angenommen, war aber im NR nicht erfolgreich (s. S. 38). Bei der Debatte über den *Anleihevertrag von Genf 1932*, abgeführt in der 179. Sitzung am 19.8.1932⁵³⁾, ergab sich wieder die gleiche Konfrontationsstellung zwischen SD und CS, nur daß diesmal auch die NSDAP gegen den Vertrag auftrat: der Einspruchsantrag wurde mit der von den SD vertretenen Begründung (daß die außenpolitische Handlungsfreiheit Österreichs beeinträchtigt werde, sozialpolitische Errungenschaften gefährdet würden und Österreich einer drückenden Auslandskontrolle unterworfen werde — Sten. Prot. S. 1905) angenommen; der NR faßte auch hier den Beharrungsbeschluß.

Neben den wirtschaftlichen Aspekten boten dabei vor allem die Frage der nationalen Souveränität und das Problem, ob dadurch der *Anschluß* an das Deutsche Reich erschwert werde, die Haupttreibungspunkte.

Diesen beiden Gesichtspunkten wurde auch in der ebenfalls sehr ausgedehnten Debatte über das Abkommen zwischen der Republik Österreich und der tschechoslowakischen Republik 1921 (*Vertrag von Lana*) breiter Raum gewidmet⁵⁴⁾.

- c) Auch den übrigen Fällen, in denen es zu Debatten im Bundesrat kam, ist gemeinsam, daß es sich um Bereiche handelt, in denen gegensätzliche Auffassungen zwischen den Parteien bestanden, sei es, daß es um die staatliche Unterstützung von Priestern ging⁵⁵⁾ oder um arbeitsrechtliche Bestimmungen⁵⁶⁾, Jugendschutzbestimmungen⁵⁷⁾ u.a.

52) Sten. Prot. S. 732.

53) Sten. Prot. S. 1857 ff.

54) Sten. Prot. der 28. Sitzung am 27.1.1922, S. 385 ff.

55) Z.B. in der 16. Sitzung am 20.7.1971 über die *Kongruarnovelle*, Sten. Prot. S. 194 ff.

56) Vgl. die 69. Sitzung am 29.2.1924 über verschiedene von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommene Übereinkommensentwürfe (betr. Arbeitszeitfestsetzung, Frauen- und Jugendarbeit usw.) Sten. Prot. S. 908 ff.

57) Vgl. die 123. Sitzung am 23.4.1928 über die Bewahrung der Jugend vor Schmutz- und Schundschriften, Sten. Prot. S. 1378 ff.

3. Föderalismusfragen im Bundesrat

Von diesem Kriterium ausgehend — daß parteipolitische Gegensätze zumindest längere Wechselreden hervorriefen — hätte die Frage des *Föderalismus* und der *Länderautonomie* ebenfalls ihren Niederschlag in längeren Debatten des Bundesrates finden müssen, denn gerade darüber bestanden ausgeprägte Gegensätze zwischen den Parteien. Umso unverständlicher und „institutionswidriger“ ist das Ergebnis, daß der Bundesrat nur sehr wenige Male auch nur „*parteipolitische Föderalismusfragen*“ diskutiert hat. Im folgenden soll nun versucht werden, die Haltung des Bundesrates und seiner Parteien zu diesen Fragen aufzuzeigen und die Gründe für die bereits angesprochene „Abstinenz“ des Bundesrates in dieser Hinsicht darzulegen.

A) Allgemeine Aspekte

In der Frage des Föderalismus standen sich die Parteien mit sehr unterschiedlichen Auffassungen gegenüber, die ja bereits bei der Schaffung der Bundesverfassung aufeinander geprallt waren und nur mühsam zu einem formalen Kompromiß gebracht werden konnten⁵⁸⁾. Dabei wurden die Christlich-Sozialen und die Großdeutschen als Träger der föderalistischen Idee apostrophiert, da sie für die Souveränität der Länder und eine starke zweite Kammer eintraten, die Sozialdemokraten als Zentralisten, die ein Zwei-Kammer-System ablehnten und in der Schaffung autonomer Länder eine Gefahr für den wirtschaftlichen Wiederaufbau, die Demokratie und die soziale Ordnung sahen⁵⁹⁾.

Diese Standpunkte der Parteien blieben auch im Bundesrat zunächst unverändert, was sich indessen nur an gelegentlichen *Bemerkungen zur Aufgabe des Bundesrates* ablesen läßt, in denen CS-Redner immer wieder seine Funktion als Länderkammer hervorhoben und die SD-Fraktion lapidar ihre Ablehnung einer zweiten Kammer aussprach; auch die Großdeutschen Redner lehnten den Bundesrat in dieser Form ab und traten, ebenso wie der Landbund, für die Schaffung eines ständischen Vertretungskörpers ein⁶⁰⁾.

58) Vgl. ERMACORA, Der Föderalismus in Österreich, JbÖR NF 12 (1963) 232 ff.

59) ERMACORA, a.a.O. 233.

60) Vgl. z.B. BR STOCKER (Landbund) in der 94. Sitzung am 7.8.1925, Sten. Prot. S. 1126, und die Verhandlung des Falser-Antrages (s. S. 33 u. Anm 16) in der 95. Sitzung am 27.11.1925 mit den Stellungnahmen von FALSER (CS), Sten. Prot. S. 1155, EULLER (SD), Sten. Prot. S. 1156 und BIRBAUMER (Landbund), Sten. Prot. S. 1157.

B) Besondere Aspekte

Aufschlußreicher jedoch als diese oft nur nebenbei hingeworfenen Bemerkungen sind die Stellungnahmen der Redner bei der Behandlung jener Gesetzesbeschlüsse, die die entscheidenden negativen Weichenstellungen der Entwicklung des österreichischen Föderalismus und Bundesstaates betrafen, nämlich beim *Finanzverfassungs- und Abgabenteilungsgesetz 1922*⁶¹⁾ und den beiden *Verfassungsnovellen 1925*⁶²⁾ und *1929*⁶³⁾.

Gerade bei diesen grundlegenden Bundes-Verfassungsreformen, die einen einschneidenden und ständig fortschreitenden Abbau der Länderrechte brachten, legte der Bundesrat eine verhängnisvolle *Einmütigkeit* in der Zustimmung und der Verdrängung aller föderalistischen Bedenken an den Tag.

- a) *In der Frage der Finanzverfassung und der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern*
- aa) Obwohl die Redner der *CS-Partei* in der Debatte über das F-VG 1922 und das Abgabenteilungsgesetz noch ausdrücklich betonten, daß damit eine *zentralistische* Finanzverfassung geschaffen worden sei, daß damit „*ein Stein aus der Autonomie der Länder herausgebrochen*“ worden sei, zog keiner der Redner die Konsequenzen daraus und stellte einen Antrag auf Einspruch.

Berichterstatler KIENBÖCK (entsendet vom Wiener Landtag) meinte:

„... so frage ich mich oder fragen Sie sich, wieso man dazu kommt, ein Finanzverfassungsgesetz zu schaffen, das in seinem vorherrschenden Charakter als nicht föderalistisch, sondern eher als zentralistisch zu bezeichnen ist“⁶⁴⁾ und in viel deutlicherer Weise warnte Bundesrat SCHWINNER (entsendet vom LT v. Oberösterreich): „Wir dürfen uns nicht verhehlen, daß die finanzielle Autonomie der Länder durch dieses Konglomerat von Gesetzen neuerdings einen argen Stoß erlitten hat ...“. „Niemals noch ist so brutal der Fuß des Bundes auf den Nacken der Länder gesetzt worden ...“. Dieses Gesetz ist also nach unserer Überzeugung neuerdings ein Stein, der aus der Autonomie der Länder herausgebrochen worden ist ... „nach dieser Bundesfinanzregelung ist er (der Staat) nach unserer Überzeugung nicht mehr als Bundesstaat anzusprechen, wie auch die Überreste der finanziellen Hoheit der Länder verschwunden sind“⁶⁵⁾.

61) Sten. Prot. der 31. Sitzung am 7. März 1922, S. 442 ff.

62) Sten. Prot. der 94. Sitzung am 7. August 1925, S. 1113 ff.

63) Sten. Prot. der 145. Sitzung am 10. Dezember 1929, S. 1560 ff.

64) Sten. Prot. S. 444.

65) Sten. Prot. S. 450 ff.

Als Gründe, die für die Zustimmung der CS maßgebend waren, kristallisierten sich drei Argumente heraus: Zunächst wurde betont, daß ein „Kompromißgesetz“ vorliege, das nach langen Verhandlungen erreicht worden war.

BR KIENBÖCK führte an: „Ich verweise nochmals darauf, daß der vorliegende Text das Produkt einer monatelangen Arbeit ist ... welche dann ... unter Teilnahme einer Anzahl von Mitgliedern des Bundesrates fortgesetzt und durch alle Schwierigkeiten ... in der Form von Kompromissen durchgebracht wurde“. „Darauf dürfen wir als Österreicher ... stolz sein, ... daß es gelungen ist, durch die Mäßigung der allseitigen Standpunkte ... etwas zu schaffen, was wenigstens in der Richtung eines Aufbaues der Ordnung liegt“⁶⁶⁾; bzw. SCHWINNER: „Wenn wir gleichwohl die Zustimmung zu diesem Gesetz erteilen, so geschieht dies aus mehrfachen Erwägungen. Es ist uns zunächst vollständig klar, daß dieses Gesetz ein Kompromißwerk zwischen den verschiedenen staatsrechtlichen Anschauungen der in unseren Vertretungskörpern befindlichen Parteien darstellen muß“⁶⁷⁾. Der Kompromißcharakter wird auch vom Redner der SD, BR SCHNOFL, ausdrücklich hervorgehoben⁶⁸⁾.

Weiters habe die *desolate Währungssituation* keine andere Wahl gelassen, als dem Bund zunächst einmal die finanzielle Vorherrschaft zu überlassen; es sei nun eine Grundlage geschaffen worden, von der aus mit dem Wiederaufbau begonnen werden könne⁶⁹⁾; schließlich wurde auch zum Ausdruck gebracht, daß mit der Gesundung der Währungsverhältnisse ein finanzieller Föderalismus möglich sein werde, daß die Regelung nur *Übergangscharakter* habe!⁷⁰⁾.

Auch die Stellungnahme des SD-Redners BR SCHNOFL schlug in dieselbe Kerbe, daß nämlich die wirtschaftliche Situation eine andere Regelung nicht zulasse⁷¹⁾ und daß er (als Bundesrat!) im übrigen befriedigt darüber sei, daß es gelungen sei, die *föderalistischen Forderungen zurückzudrängen* (!)⁷²⁾

66) Sten. Prot. S. 448.

67) Sten. Prot. S. 450.

68) Sten. Prot. S. 453.

69) KIENBÖCK, Sten. Prot. S. 444 und S. 457 („Allein ich verweise darauf, daß die ungeklärten Verhältnisse unserer Valuta gegenwärtig eine selbständige Stellung der Länder in finanzieller Beziehung vollkommen ausschließen“).

70) KIENBÖCK, Sten. Prot. S. 444 und 457 („Der finanzielle Föderalismus, nach dem die Länder streben, wird zur Verwirklichung einer Voraussetzung bedürfen, der Voraussetzung der Gesundung der Währungsverhältnisse, und nur unter dieser Voraussetzung sind Fortschritte auf diesem Gebiet denkbar“) und SCHWINNER, Sten. Prot. S. 452 („Es kann ja dieses Bundesfinanzgesetz jederzeit abgeändert werden ... Wir stimmen also unter dieser Mentalität — möchte ich sagen — diesen Gesetzen zu ...“).

71) Sten. Prot. S. 455; er tritt im übrigen als „Städtevertreter“ auf und kritisiert die schwache Stellung der Gemeinden im F-VG und AbgabenteilungsG.

72) SCHNOFL, Sten. Prot. S. 453 („Die sozialdemokratische Partei hat an der Gestaltung der Gesetze ernstlich mitgearbeitet und in konsequenter Befolgung ihrer Grundsätze soweit bestimmenden Einfluß genommen, als es insbesondere die Bedürfnisse der Gemeinden und die Sicherung ihrer Autonomie erforderten und als es eben gegen die von der Mehrheitspartei zur Wahrung ihrer Länderherrlichkeit wieder einmal ins Feld geführten föderalistischen Forderungen möglich und erreichbar war“).

- bb) Die von CS-Seite ausgesprochene Hoffnung, daß die Zukunft eine länderefreundlichere Regelung bringen werde, erfüllte sich nicht — das einmal akzeptierte System ließ sich nicht mehr abändern, im Gegenteil: Alle nachfolgenden Novellen zum F-VG und Abgabenteilungsgesetz brachten für die Länder neue Belastungen und verstärkte Kontrollmaßnahmen, ohne daß sich im Bundesrat dazu überhaupt noch Redner fanden, die gegen diese Politik auftraten⁷³⁾. Eine Erklärung dafür, daß der Bundesrat sich mit dieser Frage praktisch nicht mehr auseinandersetzte, mag für die SDP — deren Vertreter im Bundesrat zu den Novellen kein einziges Mal Stellung nahmen — darin liegen, daß von ihrer Warte aus kein Anlaß zur Kritik vorlag, denn eine zentralistische Finanzordnung kam ihren Forderungen entgegen. Für die CS-Partei war offenbar entscheidend, daß alle Novellen das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und Ländervertretern waren, daß die Weichen also bereits vor Gesetzwerdung gestellt waren und daß darüber hinaus alle Zentralisierungen politisch der Regierungspartei im Bunde zugute kommen mußten bzw. von ihr initiiert waren.

Dies geht etwa aus den Ausführungen von BR ENDER⁷⁴⁾ hervor, in denen er jeweils darauf hinwies, daß Widerstände von seiten der Länder bestanden hätten, daß aber aufgrund der im Verhandlungsweg erreichten Kompromißlösung und aufgrund der Dringlichkeit der Regelungen kein Einspruch beantragt werde. Noch weiter ging der ebenfalls der CS angehörende BR STÖCKLER⁷⁵⁾, der die finanzielle Kontrolle der Länder durch den Bund ausdrücklich begrüßte.

- cc) Diese parteipolitische Gewichtsverlagerung im Bundesbereich kam mitunter in Konflikt mit der starr antiföderalistischen Linie der SDP. Mehrmals trat diese Partei in der Folge zugunsten der Länder ein: Anlässlich der Behandlung des Wiederaufbaugesetzes 1922 führte BR OFENBÖCK aus, daß dieses Gesetz den Ruin der Landesfinanzen bedeute und den Ländern jede Existenzmöglichkeit einfach entziehe. Der Einspruch wurde auch u.a. damit begründet, daß das Gesetz „die Fortführung der Verwaltung der Länder und Gemeinden unmöglich machen würde“⁷⁶⁾. Ebenso wurde beim Besoldungsgesetz 1923 seitens der SD⁷⁷⁾ auf die zunehmende finanzielle Belastung der Länder durch die Kürzung der Bundeszuschüsse hingewiesen

73) Vgl. die Verhandlungen der 2. Abgabenteilungsnovelle und der Änderung des F-VG (Sten. Prot. der 60. Sitzung am 15.6.1923, S. 835 ff), der 2. F-VG-Novelle und der 3. Abgabenteilungsnovelle (Sten. Prot. der 74. Sitzung am 7.6.1924, S. 957 ff), der 3. F-VG und 4. Abgabenteilungsnovelle (Sten. Prot. der 94. Sitzung am 7.8.1925, S. 1133), der 5. Abgabenteilungsnovelle (Sten. Prot. der 108. Sitzung am 26.11.1926, S. 1260 ff), der 6. Abgabenteilungsnovelle (Sten. Prot. der 134. Sitzung am 21.12.1928, S. 1468 ff) und des Finanzausgleichsgesetzes 1931 (Sten. Prot. der 158. Sitzung am 29.1.1931, S. 1681).

74) In der 74. Sitzung, insb. Sten. Prot. S. 959 und in der 108. Sitzung, Sten. Prot. S. 1261.

75) In der 134. Sitzung, Sten. Prot. S. 1468.

76) Sten. Prot. der 48. Sitzung am 29.11.1922, S. 738 f.

77) BR SPEISER (entsendet vom Wiener Landtag), Sten. Prot. der 66. Sitzung am 14.12.1923, S. 879 f und 888.

und darauf, daß es den Ländern unmöglich gemacht werde, ihre Sozial- und Bildungsaufgaben zu erfüllen. In beiden Fällen lautete die sehr bezeichnende Antwort von seiten der CS, daß die Länderwünsche ohnehin in direkten Verhandlungen zwischen Regierung und Ländern berücksichtigt würden⁷⁸⁾.

b) *Bei den Bundes-Verfassungsgesetz-Novellen 1925 und 1929*

Die Stellungnahmen im Bundesrat zu den beiden Verfassungsnovellen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie zum überwiegenden Teil von Rednern der CS-Partei abgegeben wurden, während die große Oppositionspartei *kein einziges Mal* das Wort ergriff! Man kann sie als einen Versuch der Rechtfertigung von CS-Seite bezeichnen, der die Gründe erläutern soll, warum ausgerechnet jene Partei, die als Hauptkämpferin für den Bundesstaat galt, seiner fortlaufenden Demontage zustimmte.

aa) Im Jahre 1925 lassen die Behandlung der Novelle im Bundesrat⁷⁹⁾ und die Äußerungen der einzelnen CS-Redner noch einen gewissen Gegensatz innerhalb der CS-Partei erkennen:

Der CS-Berichterstatler FALSER (entsendet vom Tiroler LT) sprach deziidiert aus, daß mit dieser Regelung ein *entscheidender Schritt zum Einheitsstaat* getan worden sei, insbesondere durch die Kompetenzverschiebungen und die Zustimmungsrechte der Bundesregierung bei der Organisation der Landesverwaltung⁸⁰⁾; trotz dieser Bedenken habe sich aber der Ausschuß entschlossen, keinen Einspruch zu beantragen, und zwar aus zwei Gründen: Der Nationalrat werde mit Sicherheit einen Beharrungsbeschluß fassen, da ja bereits die Novelle einstimmig beschlossen worden war, „*indem die föderalistisch gesinnten Nationalräte ihre Bedenken unterdrückt hätten*“; als zweiter Grund wurde die ungünstige Wirkung auf das Ausland angegeben, die im Falle eines Einspruchs bevorstehende Verhandlungen der Regierung in Genf erschweren könnte⁸¹⁾.

Dieser Argumentation schlossen sich noch zwei weitere CS-Redner — BR HUGELMANN (entsendet vom LT v. Niederösterreich) und BR REHRL (entsendet vom LT v. Salzburg) — an, die beide zunächst hervorhoben, daß diese Verfassung *den föderalistischen Gedanken nicht befriedige*, daß sie aber aus Rücksicht auf das Ausland bzw. auf Grund der gegebenen Machtverhältnisse keinen Einspruch beantragen könnten⁸²⁾.

78) Finanzminister KIENBÖCK in der 48. Sitzung, Sten. Prot. S. 741 und in der 66. Sitzung, Sten. Prot. S. 886.

79) Sten. Prot. der 94. Sitzung am 7. August 1925, S. 1113 ff.

80) Sten. Prot. S. 1114 f.

81) Sten. Prot. S. 1116.

82) HUGELMANN, Sten. Prot. S. 1124 und REHRL, Sten. Prot. S. 1128.

Nur zwei CS-Bundesräte, und zwar der *Vorarlberger ENDER* und der *Tiroler STEIDLE* sprachen sich für einen Einspruch aus, indem sie erklärten, damit im Gegensatz zu ihren Parteigenossen die Konsequenzen aus den Bedenken, die ja alle teilten, zu ziehen, wenn sie sich auch bewußt wären, daß der Antrag erfolglos bleiben würde⁸³⁾.

In der Verhandlung traten noch zwei Redner des *Landbundes*⁸⁴⁾ auf, die sich gegen die Novelle mit der Begründung wandten, sie bedeute einen Schritt in der *Richtung der Föderalisierung* (!) und dies sei aus wirtschaftlichen und nationalen Gründen abzulehnen⁸⁵⁾; auch von dieser Seite wurde ein Einspruchsantrag⁸⁶⁾ gestellt, der jedoch ebenso erfolglos blieb wie jener der beiden „abtrünnigen“ CS-Abgeordneten.

- bb) Hatte sich die CS-Partei noch im Jahre 1925 (offenbar nach inneren Auseinandersetzungen) nur schweren Herzens entschlossen, der Novelle zuzustimmen, so bietet sich 1929 ein anderes Bild: Zwar äußerte der CS-Berichterstatter HUGELMANN auch hier wieder gewisse Bedenken gegen die erfolgten Kompetenzverschiebungen (vor allem die Abgabe des Polizei- und Sicherheitswesens an den Bund und die Ausschaltung des Bundesrates bei der Bestellung der Richter des Verwaltungsgerichtshofes), sprach aber aus, daß man sich hier doch auch *keiner Übertreibung schuldig machen dürfe*⁸⁷⁾. Die Länder hätten verschiedene Kompensationen erhalten, vor allem die „Ausführungsgesetzgebung“ nach Art 10 Abs 2 B-VG, die bei einer entsprechenden Handhabung seitens der Bundesregierung eine sehr fühlbare Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz der Länder bedeute⁸⁸⁾. Als den entscheidenden Punkt, der über alle Bedenken zu stellen sei, bezeichnete er die Tatsache, daß die Novelle *einstimmig* beschlossen worden war und dies sei nur möglich gewesen, indem man Kompromisse eingegangen sei⁸⁹⁾.

Der CS-Bundeskanzler SCHÖBER bezeichnete die Kompetenzänderungen als *praktisch für die Länder kaum fühlbar* (!) und hob ebenfalls die Ermächtigungsmöglichkeit zur Ausführungsgesetzgebung als „ganz bedeutende

83) ENDER, Sten. Prot. S. 1121 und STEIDLE, Sten. Prot. S. 1128.

84) BR STOCKER (entsendet vom LT der Steiermark), Sten. Prot. S. 1124 f und 1129 und BR BERGER (entsendet vom LT v. Oberösterreich), Sten. Prot. S. 1119 f.

85) STOCKER, Sten. Prot. S. 1124 f.

86) Sten. Prot. S. 1119 und zwar mit der Begründung, eine Kompetenzbestimmung sei unklar formuliert.

87) Sten. Prot. S. 1565.

88) Sten. Prot. S. 1566.

89) Sten. Prot. S. 1568.

Erweiterung der Länderkompetenz“ hervor⁹⁰⁾. An der bundesstaatlichen Organisation sei *im wesentlichen nichts geändert worden* (!), die die Länder betreffenden Bestimmungen trügen dem Gedanken der Stärkung der staatlichen Autorität Rechnung, ohne aber „an sich von zentralistischen oder von föderalistischen Tendenzen getragen zu werden“. Mit der Verfassung sei die Grundlage der Befriedung des Landes und eine Hoffnung für die Zukunft Österreichs geschaffen worden⁹¹⁾.

Außer diesen beiden Rednern meldete sich niemand mehr zu Worte, die Abstimmung brachte die einstimmige Annahme der Verfassungsnovelle.

C. Ergebnisse und Bewertung der bisherigen Bestandsaufnahme

- a) Daß gerade bei diesen entscheidenden Gesetzesbeschlüssen, die dem Bundesrat zur Behandlung vorlagen, die wenigen „Pflichtbeiträge“ der Redner über Inhaltsangaben und in aller Regel über abschwächende und beruhigende föderalistische Bedenken oder gar Rechtfertigungen der Zentralisierungen nicht hinausgingen, hat zunächst seine Ursache darin, daß die Würfel bereits endgültig gefallen waren: Alle drei Verfassungsgesetze waren im Wege der Verhandlungen zwischen den Parteien und zwischen Bundesregierung und Ländervertretern zustande gekommen. Dort hatten sich (möglicherweise) die Auseinandersetzungen abgespielt und waren insofern die Kompromisse geschlossen worden; die parteipolitische Auseinandersetzung war entweder beendet oder bewußt ausgeklammert worden. Der Bundesrat wurde nicht einmal einer politischen „Berichterstattung“ über diese Vorgänge wert gehalten. Wie sehr die Wahrung der Länderinteressen nicht im Bundesrat, sondern außerhalb stattfand, vor allem auf den Länderkonferenzen und in direkten Verhandlungen mit der Bundesregierung, zeigte sich besonders deutlich beim F-VG bzw. dem Abgabenteilungsgesetz und den nachfolgenden Novellierungen, bei denen immer wieder betont wurde, daß die Regelungen Kompromisse seien, die „durch einen Einspruch nicht gefährdet“ werden sollten⁹²⁾.
- b) Aber auch die Tatsache, daß die CS-Partei, die zwar rhetorisch bis zuletzt betonte, daß die Aufgabe des Bundesrates in der „Wahrung der Länderinteressen liege“, in stereotyper Weise aus vermeintlich „höherer Rücksichten“ — vor allem unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse — allen Zentralisierungsbestrebungen des Bundesgesetzgebers zustimmte, ist eine

90) Sten. Prot. S. 1569.

91) Sten. Prot. S. 1568.

92) So zum F-VG 1922 Finanzminister GÜRTLER 1922, Sten. Prot. S. 449 und BR SCHWINNER (beide CS), Sten. Prot. S. 450; ähnlich BR ENDER (CS) bei der 2. F-VG-Novelle und der 3. Abgabenteilungsnovelle, Sten. Prot. S. 959 und bei der 5. Abgabenteilungsnovelle, Sten. Prot. S. 1261.

Ursache für das Versagen des Bundesrates als Länderkammer. Dabei hatte es zumindest im Jahr 1925 noch Widerstände innerhalb der CS gegen einen derartigen Angriff auf die Stellung der Länder gegeben, die sich aber gegen die Meinung, daß gesamtstaatliche Rücksichten — nämlich die Stärkung der Bundesregierung bei Verhandlungen mit dem Ausland — einen Einspruch nicht zuließen, nicht durchsetzen konnte⁹³⁾. Ganz generell kann gesagt werden, daß die CS-Partei, vor allem Parteispitze und die Fraktion im Nationalrat, sich umso mehr von ihrer föderalistischen Konzeption entfernte, je länger sie an der Regierung war. Das illustriert zunächst die *Erfolgsquote jener Einsprüche, die wegen Verletzung der Länderinteressen geltend gemacht wurden*; bei den zehn Einsprüchen faßte der Nationalrat viermal Beharrungsbeschlüsse⁹⁴⁾, d.h. also, daß die CS-Mehrheit im Nationalrat sich der Meinung ihrer Parteikollegen im Bundesrat — mit deren Stimmen die betreffenden Einsprüche ja erst beschlossen worden waren — nicht anschloß⁹⁵⁾. Im Jahre 1925 scheiterte auch eine auf Anregung der CS-Bundesräte beschlossene Gesetzesinitiative (übrigens der einzige Fall!) zur Stärkung der Stellung des Bundesrates am Widerstand im Nationalrat; danach hätte der Bundesrat ein *Vorbegutachtungsrecht zu Regierungsvorlagen*, die das Verhältnis Bund-Länder betreffen, erhalten sollen⁹⁶⁾.

- c) Die Haltung der SD zu den drei entscheidenden Verfassungsgesetzen kann nicht an Hand von sozialdemokratischen Wortmeldungen erläutert werden, denn mit Ausnahme der Verhandlung des F-VG, das von ihren Rednern⁹⁷⁾ ausdrücklich begrüßt wurde, ergriff keiner der SD-Bundesräte in den jeweiligen Debatten das Wort. Daß sie grundsätzlich antiföderalistisch eingestellt waren und für jede Stärkung des Zentralstaates eintraten, hatten sie mehrmals offen geäußert. Trotzdem traten auch sie fallweise mit dem Argument gegen ein Gesetz auf, daß es die Interessen der Länder beeinträchtige, und zwar vor allem bei Gesetzesbeschlüssen, die finanzielle Belastungen für Länder und Gemeinden brachten; dabei wurde der Aspekt herausgestellt, daß dadurch die Erfüllung der sozialen Aufgaben erschwert werde⁹⁸⁾. Abgesehen davon, daß es bei der Kritik blieb und meist kein Einspruch beantragt wurde, hatte die SD-Partei bereits 1921 ihre Absicht kundgetan, daß sie nur

93) Vgl. oben, S. 47.

94) Und zwar beim WiederaufbauG 1922, beim HebammenG 1924, beim KurorteG 1929 und beim TelegraphenwegeG 1929, s. S. 37 f.

95) Das gilt nicht für das WiederaufbauG, weil dort der Einspruch nur mit den Stimmen der SD beschlossen worden war, s. S. 38.

96) Sog. Falser-Antrag (siehe S. 33).

97) BR SCHNOFL, Sten. Prot. S. 453 und BR NEUTZLER (entsendet v. LT v. Kärnten), Sten. Prot. S. 456.

98) Siehe oben, S. 46; vgl. auch die Verhandlung über die Abänderung des Waffenpatents (Sten. Prot. der 154. Sitzung am 17.6.1930, S. 1641 ff), in der die Benachteiligung Wiens — vor allem gegenüber Tirol und Vorarlberg — hervorgehoben wurde.

dann, wenn die Länderautonomie für sie nützlich sei, ihrer Weltanschauung Vorteile biete, die dadurch gegebenen Rechte ausnutzen werde⁹⁹⁾. Zu diesem Zeitpunkt standen sich aber CS und SD im Bundesrat gleich stark gegenüber, sodaß der machtpolitische Aspekt dieser „föderalistischen“ Erklärung noch Bedeutung hatte:

1920 hielt die CS-Partei 22 Mandate, die SD 21 und die Großdeutschen ein Mandat; 1921 betrug das Kräfteverhältnis 22 CS, 22 SD, 2 GD und 1922 23 CS, 24 SD und 2 GD — mit dieser Machtverteilung ist auch die ungewöhnlich hohe Zahl der Einsprüche in den Jahren 1921 und 1922 — nämlich sieben bzw. acht — erklärbar.

Ab 1923 jedoch besaß die CS-Partei die Mehrheit im Bundesrat und ab diesem Zeitpunkt konnte die SDP auch nicht mehr — selbst wenn sie dies gewollt hätte — für die Länder eintreten und etwa einen Einspruch nur mit ihren Stimmen beschließen.

Im Jahr 1923 fielen 24 Sitze an die CS, 23 an die SD, zwei an die GD und ein Mandat wurde erstmals vom Landbund eingenommen; 1924 betrug der Mandatsstand 25-21-2-2 und für die Jahre 1925-1930 blieb das Kräfteverhältnis mit 26 (CS), 20 (SD), 1 (GD) und 3 (Landbund) unverändert.

Ab 1931 läßt sich die genaue Sitzverteilung aus den Protokollen nicht mehr eruieren; sie liegen nämlich für die Periode 1931 bis 1933 nur noch ungeordnet vor und daher fehlt die in den vorangehenden drei Protokollbänden enthaltene Übersicht über das Kräfteverhältnis der Parteien; den Verhandlungen und insbesondere den Einsprüchen ist jedoch zu entnehmen, daß im Jahr 1932 SD und NSDAP in der Lage waren, die bürgerlichen Parteien zu überstimmen.

- d) Bei Durchsicht der Protokolle auf sonstige Stellungnahmen oder Äußerungen des Bundesrates zum Föderalismus bleibt die Ausbeute sehr gering: Bei verschiedenen Finanzgesetzen wurde zwar immer wieder auf die angespannte finanzielle Situation der Länder hingewiesen, aber dabei blieb es, ohne daß irgendwelche Konsequenzen gezogen wurden¹⁰⁰⁾.

Damit ergibt sich aus dem Studium der Protokolle das wohl eher groteske Ergebnis, daß sich der Bundesrat — außer den schwächlichen Versuchen bzw. Beruhigungsworten bei den Verfassungsgesetzen der Jahre 1922, 1925 und 1929 — mit dem Thema „Länderrechte“ in systematischer und kontinuierlicher Arbeit *praktisch überhaupt nicht* beschäftigt hat. Auch jene wenigen Fälle, in denen zumindest untergeordnete föderalistische Einzelaspekte zur Sprache kamen, sind sehr dünn gesät und haben kaum mehr als parteipolitisch-rhetorische Alibifunktion.

99) So BR SPEISER in der 11. Sitzung am 6.5.1921, Sten. Prot. S. 123 und in der 26. Sitzung am 2.12.1921, Sten. Prot. S. 351.

100) Vgl. die Verhandlungen der F-VG- und Abgabenteilungsnovellen (s. Anm 73 und 74) und weiters Sten. Prot. der 53. Sitzung am 7.2.1923, S. 792 ff (Sozialversicherungsnovellen), der 66. Sitzung am 14.12.1923, S. 886 f und 888 (5. Nachtrag des Besoldungsgesetzes), der 101. Sitzung am 27.3.1926, S. 1207 (Gewährung einer Notstandsunterstützung an Bundesangestellte) und der 147. Sitzung am 30.12.1929, S. 1579 (KraftfahrG).

- e) Von einer *Effektivität* des Bundesrates in der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben kann im Berichtszeitraum nicht nur deshalb *keine Rede* sein, weil er sich mit seinem eigentlichen Aufgabenbereich kaum befaßt hat, sondern weil er seine einzige entscheidende Funktion, das Einspruchsrecht, praktisch nicht angewendet hat:

- aa) In den ersten beiden Jahren ist deutlich das Bemühen zu spüren, „*kein Hemmnis für die Gesetzgebung*“ zu sein angesichts der wirtschaftlichen Krise und etwa auf diese Weise unnötig den Wiederaufbau zu verzögern.

So spricht BR REUMANN (SD) bereits in der Eröffnungsrede in der 1. Sitzung des BR am 1.12.1920, den Wunsch aus, „es möge die legislative Tätigkeit des NR durch den BR keine wie immer geartete Hemmung erfahren“¹⁰¹⁾; in ähnlichem Sinne äußern sich z.B. auch BR ENDER in der 11. Sitzung am 6.5.1921 und BR HUGELMANN in der 26. Sitzung am 2.12.1921¹⁰²⁾.

Mehrfach sprechen Redner in den Verhandlungen aus, daß zwar Bedenken gegen das Gesetz bestünden, aber seine Dringlichkeit einen Einspruch nicht zulasse¹⁰³⁾. Die als vordringlichst empfundene Frage der Sanierung der Volkswirtschaft entfaltet in der allerersten Zeit des Bestehens des Bundesrates eine Art Klammerwirkung, die die Parteien zu einem relativ einmütigen Vorgehen veranlaßt. Mit dem Auseinanderbrechen der Koalition zwischen CS und SD auf Regierungsebene treten die parteipolitischen Gegensätze auch im Bundesrat immer unverhüllter zutage, immer häufiger kommt es zu heftigen Auseinandersetzungen, die nicht mehr den Charakter sachlicher Debatten, sondern vor allem gegenseitiger parteipolitischer Angriffe tragen. Trotz der Zunahme dieser Differenzen und der sich immer stärker verfestigenden Frontstellung zwischen Regierungspartei und Oppositionspartei ändert sich die Einspruchshäufigkeit nicht, sondern sinkt auf zwei bis drei Einsprüche pro Jahr ab, die überwiegend Gesetzesbeschlüsse treffen, die in *politische nicht umstrittene Bereiche* fallen bzw. Mängel geltend machen, die einer parteipolitischen Sicht eher entzogen sind, wie z.B. Textunklarheiten¹⁰⁴⁾.

- bb) In sehr vielen Fällen werden die Gesetzesbeschlüsse geradezu *fließbandmäßig* abgefertigt, indem der Berichterstatter des Ausschusses eine knappe Inhaltsangabe des betreffenden Gesetzes gibt und dann sein Antrag, dagegen keinen Einspruch zu erheben, ohne weitere Debatte angenommen wird.

101) Sten. Prot. S. 3.

102) BR ENDER (CS), Sten. Prot. S. 120 („... daß wir also, wenn es nicht absolut nötig ist, dem Nationalrat in seiner Gesetzgebungstätigkeit nicht in den Arm fallen wollen und eingedenk waren der Mahnung der Vorsitzenden bei der Eröffnung unseres Bundesrates ...“) und BR HUGELMANN (CS), Sten. Prot. S. 349 („... aber wohl sind wir der Meinung, daß der Bundesrat von seinem Recht einen sparsamen und maßvollen Gebrauch machen soll ...“).

103) Z.B. BR SAILER (SD) in der 17. Sitzung am 21. Juli 1921, Sten. Prot. S. 236, BR BIRBAUMER (GD) in der 20. Sitzung am 8.10.1921, Sten. Prot. S. 285; s. auch S. 41 u. Anm. 48.

104) Vgl. oben S. 38 u. Anm. 40.

- cc) Die Gesetze, bei denen es überhaupt zu Debatten und Auseinandersetzungen kommt, weisen alle die Gemeinsamkeit auf, daß sie bereits im Nationalrat umstritten waren und daß nun im Bundesrat mit derselben Rollenverteilung wie im Nationalrat, nämlich den CS als Befürwortern und den SD (Landbund, Großdeutsche) als Gegner, eine weitere Kontroverse stattfindet.

Spätestens seit dem Jahre 1923, als die CS erstmals die Mehrheit im Bundesrat erlangten und bis 1932 nie wieder verloren, geht es in den Debatten überwiegend nicht mehr um die Frage, ob Einspruch erhoben werden soll oder nicht, sondern nur noch darum, ein letztes Mal vor Inkrafttreten eines Gesetzes den Standpunkt der Parteien darzulegen. Dabei melden sich auch in verstärktem Maß Redner der Kleinparteien, also der Großdeutschen und des Landbundes, zu Wort und nehmen ein gerade vorliegendes Gesetz zum Ausgangspunkt, ihre Parteiprogramme darzulegen. Besonders krass tritt dies bei der NSDAP zutage, die ab Juni 1932 im Bundesrat vertreten ist, und deren Redner jede sich bietende Gelegenheit ergreifen, um heftigste Regierungsbeschimpfungen zu betreiben¹⁰⁵⁾; auch der Bundesrat wird von ihren Polemiken nicht verschont¹⁰⁶⁾. Mit ihrem Eintritt in den Bundesrat kommt es zu einer Verrohung des Umganges, der auf fast alle Parteien übergreift; die Debatten gleiten vielfach in persönliche Attacken ab und entfernen sich weit vom eigentlichen Thema. Aber schon vorher hatte sich der Bundesrat aus einem Organ der Ländervertretung zunehmend zu einem Ort entwickelt, von dem aus die Oppositionsparteien ausschließlich Regierungskritik betreiben. Ohne Länderinteressen auch nur verbal zu bemühen, wird hier die Wirtschaftspolitik — vor allem hinsichtlich der Steuergesetzgebung und der Arbeitslosenpolitik — der Bundesregierung von allen Seiten heftig angegriffen.

D. Zusammenfassung

Damit ergibt sich aus den Protokollen im Berichtszeitraum ein Bild der Wirklichkeit des Bundesrates, das erheblich von dem Bild einer „*Länderkammer*“ abweicht: Statt der Auseinandersetzung von Bundes- und Landesinteressen finden sich hier nur mehr parteipolitische Kontroversen über die Bundespolitik der Regierungspartei aus der Sicht der Opposition, vor allem Kontroversen über die *Wirtschaftspolitik* des Bundes. Treffend ist die Beurteilung eines Großdeutschen

105) Vgl. z.B. die Debatte über den Genfer Anleihevertrag in der 179. Sitzung am 19.8.1932 (Sten. Prot. S. 1857 ff) mit den Wortmeldungen der Bundesräte SCHATTENFROH und HAUBENBERGER; auch die ab 1932 sprunghaft ansteigende Zahl der Anfragen und Anträge im BR geht überwiegend auf die diesbezügliche Initiative der NSDAP-Mandatäre zurück.

106) So z.B. SCHATTENFROH in der 177. Sitzung am 15.6.1932, Sten. Prot. S. 1834 f.

Mitgliedes, der den Bundesrat grob aber richtig als „*Abklatsch des Nationalrates*“, als „*Ja-Sage-Maschine*“, in der genauso parteimäßig wie im Nationalrat abgestimmt werde, charakterisierte¹⁰⁷⁾.

4. Die Zeit vom 17. März 1933 bis 30. April 1934

Bezeichnender Weise sollte der Bundesrat — erst als es zu spät war und seine Funktion endgültig einen fiktiven Charakter am Rande der Skurrilität angenommen hatte — noch einmal eine ganz andere, positivere Beurteilung erfahren: Seine ehemaligen Gegner bezeichneten ihn als „*die einzige parlamentarische Tribüne, die wir in diesem Staate haben*“¹⁰⁸⁾ und seine Befürworter als *Ersatzparlament für den Nationalrat*¹⁰⁹⁾, was durchaus abfällig gemeint war. Damit wird nun die letzte Periode des Bestehens des Bundesrates angesprochen, die Zeit vom 17. März 1933 bis zum 30. April 1934.

A. Die Reaktion des Bundesrats auf die Auflösung des Nationalrats

In der 186. Sitzung des Bundesrates am 17.3.1933, der ersten nach der sog. „Selbstausschaltung des Nationalrates“¹¹⁰⁾, faßte der Bundesrat mit den Stimmen der Sozialdemokraten, der Nationalsozialisten, der Großdeutschen und des Heimatschutzes eine Reihe von Beschlüssen betreffend das Vorgehen der Bundesregierung¹¹¹⁾: Einerseits sprach er darin seinen Protest gegen den Verfassungsbruch der Regierung aus, andererseits setzte er konkrete Schritte zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung:

- a) Der Vorsitzende des Bundesrates wurde beauftragt, dem Bundespräsidenten mitzuteilen, daß der Bundesrat der Regierung sein „Mißtrauen ausspreche“ und weiters, an den Bundespräsidenten mit dem Ersuchen heranzutreten, die Regierung zu entlassen und den Nationalrat wieder in Gang zu setzen.
- b) An die Bundesregierung wurde die Aufforderung gerichtet, die erlassenen Notverordnungen im Bereich des Pressewesens und des Vereins- und Versammlungsrechtes aufzuheben, sowie Neuwahlen auszuschreiben.

Der Versuch, über den Bundespräsidenten eine Wiederherstellung des verfassungsmäßigen Zustandes zu erreichen, scheiterte. In der darauffolgenden Sit-

107) BR BIRBAUMER in der 26. Sitzung, Sten. Prot. S. 350.

108) BR EMMERLING (SD) in der 189. Sitzung am 29.3.1933, Sten. Prot. S. 2111.

109) BR DENGLE (CS) in der 188. Sitzung am 28.3.1933, Sten. Prot. S. 2103.

110) Sten. Prot. S. 2027 ff.

111) Sten. Prot. S. 2031.

zung erklärte der Bundespräsident in seinem Antwortschreiben, er könne eine Amtsenthebung der Regierung nur auf Antrag des Nationalrates vornehmen und sehe im übrigen nur die Möglichkeit, mittels einer Notverordnung des Bundespräsidenten die Geschäftsordnung des Nationalrates zu ergänzen und ihn auf diese Weise wieder funktionsfähig zu machen; diese sei aber wiederum abhängig von einem Antrag der Bundesregierung und dem Einverständnis des ständigen Unterausschusses im Nationalrat¹¹²⁾.

B. Das neue Selbstverständnis des Bundesrats

Ab diesem Zeitpunkt konnte der Bundesrat *nur mehr* mittels *Anfragen* an die Bundesregierung, *Anträgen* auf Erlassung von Gesetzen bzw. Aufhebung von Verordnungen agieren, da ja keinerlei Gesetzesbeschlüsse mehr einlangten. Alle Beschlüsse zielten darauf ab, eine *Einberufung des Nationalrates zu erreichen*, indem etwa die Aufhebung von Verordnung mit der Begründung verlangt wurde, es handle sich um eine Materie, die der Genehmigung des Nationalrates bedürfe.¹¹³⁾

- a) Weniger denn je standen die Länderinteressen im Bundesrat zur Debatte, sondern der Bundesrat sah sich als „einziges noch verfassungsmäßig bestehendes Forum“¹¹⁴⁾, als „die einzige, parlamentarische Tribüne in Österreich“¹¹⁵⁾, als der „wahre Repräsentant des Bundesvolkes“¹¹⁶⁾. Da er nun nach der Ausschaltung des Nationalrates die letzte Möglichkeit geworden war, eine gewisse Kontrolle gegenüber der Regierung auszuüben, Kritik an ihrer Politik zu üben, traten jetzt gerade jene Parteien, die ihn bisher abgelehnt hatten, also SD, NSDAP, Großdeutsche und der Heimatschutz für ihn ein, während die Regierungsparteien CS und Landbund sich offen gegen die Einrichtung des Bundesrates überhaupt wandten: Mehrfach sprachen CS-Redner aus, der Bundesrat sei kein „Ersatzparlament für den Nationalrat“, er sei eigentlich funktionslos geworden.

112) Sten. Prot. der 187. Sitzung am 21. März 1933, S. 2057 ff.

113) Vgl. z.B. Sten. Prot. der 193. Sitzung am 27.4.1933, S. 2171 ff, der 196. Sitzung am 17.5.1933, S. 2209 ff und die dringliche Anfrage der SD-BR SCHÄRF u. Gen. wegen Außerkraftsetzung der Kriegswirtschaftlichen Verordnungen in der 200. Sitzung am 11.8.1933, Sten. Prot. S. 2259.

114) BR KLIMANN (SD) in der Debatte über die dringliche Anfrage wegen des Übereinkommens mit den Auslandsgläubigern der Credit-Anstalt (Sten. Prot. der 188. Sitzung am 28.3.1933, S. 2083).

115) Vorsitzender EMMERLING (SD) in Ermahnung des BR SCHATTENFROH (NSDAP) (Sten. Prot. der 189. Sitzung am 29.4.1933, S. 2111).

116) Antrag EMMERLING und Gen. (SD) auf Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung (Sten. Prot. der 186. Sitzung am 17.3.1933, S. 2031) und BR OFENBÖCK (SD) in der dringlichen Anfrage wegen der Zollvalorisierung (Sten. Prot. der 187. Sitzung am 29.3.1933, S. 2106).

Beispielsweise erklärte BR TZÖBL: „Der Bundesrat hat verfassungsmäßig ganz andere Aufgaben, als sich mit allen diesen Dingen zu beschäftigen, die Sie da hier hereintragen. Nun, ich begreife es, Sie brauchen für den handlungsunfähig gewordenen Nationalrat einen Ersatz ...“¹¹⁷⁾. BR DENGLEER meinte: „Nur vermögen wir nicht ganz einzusehen, warum über eine solche Frage (über die erweiterte Gewöhnung der Notstandshilfe) eine stundenlange, beinahe halbtägige Debatte, geführt werden muß. Man kommt dabei auf den Gedanken, daß jetzt schon alles herhalten muß, sogar auch diese so überaus wichtige Frage, um hier eine Art Ersatzparlament für den Nationalrat zu schaffen“¹¹⁸⁾.

Ab Mai 1933 blieben die Bundesräte der Regierungsparteien den Sitzungen des Bundesrates fern und die Bundesregierung beschränkte sich darauf, alle Anfragen schriftlich zu beantworten.

BR KLIMANN (SD) forderte in der 195. Sitzung am 10. Mai 1933 den Vorsitzenden auf, die seit drei Sitzungen nicht mehr erschienenen Bundesräte der Christlichsozialen Partei und des Landbunds an ihre Pflicht zur Sitzungsteilnahme gem. § 10 Geschäftsordnung zu erinnern und allenfalls den Verfassungsgerichtshof anzurufen, „ob es angängig ist, daß solche Mandatäre noch weiter Mitglieder des Bundesrates sein können“¹¹⁹⁾.

Noch in derselben Sitzung wurde dann die Mitteilung von *Bundeskanzler Dollfuß* an BR KÖRNER verlesen¹²⁰⁾: „Die dem Bundesrat angehörigen Mitglieder der Regierungsparteien haben sich seit einer längeren Reihe von Sitzungen bemüht, die immerwährenden unerhörten Angriffe gegen die Regierung zu beseitigen. Da dies keinen Erfolg hatte, haben sich die Mitglieder der Mehrheitsparteien entschlossen, vorläufig an den Sitzungen des Bundesrates nicht mehr teilzunehmen.“

Die Hauptaufgabe des Bundesrates ist die Stellungnahme zu jenen Vorlagen, die den Bundesrat nach den Bestimmungen der Verfassung zu beschäftigen haben, insbesondere vom Gesichtspunkt der Rückwirkung auf die Interessen der Länder. Derartige Vorlagen sind dem Bundesrat seit längerer Zeit nicht zugegangen. Tatsache ist, daß der Bundesrat vornehmlich dazu verwendet wird, um gegen den Sinn der betreffenden Bestimmungen Immunitisierungen vorzunehmen. Mit Rücksicht auf diese Situation beschränkt sich die Regierung auf die ihr dem Bundesrat gegenüber obliegende Pflicht der Auskunftserteilung auf schriftlichem Wege ...“.

- b) Aber auch innerhalb der verbliebenen Bundesratsparteien verschärfen sich die Gegensätze zusehends. Daß unter diesen Verhältnissen für föderalistische Fragen kein Raum mehr blieb, ist nicht erstaunlich. Zwar wurden einzelne Maßnahmen aus dem Grund der Länderfeindlichkeit kritisiert, aber im Vordergrund stand dabei immer der Aspekt der verfassungswidrigen Diktatur der Bundesregierung.

Als Beispiel sei die dringliche Anfrage der BR EMMERLING und Genossen (SD) wegen der Erlassung verfassungswidriger Verordnungen auf dem Gebiete der Landes- und Gemeindefinanzen erwähnt¹²¹⁾ (die VO hoben die Pflicht des Bundes, bestimmte Ertragsanteile von Bundesabgaben an die Länder und Gemeinden zu zahlen, auf, wovon besonders Wien betroffen wur-

117) 186. Sitzung, Sten. Prot. S. 2052 und 2054.

118) In der 188. Sitzung, Sten. Prot. S. 2103.

119) In der 195. Sitzung am 10. Mai 1933, Sten. Prot. S. 2196.

120) 195. Sitzung am 10. Mai 1933, Sten. Prot. S. 2198.

121) Sten. Prot. der 193. Sitzung am 27.4.1933, S. 2172 f.

de) und der diesbezügliche Antrag, die Bundesregierung möge diese VO aufheben¹²²⁾; ähnlich auch die dringliche Anfrage der BR KLEIN und Genossen (SD) wegen des Attentates auf Wien, in der die „finanzielle Blockade“ Wiens kritisiert wurde und auf die Gefahren, die diese „Finanzdiktatur“ für die Länderautonomie bringe, hingewiesen wurde¹²³⁾.

C. Die letzte Sitzung des Bundesrates

Am 30. April 1934 trat der Bundesrat zu seiner letzten Sitzung zusammen, um seiner eigenen Auflösung die Zustimmung zu erteilen, indem er gegen den „Gesetzesbeschluß des Nationalrates über die außerordentlichen Maßnahmen im Bereich der Verfassung“ keinen Einspruch erhob¹²⁴⁾. Nachdem bereits im Juni 1933 die NSDAP verboten worden war und im Februar 1934 die Auflösung der SDP erfolgt war, ging die Verhandlung schnell und ohne Widerstände vonstatten. Die erloschenen Mandate der SDP waren im Schnellverfahren durch regimetreue Ersatzmänner besetzt worden, die teilweise gar nicht von den Landtagen gewählt wurden, sondern durch die Landesregierung ernannt wurden¹²⁵⁾. In der Sitzung kamen ein letztes Mal — in einer für die Praxis des Bundesrates im Berichtszeitraum überaus bezeichnender Weise — die *Länderrechte* zur Sprache: Der Berichterstatter TZÖBL erklärte, in der neuen Verfassung gebe es zwar weniger Länderrechte, aber in dieser Zeit sei das Streben, die Staatsgewalt möglichst straff zusammenzufassen, das Vordringlichste¹²⁶⁾.

5. Schlußbemerkung

Zwischen dem Anfang der Tätigkeit des Bundesrates — als die *neue Bundesverfassung* (längst ohne Mitwirkung des Bundesrates in Kraft getreten) keinen Tagesordnungspunkt bildete und die darauf bezüglichen Vorbehalte bei der Wahl der *Ländervertreter Tirols und Vorarlbergs* nicht diskutiert werden durften — und seinem unrühmlichen Ende spannt sich also in der „Ersten Republik“ ein erstaunlicher Bogen föderalistischer Ignoranz, Inaktivität und Erfolgslosigkeit. Daß die Ursachen hierfür nicht nur in den allseits bekannten institutionellen und funktionellen „Geburtsfehlern“ der Einrichtung, sondern noch vielmehr in der praktischen Handhabung und Wertschätzung durch ihre Mitglieder lagen, ist das ebenso deprimierende, wie unzweideutige Ergebnis der vorliegenden Studie.

122) Sten. Prot. S. 2184.

123) Sten. Prot. der 202. Sitzung am 19.9.1933, S. 2287 und 2291 ff.

124) Sten. Prot. der 210. Sitzung, S. 2403.

125) Dies geht aus der Verlesung der Zuschriften am Beginn der 210. Sitzung, Sten. Prot. S. 2398, hervor, wonach die Mandatare von Niederösterreich, Salzburg und Tirol von der Landesregierung bzw. dem Landeshauptmann ernannt worden waren.

126) Sten. Prot. S. 2400.

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. (S 680,—)
- 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.
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 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.

