

Christian NESCHWARA, Wien

Die Kompetenzverteilung im Übergang von der österreichischen Monarchie zur Republik Österreich

The Distribution of Competences during the Transition from the Austrian Monarchy to the Republic of Austria

In October 1918, the Republic of (German-)Austria came into life following the dissolution of the Habsburg Monarchy as a decentralized unitary state, consisting of provinces called Länder. In connection with subsequent decisions of the Provisional National Assembly, the same situation as in the Austrian monarchy arose with regard to the distribution of competences between the state and the Länder – with one major modification regarding the allocation of the state administration, which was now generally transferred to the Länder. Due to the connection of the state administration with the autonomous administration of the Länder, severe transgressions of competences committed by several provincial governments provoked the establishment of a ‘Länderkonferenz’ serving as an ‘infrastructural contact committee’ to resolve discrepancies between the state government and the provincial governments. In connection with the assertion of competences in drafting of the future federal constitution by the Länder, the Länderkonferenz also served at times as a federal forum for constitutional policy-making.

Keywords: *autonomous administration – constitutional policy – distribution of competences – drafting of the federal constitution – Länder – Länderkonferenz – Provisional National Assembly – Republic of (German-)Austria – state administration*

I. Die Entstehung des Staates (Deutsch-)Österreich

Die Republik (Deutsch-)Österreich ist im Verlauf des Oktobers 1918 aus der Auflösung der österreichisch-ungarischen Monarchie als neuer Staat hervorgegangen.¹ Als mit der Verkündung des kaiserlichen Manifests vom 16. Oktober 1918 der Umbau der österreichischen Monarchie in einen Bundesstaat, gegliedert in die Siedlungsgebiete

der Nationalitäten, angekündigt wurde, war der innere Zerfall der Habsburgermonarchie bereits unaufhaltsam fortgeschritten, sodass die Realisierung des von Kaiser Karl I. in Aussicht gestellten Nationalitäten-Bundesstaates für die österreichische Monarchie illusorisch geworden war. Auch wenn diese Neugestaltung die Integrität der ungarischen Monarchie gewahrt hätte, reagierte die Regierung in Budapest auf die Ankündigung des Kaisers postwendend mit der Kündigung der seit 1867 bestehenden Realunion mit der österreichischen Monarchie.² Inzwischen

¹ NESCHWARA, Rolle der Parlamente 20–23; RUMPLER, Völkermanifest, 62f., 88–90; HÖBELT, Stehen oder Fallen 269f., RUMPLER, Todeskrise Cisleithaniens 1249–1290; BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 117–119 = DERS., Republik 70–72.

² BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 248–258 = DERS., Republik 15–22.

waren in ihrem Zentrum bereits neue Staaten entstanden: die Tschechoslowakische Republik, zusammengesetzt aus den cisleithanischen Kronländern Böhmen, Mähren und Schlesien sowie aus dem Siedlungsgebiet der Slowaken im Norden der ungarischen Monarchie, am 28. Oktober 1918; nur zwei Tage später, am 30. Oktober 1918, folgte Deutschösterreich als Staat der Alpenländer Cisleithaniens mit Ansprüchen auf die geschlossen deutschen Siedlungsgebiete in Böhmen, Mähren und Schlesien sowie im Westen Ungarns. Die übrigen Gebiete an der Peripherie der österreichischen Monarchie wurden anderen Staaten angeschlossen – zum einen an schon bestehende: an Italien bzw. Rumänien; zum anderen an neuformierte: einerseits an das am 14. November 1918 als Republik proklamierte Polen sowie andererseits an den am 29. Oktober 1918 gegründeten Staat der Serben, Kroaten und Slowenen Österreich-Ungarns.

Als sich das Abgeordnetenhaus³ nach Verkündung des kaiserlichen Manifests am 22. Oktober 1918 im Reichsratsgebäude versammelte, gehörten ihm im Wesentlichen nur mehr die 1911 in den deutschen Wahlbezirken gewählten Abgeordneten an; die polnischen, südslawischen und tschechischen Abgeordneten engagierten sich bereits bei den in Warschau, Agram und Prag anlaufenden Vorbereitungen von Staatengründungen. Aber auch die deutschen Reichsratsabgeordneten waren schon entschlossen, ihr Schicksal als Volksgruppe selbst in die Hand zu nehmen: Am 18. Oktober 1918, einen Tag nach Veröffentlichung des kaiserlichen Manifests über die Schaffung eines cisleithanischen Nationalitäten-Bundesstaates, erfolgte die Einladung an die deutschen Abgeordneten zu einer Versammlung mit dem Ziel, „für das deutsche Volk in Öster-

reich als [...] gewählte Vertretung das Recht auf Selbstbestimmung und eigene Staatlichkeit“ wahrzunehmen. Die deutschen Reichsratsabgeordneten traten sodann am 21. Oktober 1918 im Sitzungssaal des niederösterreichischen Landhauses bereits als Provisorische Nationalversammlung für Deutschösterreich zusammen – mit dem Ziel, einen „selbständigen deutschösterreichischen Staat“ ins Leben zu rufen, der seine „Beziehungen zu den anderen Staaten durch freie Vereinbarungen“ regeln sollte, wobei die Bandbreite der Möglichkeiten von der Einbindung in einen Bundesstaat oder Staatenbund mit anderen Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns bis zum Anschluss an das Deutsche Reich reichte;⁴ letztendlich blieb das um zwei Fünftel seines Staatsgebietes verkleinerte Deutschösterreich nach dem Willen der Alliierten als Republik Österreich auf sich allein gestellt.

II. Zum Verhältnis von Staat und Ländern im Allgemeinen

Nach erfolgter Konstituierung der Provisorischen Nationalversammlung wurden Vorbereitungen getroffen, um für Deutschösterreich eine provisorische Verfassungsordnung auszuarbeiten;⁵ der Vollzugausschuss der Nationalversammlung war von ihr beauftragt, zur nächsten Sitzung entsprechende „Anträge über die Verfassung Deutschösterreichs“ vorzulegen. Wahrscheinlich schon unmittelbar nach Verkündung des kaiserlichen Manifests vom 16. Oktober⁶ hatte Karl Renner binnen weniger Tage offenbar aus eigener Initiative den Entwurf einer vollständigen Verfassungsurkunde für das von ihm

³ NESCHWARA, *Rolle der Parlamente* 26f.; HÖBELT, *Vertretung der Nationalitäten* 220–222 (Epilog: Die Rolle der Reichsratsabgeordneten bei der Gründung der Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie).

⁴ BRAUNEDER, *Deutsch-Österreich* 38–40 = DERS., *Republik* 40f.

⁵ NESCHWARA, *Rolle der Parlamente* 27; BRAUNEDER, *Karl Renners Entwurf* 159–204; SCHMITZ, *Karl Renners Briefe* 47.

⁶ Dazu SCHMITZ, *Karl Renners Briefe* 45f.

– offenbar unter Vorwegnahme des Anschlussgedankens – als „Südostdeutschland“ bezeichnete Deutschösterreich ausgearbeitet, der aber nach der am 28. Oktober erfolgten Gründung der Tschechoslowakischen Republik nicht mehr weiterverfolgt wurde. Renner erhielt nun vom Vollzugsausschuss den Auftrag, bloß ein „Organisationsstatut“ auszuarbeiten, das sodann am 30. Oktober im Plenum der Nationalversammlung zum „Beschluss über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ Deutschösterreichs führte, der den neuen Staat ins Leben rief, ihm Organe gab und ihn dadurch handlungsfähig machte.

A) Entwicklungen auf Ebene des Gesamtstaates

Aufgrund des durch die äußeren Ereignisse bedingten Zeitdrucks stand mit dem Staatsgründungsbeschluss vom 30. Oktober 1918 (StGBI. 1) zunächst nur das Stück einer Verfassung, aber noch keine vollständige Verfassungsurkunde zur Verfügung; durch weitere Beschlüsse der Nationalversammlung über „Spezial“-Verfassungsgesetze sollte aber in der Folge auf empirischem Weg das „Gerippe“ einer provisorischen Verfassungsordnung (Merkl) entstehen, welche – nach Bestätigung durch die Konstituierende Nationalversammlung im März 1919 – mit Modifikationen letztendlich bis zum Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 Bestand hatte.⁷

Durch den Staatsgründungsbeschluss waren zunächst nur neue Zentralorgane geschaffen worden, um die neue Staatsgewalt effektiv zu machen. Deutschösterreich stand zwar in formeller Diskontinuität zur österreichischen Monarchie, bedingt durch die teilweise Identität von Staatsgebiet und Staatsvolk lag es aber aus praktischen Erwägungen nahe, für den neuen

Staat möglichst viel von der Rechtsordnung und den Institutionen des alten Staates zu übernehmen. Mit dem Staatsgründungsbeschluss erfolgte also auch die Überleitung der in den Ländern der österreichischen Monarchie bestehenden staatlichen Einrichtungen sowie als Teil ihrer Rechtsordnung auch ihrer verfassungsrechtlichen Normen, nämlich – neben den Grundrechten – v.a. auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Länder.⁸

Der Staatsgründungsbeschluss ging, ohne dies explizit auszusprechen, also davon aus, dass Deutschösterreich aus Ländern bestehe. Nach der unter den österreichischen Rechtshistorikern herrschenden Auffassung ist Deutschösterreich somit als dezentralisierter Einheitsstaat entstanden⁹ und war analog zur Verfassungsordnung von 1867 konstruiert. Wenngleich das Verhältnis zwischen Gesamtstaat und Ländern erst etwa zwei Wochen später in diesem Sinne explizit verfassungsrechtlich festgelegt wurde, so war diese Entscheidung faktisch eigentlich schon vor der Staatsgründung gefallen, und zwar zunächst im Einvernehmen der Länder untereinander (unmittelbar im Anschluss an die Konstituierung der Provisorischen Nationalversammlung am 22. Oktober) sowie im Einvernehmen zwischen ihnen und dem Vollzugsausschuss der Nationalversammlung als künftige Trägerin der Zentralgewalt am 25. Oktober 1918: Danach hatten sich zunächst die Länder dem Gesamtstaat mit ihrer autonomen Verwaltungsorganisation durch Übernahme der Kompetenzen der kaiserlichen Statthalter als Träger der staatlichen Hoheitsverwaltung angeboten.¹⁰ Durch Kooptie-

⁷ NESCHWARA, Rolle der Parlamente 29–31; MERKL, Verfassung 39.

⁸ NESCHWARA, Rolle der Parlamente 33–35; DERS., Erbe.

⁹ DERS., Rolle der Parlamente 35f.; BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 94–96 sowie 279–282 = DERS., Republik 127f. sowie 219f.; SCHENNACH, Entwicklung der Kompetenzverteilung 514.

¹⁰ NESCHWARA, Rolle der Parlamente 35f.; SCHENNACH, Staatsgründung 50f.; DERS., K.k. Ärar 19; BRAUNEDER, Verhältnis Gesamtstaat-Länder 34f.; DERS., Deutsch-

rung von Mitgliedern aus dem Kreis der sozialdemokratischen Landtagsabgeordneten sollte in den Ländern eine Verbindung der gesamten inneren Verwaltung auf demokratischer Grundlage hergestellt werden. Nachdem dieses Anbot der Länder vom Vollzugsausschuss der Nationalversammlung aufgegriffen worden war, ergingen am 29. Oktober konkrete Anweisungen zur Bildung von neuen Trägern der Landesgewalt sowie zur Abgabe feierlicher Deklarationen der Länder über ihre Zugehörigkeit zu Deutschösterreich,¹¹ dessen staats- und völkerrechtliche Existenz mit dem Beschluss der Nationalversammlung „über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ sodann am folgenden Tag vollzogen wurde.

B) Entwicklungen in den Ländern

Die meisten Länder Deutschösterreichs¹² knüpften zwar an die Kronländer der österreichischen Monarchie an, sie standen aber zu diesen ebenso in formeller Diskontinuität wie Deutschösterreich zur österreichischen Monarchie. Die Entstehung von neuen Trägern der Landesgewalt¹³

hatte sich auch zeitlich parallel zur Staatgründung, nämlich zwischen dem 26. Oktober (Tirol und Kärnten) und dem 18. November (Oberösterreich) vollzogen, partiell also schon davor, partiell aber erst danach. Die Konstituierung der neuen Landesgewalten war jedoch nicht ohne Einflussnahme des Gesamtstaates vor sich gegangen, was auch naheliegend ist, zumal auf beiden Ebenen dieselben politischen Kräfte wirkten, nämlich die politischen Parteien.¹⁴ Offenbar vom Vollzugsausschuss der Provisorischen Nationalversammlung hierzu veranlasst,¹⁵ hatte Renner die „Länder, Kreise und Gaue“ Deutschösterreichs aufgefordert – sofern dies nicht ohnedies schon erfolgt war –, „provisorische Landesversammlungen“, zusammengesetzt nach den Ergebnissen der Reichsratswahlen von 1911, zu bilden¹⁶ und „feierliche“ Beitrittserklärungen zu Deutschösterreich abzugeben.¹⁷ Die Nationalversammlung nahm diese Deklarationen am 12. November 1918 in Zusammenhang mit der Proklamation der Republik zur Kenntnis (StGBI. 23);¹⁸ anders als von Renner geplant,

gleichbestrebungen 24; WEBER, Bundesverwaltung 89ff.

¹⁴ So insbes. BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 75–77 = DERS., Republik 68–70.

¹⁵ HAAS, Historische Einleitung 37f.

¹⁶ Zwischen 26. 10. und 6. 11. 1918: so BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 68–71 = DERS., Republik 63–66; SCHENNACH, Staatsgründung 50ff.

¹⁷ Die entsprechenden Willensäußerungen bei KELSEN, Verfassungsgesetze 3, 181–208 (Steiermark, Kärnten, Salzburg), 225–230 (Oberösterreich, Vorarlberg), 231 (Niederösterreich, Tirol).

¹⁸ Die Einholung der Beitrittserklärungen diente primär der Festlegung des Staatsgebietes im Sinne einer Deklaration v.a. dem Ausland gegenüber; die formelle Fixierung ließ dann noch länger auf sich warten als das Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, nämlich von 3. bis 22. 11. 1918. Beitrittserklärungen wurden abgegeben (abgesehen von Deutschböhmen und Sudetenland) zwischen 6. und 25. 11. unter Bezugnahme auf den Auftrag des Vollzugsausschusses von Steiermark, Salzburg und Krain, von den übrigen Ländern ohne eine solche; Tirol gab erst am 25. 11. 1918 eine – im Hinblick auf die

Österreich 64–66 = DERS., Republik 61–63; SCHMID, Entstehung 86f.; SCHENNACH, Staatsgründung 50f.

¹¹ BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 64f., 66 = DERS., Republik 61ff.; NESCHWARA, Rolle der Parlamente 35f., 37.

¹² Gem. § 1 Gesetz über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich, vom 22. 11. 1918 (StGBI. 40) umfasste Deutschösterreich: „[d]ie Länder Österreich unter der Enns einschließlich des Kreises Deutsch-Südmähren und des deutschen Gebietes um Neubistritz, Österreich ob der Enns einschließlich des Kreises Deutsch-Südböhmen, Salzburg, Steiermark und Kärnten mit Ausschluß der geschlossenen jugoslawischen Siedlungsgebiete, die Grafschaft Tirol mit Ausschluß des geschlossenen italienischen Siedlungsgebietes, Vorarlberg, Deutschböhmen und Sudetenland, sowie die deutschen Siedlungsgebiete von Brünn, Iglau und Olmütz“.

¹³ NESCHWARA, Rolle der Parlamente 35f.; SCHENNACH, Staatsgründung 51f.; SCHMID, Entstehung 87–91; SCHENNACH, K.k. Ärar 19f.; BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 64 = DERS., Republik 61f.; VOLKER, Aus-

konnten die staatsrechtlichen Verhältnisse des Gesamtstaates zu den Ländern, mangels Einigung der Parteien im Staatsrat, aber erst zwei Tage später mit einem „Spezial“-Verfassungsgesetz explizit festgestellt werden, nämlich mit dem Gesetz „betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern“ vom 14. November (StGBI. 24); danach wurden die „bisherigen Landtage“ für aufgehoben erklärt und durch „provisorische Landesversammlungen“ als neue Träger der Landesgewalt ersetzt.¹⁹ Damit war das Verhältnis der Länder zum Zentralstaat, das aufgrund einer Überleitungsklausel im Staatsgründungsbeschluss (§ 16) zwar grundsätzlich im Sinne eines dezentralisierten Einheitsstaats bereits feststand, näher präzisiert. Als Verfassungsgrundlagen der Länder wurden die – am 30. Oktober mit dem Staatsgründungsbeschluss, vorbehaltlich der durch Beschlüsse der Nationalversammlung erfolgten Abänderungen – be-

reits stillschweigend rezipierten Landesordnungen aus 1861 nun auch ausdrücklich bestätigt.²⁰ Dessen ungeachtet kam es in der Steiermark sowie in Kärnten und Salzburg zum Erlass von neuen „provisorischen“ bzw. „vorläufigen“ (Landes-)Verfassungen bzw. Landesordnungen,²¹ welche freilich in materieller Kontinuität zu den früheren Landesordnungen standen; die übrigen Länder beließen es einfach bei der Geltung der bisherigen Landesordnungen.

Unterschiedlich im zeitlichen Ablauf, aber doch gleichförmig im Ergebnis erfolgte auch die Beendigung der Aktivität der alten Landtage und die Bildung der neuen Landesregierungen bis 22. November 1918²² sowie die – damit korrespondierende – Einstellung der Tätigkeit der kaiserlichen Statthalter²³ und die Umstellung der Landesgesetzblätter von Publikationsorganen der Kronländer zu solchen der neuen Länder

prekäre Situation in Südtirol – bloß bedingte Beitrittserklärung ab; Niederösterreich gab zwar keine explizite Beitrittserklärung ab, tätigte aber entsprechende konkludente Handlungen: SCHENNACH, Staatsgründung 50f.; BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 69f. = DERS., Republik 65; WIEDERIN, Diskussion 360f. – Aus zeitgenössischer Sicht dazu auch die informellen Zusammenstellungen von Georg Fröhlich als Mitarbeiter der legistischen Abteilung der Staatskanzlei Ende März 1920 in ERMACORA, Entstehung 35; vgl. ferner die Edition in KELSEN, Verfassungsgesetze 3, 183, 199ff., 204–206.

¹⁹ Ohne Verletzung der Gesamtstaatsverfassung war die Einrichtung der Organe der neuen Landesgewalt – Bildung der Landesversammlungen, Wahl der Mitglieder der Landesregierung sowie der Landesräte – nur in Niederösterreich abgelaufen; in der Steiermark in grundsätzlicher Anlehnung an diese, in Salzburg und Tirol zwar unter grundsätzlichem Vorbehalt, aber in der Praxis verhältnismäßig wenigen Abweichungen; in Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg dagegen mit grundsätzlichen und in der Folge auch zahlreichen Widersprüchen zur Gesamtstaatsverfassung; dazu aus zeitgenössischer Sicht Georg Fröhlich in ERMACORA, Entstehung 35 (im Allgemeinen), 37–39 (im Einzelnen); vgl. SCHENNACH, Staatsgründung 13ff.; vgl. DERS., Entwicklungslinien 13–15.

²⁰ BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 68–70 = DERS., Republik 63–65; SCHENNACH, Staatsgründung 52f.; DERS., Entwicklungslinien 10f.; DERS., Konstanz 122; WIEDERIN, Diskussion 359; WEBER, Bundesverwaltung 90, 92f.

²¹ SCHENNACH, Staatsgründung 54f.; BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 97 = DERS., Republik 128; KELSEN, Verfassungsgesetze 3, 186 (Steiermark), 199ff. (Steiermark), 204–206 (Salzburg) – abgesehen von den neuen Ländern Deutschböhmen und Sudetenland: ebd. 209–212 bzw. 219–223.

²² In Kärnten tagte der Landtag noch am 11. 11. 1918, danach trat die Landesversammlung zusammen: BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 73f. = DERS., Republik 67.

²³ Die Abordnung von „Landeshauptmännern“ und Mitgliedern der „Landesausschüsse“, welche am 22. 10. 1918 in Wien im niederösterreichischen Landhaus als „Ausschusslandtag“ zusammentrat, repräsentierte noch die Organwalter der Kronländer, darunter für Niederösterreich Landmarschall Fürst Alois Liechtenstein (als Gastgeber) oder Rudolf Colloredo-Mansfeld als Exponent des Großgrundbesitzes; Ähnliches ist auch für die anderen Kronländer zu beobachten; aus allen Kronländern waren – von Kärnten abgesehen – die anwesenden Repräsentanten jeweils auch Abgeordnete des Reichsrats in Wien (bzw. Fürst Liechtenstein Mitglied des Herrenhauses).

Deutschösterreichs.²⁴ Bis knapp nach Mitte November 1918 war die staatliche Verwaltung in den Ländern vom Gesamtstaat auf die durch die neuen Landesvertretungen gewählten Landesregierungen und Landeshauptmänner übergegangen; gleichzeitig wurden die Bezirkshauptmannschaften organisatorisch in Landesbehörden umgewandelt. Im Übrigen bestand aber materielle Kontinuität: Die Landesordnungen der Kronländer galten nun als provisorische Landesverfassungen und waren den neuen Verhältnissen entsprechend anzupassen. Die Gleichförmigkeit der neuen mit den alten landesverfassungsrechtlichen Grundlagen war von gesamtstaatlicher Seite gezielt angeleitet worden: Renner soll für die – allfällige – Schaffung von neuen „provisorischen“ Landesverfassungen eine Art „Musterentwurf“ vorgelegt haben.²⁵

Die Einrichtung der Organe der neuen Landesgewalten erfolgte auf der Grundlage der modifizierten alten Landesordnungen bzw. der neuen Landesverfassungen. Die Bildung der provisorischen Landesversammlungen sowie die Wahl der Mitglieder der Landesregierungen und der Landesräte war aber nicht überall ohne Verletzung der Gesamtstaatsverfassung abgelaufen. Nur in Niederösterreich war sie im Ergebnis der Staatsverfassung konform, in der Steiermark

zumindest in grundsätzlicher Anlehnung an diese, in Salzburg und Tirol zwar unter grundsätzlichen Vorbehalten, aber mit verhältnismäßig wenigen Abweichungen. In Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg waren dabei jedoch grundsätzliche Widersprüche zur Gesamtstaatsverfassung zu verzeichnen.²⁶

Dasselbe Bild zeigte sich auch bei den späteren Adaptierungen der früheren Landesordnungen bzw. beim Erlass von neuen landesverfassungsrechtlichen Grundlagen. Während die Mitte März 1919 erfolgte Änderung der niederösterreichischen Landesordnung völlig verfassungskonform verlaufen war, machten sich dabei in anderen Ländern ab Jahresende bereits separatistische Tendenzen bemerkbar: Hatte sich der Erlass einer neuen Landesordnung für die Steiermark Anfang Dezember 1918 noch als weitgehend verfassungskonform erwiesen, wich die im März 1919 beschlossene neue Landesverfassung Vorarlbergs von der Gesamtstaatsverfassung erheblich ab; ähnliches galt auch für die in Anlehnung an dieses Vorbild für Oberösterreich kurz darauf erlassenen „Grundzüge der Landesvertretung“.²⁷ Am stärksten separatistisch wirkte die im April und Mai 1919 unter Eindruck der drohenden Landesteilung aufgebrachte Idee eines unabhängigen „Freistaates Tirol“.²⁸ Wohl primär nicht auf Deutschösterreich bezogen waren auch die Bezugnahmen auf einen „Bundesstaat“ in der Landesverfassung Vorarlbergs bzw. im Gesetz über die „Grundzüge der Landesvertretung“ Oberösterreichs.²⁹

²⁴ SCHENNACH, Staatsgründung 54f. Die Durchsicht der Landesgesetzblätter zeigt ein durchaus unterschiedliches Tempo: Die letzte Kundmachung der alten Statthaltereien (Landesregierungen) erfolgte in der Steiermark schon am 18. 10., in Tirol erst am 13. 11.; die ersten Kundmachungen der neuen Landesregierungen (Landesräte) erfolgten in Oberösterreich und Steiermark jeweils am 5. 11., in Tirol erst am 3. 12.; für Vorarlberg stand erst ab 1919 ein eigenes Publikationsorgan zur Verfügung.

²⁵ SCHENNACH, Entwicklungslinien 11; WIEDERIN, Diskussion 361; ERMACORA, Materialien 18f. Renner war in seinem Entwurf für eine provisorische (Staats-)Verfassung auch von der Existenz einer (einheitlichen) „staatlichen Landesordnung“ ausgegangen, auf deren Grundlage die Länder ihre Landesverfassungen ableiten sollten: dazu sogleich im Folgenden III.A.

²⁶ Fröhlich in ERMACORA, Entstehung 35 (im Allgemeinen); vgl. SCHENNACH, Entwicklungslinien 13ff.

²⁷ Fröhlich in ERMACORA Entstehung 37ff (im Einzelnen); dazu eingehend SCHENNACH, Konstanz 125, 127f.

²⁸ Ebd. 129.

²⁹ Ebd. 129f. Im Fall Vorarlbergs war es wohl die Schweizer Eidgenossenschaft, mit der die Landesregierung sodann im Mai 1919 in Verhandlungen über einen Beitritt als Kanton trat; im Fall von Oberösterreich war wohl an einen Anschluss an das Deutsche Reich gedacht.

III. Zur Kompetenzverteilung

A) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Der von Renner bis 28. Oktober 1918 ausgearbeitete Verfassungsentwurf³⁰ enthielt keine konkrete Kompetenzverteilung; er begnügte sich mit der Feststellung, dass sich die Landesgesetzgebung im Rahmen der Gesamtstaatsgesetze zu halten habe, womit eine Ausführungsgesetzgebung bzw. eine Durchführungsgesetzgebung im Rahmen bzw. aufgrund von übergeordneten generellen Normen möglich war – unter Vorbehalt der Zuweisung von weiteren gesamtstaatlichen Zuständigkeiten. Die Länder blieben aber von einer Beteiligung an der Gesetzgebung des Gesamtstaates ausgeschlossen.³¹ Auch die Verwaltung sollte ausschließlich aufgrund von Anweisungen des Staatsrates als Regierungsorgan tätig werden. Der Gesamtstaat hätte auf mittlerer und unterer Ebene aber über keine eigenen Verwaltungsbehörden verfügt, die Hoheitsverwaltung sollte in Form einer Auftragsverwaltung von den Ländern übernommen werden; damit wäre die Doppelgleisigkeit der Verwaltung, wie sie in der Monarchie bestanden hatte, zwar aufgehoben worden, die Selbstverwaltung des Landes wäre aber im Schatten der staatlichen Hoheitsverwaltung gestanden.³² Insgesamt hätte Renners Entwurf einen schwach dezentralisierten Einheitsstaat vorgesehen und damit im Ergebnis letztendlich also dasselbe, wie es mit dem Staatsgründungsbeschluss und dem Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern vom 14. November

1918 erzielt wurde.³³ Die „provisorischen Landesverfassungen“ von Steiermark, Salzburg und Kärnten vom 6., 7. und 11. November 1918 brachten diesen Standpunkt auch explizit zum Ausdruck, indem sie – nahezu wörtlich übereinstimmend – erklärten: Dem Land „kommen alle Rechte und Pflichten zu, die nach den bisher geltenden Gesetzen [...] durch die Staatsgrundgesetze vom 21. Dezember 1867 und die nachfolgenden Verfassungsgesetze zuerkannt worden sind“;³⁴ Salzburg und Kärnten bezogen explizit auch die jeweilige „Landesordnung [...] vom 26. Februar 1861“ ein.³⁵

B) Die Kompetenzen der Länder – Funktionen

Über die konkreten Gegenstände der Kompetenzverteilung zu Beginn der Republik „schweigen die bisherigen Gesetze“, stellte Merkl im Dezember 1918 lapidar fest:³⁶ In Bezug auf die Kompetenzverteilung waren daher im Lichte der Überleitungsregel des Staatsgründungsbeschlusses (§ 16) zwischen Gesamtstaat und Ländern jene Regeln als verbindlich anzusehen, die sich aus der Verfassungsordnung der Monarchie ergeben hatten. Diese Kompetenzverteilung hatte ihre Grundlagen in der Reichsverfassung von 1861, sie wurde 1867 zugunsten der Länder erweitert und danach bis zum Ende der Monar-

³⁰ Dazu oben II. vor A

³¹ Auch der Erlass von Landesverfassungen sollte auf einer gesamtstaatlichen Landesordnung beruhen – ihr Inhalt blieb im Entwurf Renners offen: BRAUNEDER, Karl Renners Entwurf 186–188; SCHMITZ, Karl Renners Briefe 38, 165, 180.

³² BRAUNEDER, Karl Renners Entwurf 186–188.

³³ Dies vermag aber nicht weiter zu verwundern, wenn man darauf sieht, dass der Urheber der beiden Konzepte ein- und dieselbe Person war, nämlich Renner: so SCHMITZ, Karl Renners Briefe 33, insbes. Fn. 174, sowie 44.

³⁴ KELSEN, Verfassungsgesetze 3, 183, 199f., 204.

³⁵ Ebd. 199, 204.

³⁶ MERKL, Gewalt 359. Merkl ging freilich von einer zentralistischen Staatsgründung aus und gestand den Ländern mit dem Gesetz betreffend die Übernahme der Staatsgewalt vom 14. 11. 1918 zunächst nur eine Delegation der Selbstverwaltung zu, während er die Grundlagen der Gesetzgebung erst mit dem Gesetz über die Volksvertretung vom 14. 3. 1919 (StGBI. 179) als verfassungsrechtlich wirksam rezipiert ansah: MERKL, Verfassung 58–60, 158–161.

chie durch die Gesetzgebungspraxis und legislative Ergänzungen modifiziert.

1. Entwicklungen bis 1918³⁷

a) Kompetenzen

aa) *Der Grundstock von 1861*³⁸

Die der Landesgewalt zur Gesetzgebung (bzw. Selbstverwaltung) überlassenen Kompetenzen umfassten gemäß den Landesordnungen aus 1861 als ausschließliche Landesangelegenheiten (§ 18):³⁹ (1.) „alle Anordnungen“ in Zusammenhang mit der „Landeskultur“ (vor allem das Agrar-, Forst-, Fischerei- und Jagdrecht) und „in betreff“ der aus Landesmitteln finanzierten „öffentlichen Bauten“ oder daraus „dotierten Wohltätigkeitsanstalten“ und die Gesetzgebung über die Landesfinanzen (insbesondere über den Voranschlag und die Rechnungslegung); ferner (2.) die Ausführungsgesetzgebung innerhalb staatlicher Rahmengesetze, nämlich die „näheren Anordnungen“ in Gemeinde-, Kirchen- und Schulangelegenheiten sowie in Bezug auf einzelne wirtschaftliche Fragen der Heeresverwaltung („Vorspannleistung, [...] Verpflegung und Einquartierung des Heeres“); schließlich (3.) „Anordnungen über sonstige, die Wohlfahrt oder die Bedürfnisse des Landes“ betreffende Gegenstände, „welche durch besondere Verfügungen [der Reichsgewalt] der Landesvertretung zugewiesen werden“; außerdem stand es der Landesgewalt zu, „Anträge“ zu stellen „über kundgemachte allgemeine Gesetze und Einrichtungen bezüglich ihrer besonderen Rückwirkung auf das Wohl des Landes“ sowie „auf Erlassung

allgemeiner Gesetze und Einrichtungen, welche die Bedürfnisse und die Wohlfahrt des Landes erheischen“ (§ 19).

bb) *Die Generalklausel von 1867*

1867 kamen infolge einer im Grundgesetz über die Reichsvertretung⁴⁰ zugunsten der Länder verankerten Generalklausel alle Angelegenheiten (§ 12), welche nicht (gem. § 11) ausdrücklich der Reichsvertretung vorbehalten waren, hinzu. Neben traditionellen Agenden der Landesautonomie entstanden nun neue Tätigkeitsfelder⁴¹ im Bereich des Bildungswesens,⁴² des Sozial⁴³- und Gesundheitswesens⁴⁴ sowie der Volkswirtschaft;⁴⁵ hinzu kamen Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur⁴⁶ sowie die Gründung von Landesunternehmen.⁴⁷ Die Folge war eine signifikante Verbreiterung der „Leistungsstruktur“⁴⁸ in einzelnen Ländern. Die 1867 geschaffene Generalklausel bot den Landtagen aber bloß die Möglichkeit, neue Gesetzgebungsmaterien an sich zu ziehen, solange nicht länderübergreifende Interessen den Reichsrat bewogen, die Zuständigkeit für das Reich zu „reklamieren“. In der Gesetzgebungspraxis gab bei der Abwägung unterschiedlicher „Gesichtspunkte“ in Bezug auf die Inanspruchnahme solcher Kompetenzen das zeitliche Zuvorkommen den Ausschlag, der Satz „Reichsrecht bricht Landesrecht“ war nicht anwendbar.⁴⁹

³⁷ SCHMITZ, *Organe* 1365f., 1369–1371, 1375f., 1378, 1393–1395; HYE, *Strukturen* 1554; DERS., *Länder* 2443, 2445f.; vgl. SCHMETTERER, *Kompetenzverteilung* 199–205.

³⁸ Dazu NESCHWARA, *Landtage* 65–67.

³⁹ Diese Bestimmungen waren für alle Reichsratsländer „nach einer Schablone abgefaßt“ (BERNATZIK, *Verfassungsgesetze* 264f.), hier der niederösterreichischen Landesordnung (RGBl. 20, Beilage II a).

⁴⁰ RGBl. 141/1867.

⁴¹ OSTERKAMP, *Schwebelage* 207.

⁴² Dazu SCHMITZ, *Organe* 1498ff.

⁴³ Ebd. 1450ff.

⁴⁴ Ebd. 1439ff.

⁴⁵ Ebd. 1506ff.

⁴⁶ Ebd. 1426ff.

⁴⁷ Im Bereich des Kredit- und Versicherungswesens: Ebd. 1513ff., 1529ff.

⁴⁸ Dafür beispielhaft die umfassenden Erhebungen von SCHMITZ, *Organe* 1393–1535, für Niederösterreich; eine Orientierung über die Leistungen der Länder anhand der Ausgabenbereiche der Landeshaushalte auch bei HYE, *Strukturen* 1554.

⁴⁹ SCHENNACH, *Entwicklung* 507–509, 514; NESCHWARA, *Determinierung* 104–106. – Ein Korrektiv gegen

cc) *Modifikationen nach 1867*

Die Reichsgesetzgebung konnte ihren Einfluss auf die Landesgesetzgebung – über den Rahmen der Ausführungsgesetzgebung durch Grundsatzzesetze hinaus – auch auf die ausschließlichen Landesangelegenheiten zur Geltung bringen,⁵⁰ insbesondere auf dem Gebiet der „Landeskultur“. In diesem ursprünglichen Tätigkeitsfeld der Landesautonomie war die Abgrenzung der jeweiligen Sphäre der Zuständigkeit im Einzelnen schwierig geworden, weil es sich zu einer – aus heutiger Sicht sogenannten – „Querschnittsmaterie“ wandelte, worüber nur in Einzelfällen ein Einvernehmen über die Berücksichtigung der Interessen von Reich und Ländern erzielt werden konnte, wie etwa im Bereich des Zivil- und Strafrechts durch die sogenannte Lex Starzyński 1907.⁵¹ Diese Ergänzung

Überschreitungen der durch die Verfassung gezogenen Zuständigkeitsgrenzen bot – mangels entsprechender Normprüfungscompetenz des Reichsgerichts – allein das dem Kaiser vorbehaltene Sanktionsrecht zu den Beschlüssen der Gesetzgebungsorgane, sodass er letztendlich als Schiedsrichter in Kompetenzkonflikten fungierte und so in die Rolle eines „Hüters der Verfassung“ schlüpfte. Aufgrund dieser Prerogative des Monarchen blieb die Einheit der staatlichen Gesetzgebung gewahrt.

⁵⁰ Dazu Beispiele bei SCHMITZ, *Organe* 1398ff. (zwischen Reichsrat und Landtagen konzertierte Landwirtschaftspolitik, Bündelung der Reichsinteressen in einem eigenen Ackerbauministerium), 1404f. (Verwaltung der staatlichen Grundentlastungsfonds), 1406, 1410 (agrarisches Operationen: Grundstücksteilungen und -zusammenlegungen, Wasserbau), 1413f. (Schutz der Forstwirtschaft), 1417f. (Beschränkungen des bäuerlichen Grundverkehrs), 1416f., 1419 (Veterinärwesen und Viehzucht), 1421 (Pflanzenschutz), 1424 (Schutz der Fischerei), 1424 (Versuchsanstalten), 1425f. (Einrichtung der Grundbücher), 1437 (Wasserstraßenbau), 1438 (Impfprophylaxe, öffentliches Sanitätswesen), 1440 (Versorgung mit Ärzten), 1443f. (Einrichtung von Gebär- und Irrenanstalten); ferner SCHENNACH, *K.k. Ärar* 48.

⁵¹ Anhang zu Nr. 2727 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen XVII. Session 556–558. Die damit bewirkte Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Landtage war die Folge eines Kompromis-

des Katalogs der Landesangelegenheiten durch explizite Zuweisung seitens des Reichsgesetzgebers war freilich ein Einzelfall geblieben⁵²; häufiger beobachten konnte man die Überlassung von ausschließlichen Landesangelegenheiten an den Reichsgesetzgeber⁵³ sowie Vorlagen zu Landesgesetzen durch die Statthalter⁵⁴, wodurch die Einheitlichkeit der gesamtstaatlichen Rechtsordnung⁵⁵ gesichert werden konnte, wozu auch die einheitliche Vollziehung von Reichs-

ses bei der Einführung des allgemeinen Wahlrechts zum Abgeordnetenhaus 1907, wobei in der Debatte im Subkomitee des Ausschusses zur Vorbereitung der Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Abgeordnetenhaus der Versuch einer Definition der mit der „Landeskultur“ in Verbindung stehenden Agenden der Landesautonomie unternommen wurde. Die damit in Verbindung stehende Resolution, welche auf eine Initiative des damaligen galizischen Vizepräsidenten Stanisław Starzyński zurückging, sollte aber letztendlich nicht zu der damit beabsichtigten Einleitung einer Enquete unter den Landesausschüssen zur Erhebung der Ansichten der einzelnen Landesvertretungen führen, um „eine Klarstellung oder Änderung der Kompetenzabgrenzungen zwischen dem Wirkungskreise des Reichsrates und jenem der Landtage“ zu bewirken (§ 1). Die in der Resolution unternommene Definierung der „Landeskultur“ musste sich bei der Aufzählung der konkret damit verbundenen Tatbestände mehrfach mit der Wendung „u.s.w.“ begnügen (§ 2), ebd. 80a.

⁵² Dazu auch SIMON, *Föderalisierung* 282.

⁵³ BRAUNEDER, *Staatsselement* 439 (1877 kam es nur für Galizien zum Erlass eines Gesetzes über die Eindämmung der Trunksucht durch den Reichsgesetzgeber); ferner KOHL, *Territoriale Rechtsvielfalt* (zur reichsgesetzlichen Einführung der Grundbücher, insbes. in Tirol, gegen die Intention des Grundbuchgesetzes, das als Grundsatzzesetz des Reiches eigentlich der Ausführung durch den Landesgesetzgeber vorbehalten war).

⁵⁴ SCHMITZ, *Organe* 1491 (Bildungs- und Forschungseinrichtungen).

⁵⁵ Solche Anträge an die Reichsgewalt „über kundgemachte allgemeine Gesetze und Einrichtungen bezüglich ihrer besonderen Rückwirkung auf das Wohl des Landes und auf Erlassung allgemeine[r] Gesetze und Einrichtungen, welche die Bedürfnisse und die Wohlfahrt des Landes erheischen“ (§ 19); Beispiele dafür bei SCHMITZ, *Organe* 1365f.

und Landesgesetzen durch dem Gesamtstaat zugeordnete Organe (Statthaltereien und Bezirkshauptmannschaften) beitrug. Auch die Gerichtsbarkeit war ein uneingeschränktes Monopol des Gesamtstaates.

b) Funktionen

Die Funktionen der Landesvertretungen waren bis 1918 – trotz der zu ihren Gunsten bestehenden Generalklausel – weniger auf die Gesetzgebung als vor allem auf die Selbstverwaltung fokussiert,⁵⁶ wo – trotz gesetzlicher Untersagung⁵⁷ – länderübergreifende Kooperationen entstanden; vielfach war auch eine Zusammenarbeit mit der staatlichen Verwaltung notwendig, insbesondere um den mit der Ausdehnung der „Leistungsstruktur“ der Länder steigenden Finanzbedarf zu decken. In Verbindung damit

⁵⁶ Nicht alle Länder verfügten freilich über die erforderlichen materiellen und personellen Ressourcen, um die sich im Rahmen der Selbstverwaltung bietenden Möglichkeiten wahrzunehmen. Neben Aspekten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und demographischen Phänomenen spielte dabei auch die erforderliche Expertise im Rahmen der zur Verfügung stehenden Personalstände eine Rolle: dazu SCHMITZ, Organe 1541–1453; zu den wirtschaftlichen Aspekten auch HYE, Strukturen 1545–1592. – Knapp vor 1900 verfügte etwa die niederösterreichische Verwaltung über 223 Beamte, während man in Vorarlberg mit drei Mitarbeitern das Auslangen fand: SCHMITZ, Organe 1375f., 1376 (Personalressourcen). Die Struktur der niederösterreichischen Verwaltung war auch um ein Vielfaches stärker differenziert als jene von Vorarlberg, ebd. 1378f.

⁵⁷ Dem Landesauschuss war es gemäß Landesordnung (§ 43) nur erlaubt, mit dem Landtag, aus dem er hervorging, in Verkehr zu treten; diese Bestimmung wurde mit dem Gesetz vom 14. 11. 1918 betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern im Zuge der Rezeption der (weiter) geltenden Landesordnungen der ehemaligen Kronländer explizit (§ 12) aufgehoben: hierzu SCHENNACH, Konstanz 121; NESCHWARA, Rolle der Parlamente 36.

entstanden um 1900 auch länderübergreifende Foren: „Länderkonferenzen“.⁵⁸

2. Entwicklungen in der Republik

a) Ausgangslage

Von den sich aus dem komplementären Zusammenspiel von Grundgesetz über die Reichsvertretung und Landesordnungen ab 1861 und den sich seit 1867 bis zum Ende der Monarchie ergebenden Ergänzungen der Zuständigkeiten der Länder kamen in der Republik für den Gesamtstaat in der Gesetzgebung – naheliegenderweise – noch die der Gesamtmonarchie vorbehaltenen Agenden (Äußeres und Heer) hinzu; die Gerichtsbarkeit blieb ein Monopol des Gesamtstaates.⁵⁹

b) Eingriffe der Länder in Kompetenzen des Gesamtstaates

Anders als den ehemaligen Kronländern kam den Ländern Deutschösterreichs neben der Ausübung einer eigenen Gesetzgebung und Verwaltung auch die mittelbare Durchführung der Gesamtstaatsverwaltung zu. Die Zusammenlegung der staatlichen Hoheitsverwaltung mit der autonomen Verwaltung hatte vielfach zu Eigenmächtigkeiten einzelner Landesregierungen geführt, welche über den Rahmen der ihnen zukommenden Angelegenheiten hinaus auch dem Gesamtstaat vorbehaltene Kompetenzen in Anspruch nahmen,⁶⁰ sodass es notwendig schien, zur „Sicherstellung der einheitlichen Zusam-

⁵⁸ Knapp vor Ende der Monarchie entstand eine „Vermittlungsstelle der Kronländer“: SCHMITZ, Landtage 54–55; DERS., Organe 1536–1541; dazu nun auch OSTERKAMP, Schwebelage 209.

⁵⁹ Die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten, die von Renner in die Verfassungsdiskussion eingebracht worden war, konnte damals nicht durchgesetzt werden; erst 1914 wurden sie – geleitet von anderen Motiven – in die österreichische Justizverfassung eingeführt: dazu OLECHOWSKI, Verwaltung.

⁶⁰ SCHENNACH, Staatsgründung 56; VOLKER, Ausgleichsbestrebungen 154, 182.

menarbeit der Staatsregierung mit den Landesbehörden in administrativen Belangen“, insbesondere in Zusammenhang mit der „Rekonstruktion der Verwaltungsorganisation“ in den Ländern, ein geeignetes politisches Forum zu schaffen. Unmittelbar nach Erlass des Gesetzes betreffend die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern kam es gegen Ende November 1918 und sodann knapp nach Jahreswechsel Anfang Jänner 1919 zur Reorganisierung der Institution der „Länderkonferenz“,⁶¹ um einen Konsens über die Beilegung von Diskrepanzen in Zuständigkeitsfragen zu erzielen. Die Querelen hielten aber darüber hinaus an – es war daher naheliegend, die Länderkonferenz⁶² dauerhaft zu installieren.⁶³

c) Behauptung von Kompetenzen der Länder in der Verfassungsgebung

Die Institution der Länderkonferenz bildete vorübergehend das „infrastrukturelle Kontaktkomitee“⁶⁴ zwischen Staatsregierung und Politikern der Länder. Sie sollte in dieser Form zunächst ein Gegengewicht zu den hervortretenden separatistischen Strömungen bilden, entwickelte sich im Frühjahr 1920 aber auch zu einem Forum der Verfassungspolitik der Länder.

Verfassungsfragen standen zunächst nicht auf der Tagesordnung. Erst auf der dritten Länderkonferenz Ende Jänner/Anfang Februar 1919, knapp vor den Wahlen zur Konstituierenden Nationalversammlung, kam es – im Zusammen-

hang mit einem von Staatskanzler Renner ins Spiel gebrachten Rahmengesetz zur Durchführung der Wahlen für die (verfassungsgebenden) Landtage und Gemeindevertretungen⁶⁵ – zu einer grundsätzlichen Debatte über das künftige Verhältnis zwischen Gesamtstaat und Ländern, wobei dem von Renner propagierten System der englischen Selbstverwaltung von Seiten der Länder dezidiert das Konzept eines Bundesstaates nach Muster der Schweiz entgegengehalten wurde. Fragen der künftigen Verfassung von (Deutsch-)Österreich wurden in der Folge aber auf den nächsten Länderkonferenzen nicht mehr erörtert.⁶⁶ Als aber Renner – im Zusammenhang mit einem Bericht über die Ergebnisse der Staatsvertragsverhandlungen in St. Germain – auf der sechsten Länderkonferenz die Bemerkung machte, dass nun die Verfassungsreform „alsbald in Angriff genommen werden muß“ und „eine Art Bundesverfassung“⁶⁷ geschaffen werden sollte, waren die Länder auf den Plan gerufen: In einer Resolution erklärten sie die „dringende Notwendigkeit [...] zur Reform unserer Verwaltung und Verfassung“.⁶⁸ Renner hatte schon im Mai 1919, knapp vor seiner Abreise zu den Staatsvertragsverhandlungen nach St. Germain, Hans Kelsen als Experten der Staatskanzlei in Verfassungs- und Verwaltungsreformfragen beauftragt, den Entwurf einer Verfassung mit bundesstaatlichem Charakter auszuarbeiten. Kelsen war – in ständigem Kontakt mit Renner⁶⁹ – bis zum Abschluss der Verhand-

⁶¹ VOLKER, *Ausgleichsbestrebungen* 153

⁶² Protokolle, soweit in den Archiven damals greifbar, bei ERMACORA, *Materialien* 1–87, mit ergänzenden Hinweisen auf Berichte der Tagespresse; die Protokolle der ersten drei Konferenzen nun vollständig ediert in ENDERLE-BURCEL u.a., *Protokolle I/1*, 121–140 (23. 11. 1918), 303–336 (4./5. 1. 1919), 441–532 (31. 1./1. 2. 1919). Es folgten – auf Initiative der Staatsregierung – bis Mitte Oktober 1919 vier weitere Länderkonferenzen. Dazu auch WEDRAC, *Länderkonferenzen*.

⁶³ ENDERLE-BURCEL u. a., *Protokolle I/1*, 304, 335f.

⁶⁴ ERMACORA, *Materialien VIII* und 1.

⁶⁵ VOLKER, *Ausgleichsbestrebungen* 102–121; ERMACORA, *Materialien* 5, 9–42; ENDERLE-BURCEL u.a., *Protokolle I/1*, 444–478.

⁶⁶ Zur 4. und 5. Länderkonferenz Anfang April bzw. Mitte Mai 1919: ERMACORA, *Materialien* 45–55 und 59 sowie die auf 46 (Fn. 5) bzw. 59 (Fn. 11) angeführten Hinweise auf Berichte in der Tagespresse.

⁶⁷ ERMACORA, *Materialien* 57f.

⁶⁸ *Der Staat und die Länder*, in: *Neue Freie Presse* 16. 9. 1919, 3 (Der Resolutionsantrag); *Die Länderkonferenz*, in: *Reichspost* 16. 9. 1919, 2 (Eine Entschließung zur Verfassungsreform).

⁶⁹ SCHMITZ, *Verfassungsgespräche* 30–32.

lungen in St. Germain Anfang September 1919 seinem Auftrag nachgekommen und hatte sogar verschiedene Konzepte erarbeitet, mit denen auf die zu erwartenden politischen Eventualitäten Bedacht genommen werden sollte.⁷⁰

Mitte Oktober 1919, auf der nächsten Länderkonferenz,⁷¹ wurde die Tagesordnung mit der „Beratung der einzuleitenden Vorverhandlungen behufs Fertigstellung des Verfassungsentwurfs“ eingeleitet. Nach dem Dafürhalten von Renner sollte die künftige Verfassung im Einvernehmen zwischen der Staatskanzlei und den Parteien der Nationalversammlung ausgearbeitet werden. Den Anlass zu dieser – der letzten von der Staatsregierung einberufenen – Landeskonferenz hatte ein Ende September 1919 im Tiroler Landtag gefasster Beschluss gegeben, wonach die Länder in der Verfassungsreform die Initiative ergreifen sollten. Auf dieser Grundlage entstand in der Folge ein Verfassungsentwurf, der nach seinem Urheber sogenannte „Entwurf Falser“.⁷² Auf seiner Grundlage sollten konkrete Verfassungsarbeiten aufgenommen werden, und zwar – nach einer Einladung durch die Salzburger Landesregierung – auf einer Länderkonferenz in Salzburg in der ersten Jännerhälfte 1920, von der die Staatsregierung ausgeschlossen war. Lediglich der – nach der im Anschluss an die Unterzeichnung des Staatsvertrags erfolgten Umbildung der Regierung – mit dem persönlichen Portefeuille der Verfassungs- und Verwaltungsreform ausgestattete Staatssekretär Michael Mayr hatte eine Einladung erhalten.⁷³ Er erreichte eine Verlegung der Länderkonferenz auf Mitte Februar 1920 und konnte die Zwischenzeit dazu nutzen, um in den einzelnen Ländern auf Grundlage von in der Staatskanzlei vorbereiteten verfassungsrechtlichen Materiali-

en Verfassungsgespräche zu führen.⁷⁴ Überwiegend war er dabei mit dem Standpunkt konfrontiert, dass die Länder eine Beteiligung an den Verfassungsarbeiten forderten, vereinzelt wurde sogar die Auffassung vertreten, dass die Verfassung als ein Vertrag der Länder zustande gebracht werden sollte; freilich war dies der einhellige Standpunkt nur der christlich-sozialen Landespolitiker, der auch von den deutschfreiheitlichen Parteien weitgehend geteilt wurde, während die Sozialdemokraten (außer in Kärnten) die alleinige Kompetenz der Konstituierenden Nationalversammlung betonten.⁷⁵

In Salzburg⁷⁶ wurde sodann – anders als ursprünglich geplant – nicht auf Basis des Entwurfs Falser verhandelt, sondern auf Grundlage eines von den Experten der Staatskanzlei für Mayr erarbeiteten „Vorentwurfs einer Bundesverfassung“, der – abgesehen von der Kompetenzverteilung⁷⁷ – auf einem der von Kelsen im Auftrag Renners vorgelegten Entwürfe beruhte. Die schon bei den Verfassungsgesprächen Mayrs in den Ländern offenkundig gewordenen Bruchlinien zwischen den Parteien hatten nun die ursprünglich weitgehend geschlossene Front der Länder gesprengt. Bei der Fortsetzung der ohne konkrete Ergebnisse „auf Linz“ vertagten Verhandlungen hatten die parteipolitischen Interessen die Überhand gewonnen und überlagerten die ursprünglich von den Ländern be-

⁷⁰ NESCHWARA, Entwicklung 98; SCHMITZ, Karl Renners Briefe 45.

⁷¹ ERMACORA, Materialien 59–77.

⁷² NESCHWARA, Entwicklung 101f.

⁷³ ERMACORA, Materialien 89.

⁷⁴ SCHMITZ, Verfassungsgespräche; ferner ERMACORA, Entstehung 93, 102–153; NESCHWARA, Entwicklung 102f., 111–117.

⁷⁵ SCHMITZ, Verfassungsgespräche 35f.; ERMACORA, Entstehung 109 (Christlichsoziale und Sozialdemokraten), 110 (Deutschfreiheitliche); NESCHWARA, Entwicklung 118.

⁷⁶ NESCHWARA, Entwicklung 10f., 117–119.

⁷⁷ In interministeriellen Verhandlungen entstand von Mitte Oktober 1919 an das System, das im Wesentlichen schließlich auch dem am 1. 10. 1920 von der Nationalversammlung beschlossenen Bundes-Verfassungsgesetz zugrundeliegen wird: Zur Entstehung der Kompetenzverteilung NESCHWARA, Entwicklung 103, 107f., 111f., 117; vgl. auch SCHENNACH, Entwicklung 515f.

hauptete Kompetenz in der Verfassungsfrage.⁷⁸ Nach der im Juli 1920 erfolgten Verlegung der Verfassungsarbeiten in die Nationalversammlung⁷⁹ war auch von der von Renner im Oktober 1919 noch in Aussicht gestellten Einbindung von Vertretern der Länder mit konsultativer Funktion in die Verhandlungen des Verfassungsausschusses⁸⁰ keine Rede mehr. Die Länder waren als bestimmende Faktoren aus dem Prozess der Verfassungswerdung ausgeschieden.⁸¹

Korrespondenz:

Prof. Dr. Christian NESCHWARA
 Universität Wien
 Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
 Schottenbastei 10–16
 A-1010 Wien
 christian.neschwara@univie.ac.at
 ORCID-Nr. 0000-0001-7956-4439

Abkürzungen:

ÖGL Österreich in Geschichte und Literatur
 Siehe auch das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
 [http://www.rechtsgeschichte.at/media/abk.pdf]

Literatur:

Edmund BERNATZIK, Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen (2. Wien 1911).
 Wilhelm BRAUNEDER, Deutsch-Österreich 1918. Die Republik entsteht (Wien 2000).

DERS., Die Republik entsteht. Österreich 1918–1925 (Wien 2018).

DERS., Karl Renners „Entwurf einer provisorischen Verfassung“, in: DERS. (Hg.), Studien, Bd. 3: Entwicklung des Öffentlichen Rechts, Teil 2 (Frankfurt a.M. u.a. 2003) 159–204.

DERS., Zum Verhältnis Gesamtstaat – Länder und die Republik Deutschösterreich. Ein Forschungsbericht, in: Alfred ABLEITINGER (Hg.), Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920 (= Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder 1, St. Pölten–Wien 1983) 29–40.

DERS., Vom neuständischen Staatselement zum lokalen Verwaltungssprengel: Das österreichische Gutsgebiet, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hg.), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. Festschrift für Ernst C. Hellbling zum 80. Geburtstag (Berlin 1981) 435–448.

Peter BUßJÄGER (Hg.), 3. November 1918 – Die Länder und der neue Staat. Beiträge zur Festversammlung und zum Symposium „100 Jahre selbständiges Land Vorarlberg“ (Innsbruck 2019).

Gertrude ENDERLE-BURCEL u.a. (Hgg.), Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik der Republik Österreich, Abteilung I [Deutsch-]Österreichischer Kabinettsrat 31. Oktober 1918 bis 7. Juli 1920), Bd. 1 (Kabinettsrat Dr. Karl Renner, 31. Oktober bis 1. Februar 1919, Wien 2018) IX–XLI.

Felix ERMACORA, Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft IX/2, Wien 1989)

DERS., Materialien zur österreichischen Bundesverfassung (I). Die Länderkonferenzen 1919/20 und die Verfassungsfrage (= Österreichische Schriftenreihe für Rechts- und Politikwissenschaft IX/1, Wien 1989).

Hans KELSEN, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, Bd. 3 (Wien–Leipzig 1919).

Lothar HÖBELT, Die Vertretung der Nationalitäten im Reichsrat, in: Herbert SCHAMBECK (Hg.), Österreichs Parlamentarismus. Werden und System (Berlin 1986) 185–222.

DERS., Stehen oder Fallen. Österreichische Politik im Ersten Weltkrieg (Wien 2015).

Hans Peter HYE, Die Länder im Gefüge der Habsburgermonarchie, in: RUMPLER, URBANITSCH, Die Habsburgermonarchie II/2, 2427–2464.

DERS., Strukturen und Probleme der Landeshaushalte, in: RUMPLER, URBANITSCH, Die Habsburgermonarchie II/2, 1545–1592.

⁷⁸ NESCHWARA, Entwicklung 103f., 119–122.

⁷⁹ Ebd. 104–107, 123–132.

⁸⁰ Ebd. 100.

⁸¹ Nur dem Burgenland war bis zuletzt nach Vorschlag des Verfassungsausschusses die Option eines Beitritts zur Bundesverfassung vorbehalten – davon wurde im Plenum aber Abstand genommen: WIEDERIN, Staatsgründung 153 (in Fn. 74); zu den Reaktionen der anderen Länder auf den Erlass des Bundesverfassungsgesetzes: ebd. 152–154.

- Gerald KOHL, Territoriale Rechtsvielfalt und gesamtstaatliche Rechtsvereinheitlichung in der Habsburgermonarchie: Die Einführung des Grundbuchs in Tirol, in: Christoph HAIDACHER, Richard SCHÖBER (Hgg.), Bericht über den 24. Österreichischen Historikertag in Innsbruck (Innsbruck 2006) 248–256.
- Adolf J. MERKL, Die gesetzgebende, vollstreckende und richterliche Gewalt im deutschösterreichischen Staate, in: JBl 47 (1918) 356–361.
- DERS., Die Verfassung der Republik Deutschösterreich. Ein kritisch-systematischer Grundriß (Wien-Leipzig 1919).
- Christian NESCHWARA, Das Erbe der Monarchie, in: Ernst BRUCKMÜLLER, Thomas OLECHOWSKI (Hgg.), 100 Jahre Verfassung (= ÖGL 2021/2) 158–171.
- DERS., Determinierung oder relative Autonomie? Zum Verhältnis von Landesverfassung und Reichs- bzw. Bundesverfassung, in: Martin SCHENNACH (Hg.), Rechtshistorische Aspekte des österreichischen Föderalismus. Beiträge zur Tagung an der Universität Innsbruck am 28. und 29. November 2013 (Wien 2015) 101–115.
- DERS., Die Rolle der Parlamente im Übergang von der „alten“ Monarchie zur „neuen“ Republik“, in: Christian NESCHWARA, J. Michael RAINER (Hgg.), 100 Jahre Republik. Der Beitrag der Provisorischen Nationalversammlung zur Entstehung Deutschösterreichs (Graz 2018) 11–53.
- DERS., Landtage und Gesamtstaatsparlament, in: Robert KRIECHBAUMER, Peter BUßJÄGER (Hgg.), Das Februarpatent 1861. Zur Geschichte und Zukunft der österreichischen Landtage (Salzburg 2011) 145–161.
- DERS., Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918, in: Herbert SCHAMBECK (Hg.), Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartsprobleme (Berlin 1993) 83–219.
- Thomas OLECHOWSKI, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit: Historische Entwicklung eines schwierigen Verhältnisses, in: Michael HOLOUBEK, Michael LANG (Hgg.), Verwaltung und Verwaltungs-/Finanzgerichtsbarkeit (Wien 2020) 1–11.
- Jana OSTERKAMP, Föderale Schwebelage – Die Habsburgermonarchie als politisches Mehrebenensystem, in: Gerold AMBROSIUS, u.a. (Hgg.), Föderalismus in historisch vergleichender Perspektive, Bd. 2 (Föderale Systeme: Kaiserreich – Donaumonarchie) (= Europäische Union Historische Dimensionen Europäischer Integration 22, Baden-Baden 2015) 197–219.
- Helmut RUMPLER, Das Völkermanifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918. Letzter Versuch zur Rettung des Habsburgerreiches (Wien 1966).
- DERS., Peter URBANITSCH (Hgg.), Die Habsburgermonarchie 1848 bis 1918, Bd. VII: Verfassung und Parlamentarismus, 1. Teilbd.: Verfassung und Parlamentarismus, 2. Teilbd.: Die regionalen Repräsentativkörperschaften (Wien 2000).
- Helmut RUMPLER (Hg.), Die Habsburgermonarchie und der Erste Weltkrieg (= Die Habsburgermonarchie 1848–1918; Bd. XI/1, Wien 2016), Teil 2: Vom Vielvölkerstaat Österreich-Ungarn zum neuen Europa der Nationalstaaten, 1165–1256.
- DERS., Die Todeskrise Cisleithaniens 1911–1918. Vom Primat der Innenpolitik zum Primat der Kriegsentscheidung, in: DERS., Habsburgermonarchie und Erster Weltkrieg 2, 1165–1256.
- Martin SCHENNACH, Die Entwicklungslinien der Landesverfassungen nach 1918, in: Peter BUßJÄGER, Martin SCHENNACH (Hgg.), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen (= Institut für Föderalismus – Schriftenreihe 129, Innsbruck 2020) 1–20.
- DERS., Die Staatsgründung 1918 und die Länder, in: BUßJÄGER, 3. November 39–56.
- DERS., Konstanz in der Transformation? Das Verfassungsrecht der österreichischen Länder in den ersten Jahren nach 1918, in: Horst GEHRINGER u.a. (Hgg.), Demokratie in Bayern. Die Bamberger Verfassung 1919 (Bamberg 2019) 113–139.
- DERS., Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates (= Institut für Föderalismus – Schriftenreihe 120, Innsbruck 2015).
- DERS., Zur historischen Entwicklung der Kompetenzverteilung in Österreich, in: Anna GAMPER u.a. (Hgg.), Föderale Kompetenzverteilung in Europa (Baden-Baden 2016) 489–521.
- Christoph SCHMETTERER, Die Kompetenzverteilung in Österreich 1861–1925, in: Janwillem OOSTERHUIS / Emanuel VAN DONGEN (gg.), European Traditions: Interpretation or Disintegration? (Nijmegen 2012), 191–206.
- Sebastian SCHMID, Die Entstehung der Republik aus der Sicht der Länder, in: Clemens JABLONER u.a. (Hgg.), Die Verfassungsentwicklung 1918–1920 und Hans Kelsen (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 41, Wien 2020) 85–100.
- Georg SCHMITZ, Die Landtage von 1861 bis 1918, in: Ernst BRUCKMÜLLER (Hg.), Parlamentarismus in Österreich (Wien 2011) 40–59.

- DERS., Die Verfassungsgespräche mit den österreichischen Ländern 1919/20. Aus der Entstehungsgeschichte der österreichischen Bundesverfassung, in: ZNR 1 (1979) 41–40.
- DERS., Karl Renners Briefe aus Saint Germain und ihre rechtspolitischen Folgen (= Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 16, Wien 1991).
- DERS., Organe und Arbeitsweise, Strukturen und Leistungen der Landesvertretungen, in: RUMPLER, URBANITSCH, Habsburgermonarchie, Bd. VII/2, 1536–1541.
- Stefan SEMOTAN, Historische Einleitung, in: ENDERLEBURCEL u.a., Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik, Bd. I/1, IX–XLI.
- Thomas SIMON, Die Föderalisierung des Kaisertums Österreich nach 1860 und der Gedanke der Selbstverwaltung, in: Helmut NEUHAUS (Hg.), Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10. bis 12. März 2008 (= Der Staat Beiheft 19, Berlin 2010) 257–283.
- Klaus Rüdiger VOLKER, Die Ausgleichsbestrebungen zwischen Zentralismus und Föderalismus bei den Länderkonferenzen 1918–1920 (phil. Diss., Univ. Salzburg 1977).
- Karl WEBER, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation des Bundes im Bereich der Länder außer Wien. Zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien (= Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung 41, Wien 1987).
- Stefan WEDRAC, Die Länderkonferenzen 1918–1920, in: Ernst BRUCKMÜLLER, Thomas OLECHOWSKI (Hgg.), 100 Jahre Bundesverfassung (= ÖGL 2021/2) 177–180.
- Ewald WIEDERIN, Die verfassungspolitische Diskussion über die Einrichtung Österreichs als Bundesstaat, in: BRGÖ 2 (2011) 355–373.
- DERS., Von der Staatsgründung 1918 zur Bundesverfassung 1920, in: BURJÄGER, 3. November 141–155.

Zeitungen:

- Der Staat und die Länder. Die Auseinandersetzung auf der Konferenz der Landeshauptleute, in: Neue Freie Presse Nr. 19777 vom 16. 9. 1919, 1–3.
- Die Länderkonferenzen, in: Reichspost Nr. 339, Morgenblatt vom 16. 9. 1919, 1f.