
Wissenschaftliche Arbeiten aus dem Burgenland Heft 74 Sigel WAB 74, 1986	Reflexionen zum Jahr 1945 "Schlaininger Gespräche 1985"	Eisenstadt 1986 Österreich ISBN 3-85405-100-7
--	---	---

Helmut Widder

DIE STAATSRECHTLICHE SITUATION ÖSTERREICHS IM JAHR 1945

I. EINLEITUNG

Die staatsrechtlichen Strukturen sowie die politischen Voraussetzungen und Folgewirkungen des Jahres 1945 sind in der österreichischen Rechtswissenschaft ausreichend erforscht und dargestellt worden. Man kann sagen, daß diese Zeit und die damals gesetzten Rechtsakte für die gegenwärtige österreichische Jurisprudenz als abgeschlossen, als juristisch bewältigt und nur mehr punktuell für das Verständnis oder die Lösung heutiger Rechtsprobleme relevant erscheinen.¹⁾

Sicherlich wirken die grundlegenden Strukturentscheidungen, die damals über die Form der Staatsorganisation und damit auch der gesamten Gesellschaft getroffen wurden, auch heute noch fort und haben seit 1945 den Fortgang und Fortschritt unseres Landes selbstverständlich bestimmt.

So "selbstverständlich" wie uns heute vieles in dieser Entwicklung erscheint, ist dies im jeweiligen Zeitpunkt oder Zeitraum, in dem sich damalige Möglichkeiten zur Geschichte verdichtet haben, sicher nicht gewesen. Welche Personen die

Provisorische Staatsregierung gebildet haben, wie die Alliierten Mächte über deren Maßnahmen entschieden haben, wie die ersten Wahlen zum Nationalrat und in die Landtage ausgehen würden, all diese und noch viele weitere sich daran anschließende Entscheidungen waren durchaus nicht so selbstverständlich wie sie uns heute retrospektiv erscheinen mögen.

Die historischen Wissenschaften haben diesbezüglich zahlreiche interessante Erkenntnisse und Einsichten in die Geschehensabläufe und Wirkungszusammenhänge, Fakten und Konzepte, in die sozialen und wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Zusammenhänge auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene mit ihren jeweiligen Querverbindungen aufgezeigt. In Biographien wurde der Rolle einflußreicher Staatsmänner und Politiker nachgegangen sowie jüngst vor allem den Erinnerungen von Männern, Frauen und Kindern, die diese Zeit aus der Perspektive der Betroffenen mehr passiv erlitten als aktiv durchschritten haben.²⁾

Trotz der sich aus der Vielzahl diesbezüglicher Forschungsergebnisse manchmal aufschließenden Komplexitäten und Kontingenzen dieser Zeit mit all ihren großen Wirrnissen und kleinen Verstrickungen gibt es gleichwohl einen zumindest retrospektiv deutlich erkennbaren main-stream der socio-ökonomischen und politisch-rechtlichen Entwicklung auch der unmittelbaren Nachkriegszeit des Jahres 1945. Deutlich hebt sich dabei in dieser ersten Phase der Geschichte der wiedererstandenen Republik die Grobstruktur des **staatlichen Rechtes** ab, die als **Aufbauschema des neuen Staates** zugleich auch wichtige Vorbedingungen im staatlich-politischen Bereich ausformuliert hatte, an die andere gesellschaftliche Bereiche mit ihren jeweiligen Entscheidungsprozessen anschließen konnten oder anschließen mußten. Und auch in

diesen Bereichen des Privatlebens, des Wirtschaftslebens, von Schule und Hochschule, sozialen und kulturellen Angelegenheiten usw. wurden (verfassungs-)rechtlich ausformulierte Verhaltensdirektiven in Form von staatlichen Gesetzen und Verordnungen, Staatsverträgen und Gerichtsurteilen, staatlichen Finanz- und Planungseingriffen und Personalmaßnahmen getroffen, die wiederum ohne eine entsprechende formelle und materielle Verankerung in der verfassungsrechtlichen Grundordnung des Staates, die 1945 als erstes gelegt werden mußte, nicht möglich geworden wären.

Um allerdings die damals tatsächlich abgelaufenen verfassungs- und rechtsetzenden Entscheidungen in ihren Sequenzen und Interdependenzen besser verstehen zu können, ist es notwendig, zuerst wichtige theoretische Prämissen und Konsequenzen rechtlicher Normierung aufzuzeigen. Nur so wird auch verständlich, warum gerade rechtliche Entscheidungen 1945 eine so bedeutende Rolle bei der Wiederherstellung und beim Wiederaufbau Österreichs gespielt haben. (II)

Daran schließt sich die Darstellung des tatsächlichen Aufbaus der staatsrechtlichen Ordnung in Österreich in seinen wichtigsten Rechtsakten und Verlaufsphasen von April bis Dezember 1945 an. (III)

In einem abschließenden Kapitel soll sodann versucht werden, unter Verwendung allgemeiner handlungs- und systemtheoretischer Überlegungen aufzuzeigen, daß die staatsrechtliche Wiedererrichtung Österreichs von Anfang an in die Richtung prädisponiert war, die 1945 auch tatsächlich gewählt worden ist. (IV)

II. VORAUSSETZUNGEN UND FOLGEN (VERFASSUNGS-)RECHTLICHER NORMIERUNGEN

1. Der Begriff der Verfassung

Nach herkömmlichem juristischen Verständnis wird die Verfassung eines Staates als ein Komplex positiver Rechtsnormen mit höchstem Geltungsrang bezeichnet, die die Grundlage abgeben für eine staatliche Herrschaftsordnung. Wenn weiters der Idee des Rechtsstaates folgend, staatliche Herrschaft nur in Form des Rechtes ausgeübt werden kann, versteht man unter Verfassung zugleich auch denjenigen Rechtsbereich, der anderen staatlichen Rechtsnormen übergeordnet ist beziehungsweise der inhaltliche und formelle Prämissen abgibt für alles übrige staatliche Recht.³⁾

An diese Charakterisierung einer Verfassung anknüpfend kann man einen formellen und einen materiellen Verfassungsbegriff unterscheiden:

Verfassung im formellen Sinn ist ein in besonderer Form zustandegekommenes Gesetz, das nur durch ein bestimmtes, vorgeschriebenes Verfahren, z. B. mit qualifizierten Mehrheiten des Parlaments, geändert werden darf und das daher durch eine erhöhte Bestandsgarantie ausgezeichnet ist.

Verfassung im materiellen Sinn ist die Gesamtheit der Regeln über Aufbau und Leitung des Staates, insbesondere über die obersten Organe des Staates und deren Befugnisse und das von ihnen anzuwendende Verfahren, ferner über die Stellung der Bürger im Staat, insbesondere ihre Grund- und Freiheitsrechte sowie schließlich über wichtige Rechtsgrundsätze, Werte und Ziele für die staatliche Entscheidungstätigkeit.

Eine Verfassung kann demnach als die Grundstruktur der staatlichen Herrschaftsordnung angesehen werden, gleichzeitig aber auch als Grundlage für das gesamte politische System einer Gesellschaft, weil sie eben alle politischen Handlungen der Menschen direkt oder indirekt formell strukturiert und inhaltlich determiniert.

Eine Verfassung ist aber auch für das übrige Leben und Zusammenleben der Menschen in den verschiedensten gesellschaftlichen Handlungszusammenhängen von zentraler Bedeutung. Sie legt nämlich wichtige organisatorische Grundprinzipien, Werte und Ziele für Handeln und Erleben, Tun und Lassen der Menschen in Form von **rechtlichen Grundentscheidungen** allgemein **verbindlich** und notfalls **erzwingbar** fest und stellt deren Einhaltung und Beachtung relativ dauerhaft sicher. So gesehen kommt einer Verfassung die Aufgabe zu, die Bedingungen gesellschaftlicher Kompatibilität im Rahmen des politischen Systems der Gesellschaft zu reformulieren.

2. Staat und Rechtsordnung

Da insbesondere komplexe Gesellschaften nicht automatisch und unvermittelt-voraussetzungslos, gleichsam von selbst, Leben und Zusammenleben der Menschen in ihren jeweiligen Handlungs- und Erlebnisbereichen instruieren und regulieren können, ist eine **Vorschreibung** bestimmter Werte und Ziele sowie von Strukturen und Prozeduren **des Verhaltens** im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung unter verschiedenen Gesichtspunkten immer mehr notwendig geworden. Je weniger hierfür andere Orientierungshilfen, etwa die Religion oder die Moral, zur Verfügung stehen, desto wichtiger wird eine Festlegung von Inhalten und Formen für das gesellschaftliche (Zusammen-)Leben der Menschen durch Anordnungen, die vom politischen System mit seiner staatlichen **Rechtsordnung**

kommen.

Soziologisch gesehen hat eine Rechtsordnung vier Eigenarten, die aufeinander aufbauen und sich wechselseitig bedingen:⁴⁾

1. Einen deutlichen **Schwerpunkt im Normativen**, das heißt, in der kontrafaktischen, enttäuschungsfesten Stabilisierung bestimmter Verhaltenserwartungen.
2. An diesen Schwerpunkt im Normativen hat sich eine eindeutig **binäre Schematisierung von Recht und Unrecht** im Sinne einer vollständigen Disjunktion unter Ausschluß dritter Möglichkeiten anknüpfen lassen. Alles Handeln läßt sich danach entweder als Recht oder als Unrecht klassifizieren.
3. Dieser Schematismus dient wiederum als Voraussetzung der Entwicklung einer **universalistischen Entscheidungspraxis** für jeden denkbaren Konfliktfall.
4. Schematismus und Universalismus ermöglichen schließlich ein hohes Maß an **Ausdifferenzierung des Rechts** als eines besonderen Sozialsystems mit relativ autonomer Fähigkeit zur Entscheidung ohne Ansehen der Person. Durch jenen Schematismus werden einerseits Recht und Unrecht kalkulatorisch eng verknüpft, dagegen die Zusammenhänge von Recht und sozialer Nähe, Recht und Liebe, Recht und Wahrheit, Recht und Schichtung, Recht und Macht, Recht und Geld nach Möglichkeit gelöst. Der Gegensatz von Recht und Unrecht wirkt systembildend - nicht die diffuse Affinität von Recht und Macht oder Recht und Wahrheit oder Recht und Moral.

3. Recht als Handlungs- und Erwartungsordnung

In gesellschaftlichen Krisenzeiten wird ganz besonders deutlich sichtbar: Wenn traditionelle Orientierungen und

Strukturen allenthalben zerbrechen und neue noch nicht wirken, ja nicht einmal sichtbar sind, wenn Wirtschaft, Gesundheits- und Erziehungswesen darniederliegen, Privatleben und soziale Beziehungen in höchstem Grade verunsichert oder gestört sind, wenn eine politische Ideologie mit ihren totalitaristischen Ansprüchen zusammenbricht und die auf ihr gestützte Staats- und Rechtsordnung durch äußeren militärischen Druck hinweggefegt wird und die Menschen von Not und Schrecken eines grausamen, zerstörerischen Krieges gezeichnet sind, dann kommt dem Staat und seiner Rechtsordnung eine besondere **gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe** und **gesamtgesellschaftliche Verantwortung** zu.

In einer derartigen gesellschaftlichen Umbruchsituation, wie sie eben in Österreich auch für das Jahr 1945 kennzeichnend war, gewinnen fast zwangsläufig staatliche Entscheidungen als Richtschnur für Handeln und Erwarten der Menschen größte Bedeutung. Indem staatliche Maßnahmen allgemein und staatliches Recht im besonderen sich auf das Gestaltungsmittel der **physischen Gewalt** stützen, können sie damit sehr unwahrscheinliche Situationen und Zustände in der Gesellschaft beeinflussen und gestalten, die sich anders nur schwer und mit größerem Zeitverlust und sozialem Widerstand bewirken ließen. Physische Gewalt, auf der auch die Zwangsgewalt des staatlichen Rechtes beruht, beschleunigt hingegen Handlungsmotivationen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens auf eine sehr wirkungsvolle Weise. Gerade angesichts gesellschaftlicher **Umbruchsituationen** scheint der Einsatz von **Zwang** fast das einzig wirksame Mittel zu sein, davonlaufende Verhältnisse zu stabilisieren, Unübersichtlichkeiten zu kontrollieren und Situationen und Zustände neu zu definieren, Konflikte zu strukturieren und zu lösen und notwendigen Konsens relativ dauerhaft zu garantieren.

4. Recht als Zwangsordnung

Als Machtgrundlage kann physische Gewalt losgelöst und unabhängig von jeweiligen persönlichen oder gesellschaftlichen Verhältnissen eingesetzt werden. Physischer Zwang ist somit **universeller verwendbar** als andere Machtquellen, nämlich weitgehend indifferent gegen Zeitpunkt, Situation, Subjekt und Thema von Handlungen und Verhalten, die motiviert werden sollen. Er läßt sich auch in seinen Zielsetzungen von vorhandenen Strukturen ablösen und er braucht deshalb auch nicht entsprechend den Rechtsnormen und Rechtstatbeständen differenziert zu werden, sondern bleibt **einheitlich organisierbar**, wie komplex das Recht auch werden mag, das sich auf ihn abstützt.

Eigenartigerweise kommt es gerade bei dieser Absicherung des Rechtes durch physische Gewalt jedoch weniger auf die tatsächliche Anwendung und Durchsetzbarkeit von Gewalt selbst an, sondern vielmehr auf ihre **symbolische Wirksamkeit**. Der aktuelle Gebrauch physischer Gewalt ist sogar ein denkbar ungeeignetes, jedenfalls unökonomisches Zwangsmittel und wird deshalb in den Rechtsordnungen moderner Staaten eher als Mittel der Darstellung und Vergewisserung und nicht der Durchsetzung von Erwartungen eingesetzt. Der hohe Machtwert physischer Gewalt beruht dabei nicht auf den durch sie bewirkten physischen Wirkungen und deren weiteren Wirkungen, sondern gerade umgekehrt auf ihrer Generalisierung als Symbol, die das Unterlassen ihrer Anwendung ermöglicht. "Die demonstrative Darstellung physischer Kraft, die symbolische Exekution, ist eine eigens darauf abgestellte Schau, die als Schau und nicht über die physischen Folgen des physischen Vollzugs zu wirken bestimmt ist".⁶⁾

5. Gewalt, Revolution und Recht

Gerade in einer Phase des politischen Umbruchs und damit auch des Verlustes der Vergewisserung durch eine bestehende, wenn auch ungerechte Rechtsordnung und bei einem radikalen Übergang von einer Staats- und Rechtsordnung zu einer anderen mit den drohenden Gefahren der Staats- und Rechtslosigkeit ist es somit für den Aufbau einer neuen politischen rechtlichen Ordnung wichtig, durch rasche und konsequente Maßnahmen eine politisch gewährleistetete Einsatzbereitschaft physischer Gewalt zur Sicherung der Beachtung von handlungs- und erwartungssteuernden Normierungen als (Verfassungs-) Recht zur Verfügung zu haben und ihre tatsächliche und wichtiger noch: ihre mögliche Abrufbarkeit, glaubhaft und wirksam demonstrieren zu können.

Die **sich durchsetzende**, ein politisches Monopol erfolgreich in Anspruch nehmende **Gewalt** wird dann zur **Basis des Rechts**. Sie ermöglicht nicht die Legitimation, wohl aber die Entwicklung einer **sich selbst legitimierenden Rechtsordnung**. Zuerst muß jedoch der **Gehorsam gesichert** sein - und zwar unabhängig von Norminhalten; erst dann kann die **Gewalt** sich selbst **beschränken**.⁷⁾ Bei einem derartigen Aufbau einer Rechtsordnung wird - wie auch die Ereignisse im April und Mai 1945 in Österreich deutlich zeigten - eine eigenartige Auflösung der Gründungsakte in einer **Sequenz von Schritten** sichtbar: **Erst kommt die Gewalt und dann das Recht**.

Vor und während der Revolution hat diese Gewalt gegen das Recht (noch) unrecht. Nachher gibt die Gewalt sich selbst Recht, und zwar nicht durch Rechtfertigung ihres Anfangs, sondern durch nachfolgende Selbstbeschränkung.

Wer somit in einer Umbruchsituation oder Revolution handelt

oder wer von ihr betroffen ist, kann sich nicht mehr und noch nicht auf Rechtmäßigkeit seiner Erwartungen verlassen: Er muß auf Erfolg oder Mißerfolg der Revolution spekulieren. Handeln oder Nichthandeln - das ist dann die Frage.

Genau diese Frage markiert auch den Ansatzpunkt für eine nähere Untersuchung und Bewertung der (Verfassungs-)Rechtssetzungsakte der sich selbst als "Provisorische Staatsregierung" einsetzenden Vertreter der politischen Parteien im Jahre 1945 durch Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft oder historische Wissenschaften.

Die hier nur ansatzweise skizzierten, allgemein theoretischen Überlegungen können denn auch so manche konkrete Maßnahme der rechtsetzenden politischen Akteure der Nachkriegszeit besser verständlich machen. Vielleicht werden dabei auch die Beziehungen zwischen den Alliierten Mächten und der Provisorischen Staatsregierung einerseits sowie der Provisorischen Staatsregierung in Wien und den Regierungen in den Ländern andererseits unter dem besonders problematischen Machtaspekt neu zu beurteilen sein. Und auch ein so nebensächlich scheinendes Gesetz wie das über "Wappen, Farben, Siegel und Embleme der Republik Österreich", das bereits am 1. Mai 1945 gleichzeitig mit der Vorläufigen Verfassung in Kraft gesetzt worden ist, wird unter den hier angedeuteten Überlegungen zur symbolischen Funktion demonstrativ zur Schau gestellter Staatsgewalt in einem anderen Lichte sichtbar.

III. STAATS- UND VERFASSUNGSaufbau von April bis Dezember 1945

1. Völkerrechtliche Kontinuität und staatsrechtliche Diskontinuität Österreichs bei Kriegsende

Die Aktionen und Akte, die im April 1945 zum Wiederaufbau der Staatsorganisation der Republik Österreich und ihrer Bundesländer geführt haben, waren durch keine damals geltende rechtliche Norm gedeckt oder vorgezeichnet. Sie waren somit keine Anschlußentscheidungen sondern **Anfangsentscheidungen**, die einen (staats-)rechtlichen Neubeginn konstituierten und damit erst eine Basis für weitere strukturbildende (staats-)rechtliche und gesellschaftliche Maßnahmen schufen.

Wenngleich durch die Befreiungsakte der Alliierten der österreichische Staat im völkerrechtlichen Sinn gemäß den Zielen der **Moskauer Deklaration** vom 30. Oktober 1943⁸⁾ wiederhergestellt worden war, so war damit allerdings der Staat nicht auch in staats- beziehungsweise verfassungsrechtlicher Hinsicht rekonstituiert.

Trotz **Kontinuität im völkerrechtlichen Sinne**, d. h. dem Weiterbestand des okkupierten Österreich mit dem vor 1938 bestehenden Hoheitsgebiet und Umfang an externen Rechten und Pflichten Österreichs gegenüber den anderen Mitgliedern der Staatengemeinschaft, herrschte 1945 auf der Ebene des **internen Staats- und Verfassungsrechts** der Zustand der **Diskontinuität**. Dies deswegen, weil zum Zeitpunkt der Befreiung Österreichs im April 1945 keine handlungsfähigen Staatsorgane bestanden, die auf der Grundlage der zuletzt (1938) in Kraft gestandenen österreichischen Verfassung (= ständisch-autoritäre Verfassung vom 1. Mai 1934) gültige Rechtsakte

setzen hätten können. Auch ein Anknüpfen an den österreichischen Verfassungszustand wie er vor Ausschaltung des Nationalrats und Umwandlung der parlamentarisch-demokratischen Verfassung (= Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 in der Fassung 1929) bestand, war mangels entsprechender Verfassungsorgane und Rechtsetzungsermächtigungen im April 1945 nicht möglich. Ebenso wenig möglich war - abgesehen von der politisch-ideologischen Unmöglichkeit - eine juristische Bezugnahme auf die nationalsozialistische Verfassung des Deutschen Reiches, weil diese zum einen im "wiederhergestellten freien unabhängigen Österreich" mit dem Einmarsch der Alliierten Truppen ihre Wirksamkeit verloren hatte und zum anderen auch keine einen derartigen Verfassungswandel regelnde Ermächtigungsnorm enthalten hätte.

2. 1938 - keine Annexion sondern Okkupation Österreichs

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Frage gewesen, ob der 1938 erfolgte **Anschluß** an das Deutsche Reich im völkerrechtlichen Sinn als **Annexion** oder als **Okkupation** zu qualifizieren sei. Obwohl dieser Sachverhalt sowohl in den entsprechenden Dokumenten und Politikerstellungen unterschiedlich bezeichnet worden ist und auch in Rechtslehre und Rechtspraxis Voraussetzungen und Folgen von Annexion und Okkupation im völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Sinne nicht immer klar getrennt worden sind, hat sich ab Mitte der 50er Jahre doch die Ansicht endgültig durchgesetzt, daß der Anschluß von 1938 als Okkupation, genauer als **occupatio quasi bellica**, zu betrachten sei.⁹⁾ Demnach ist eben **Österreich** als Völkerrechtssubjekt nicht 1938 untergegangen und 1945 neu entstanden, wie das die Vertreter der Annexionstheorie annahmen, sondern durch die 1938 erfolgte quasi-kriegerische Okkupation nur **vorübergehend handlungsunfähig** geworden, wobei aber die Kontinuität des

Staates - im völkerrechtlichen Sinn - erhalten geblieben ist, mit der Folge, daß zum Beispiel die vor 1938 abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge Österreichs weitergalten, die österreichische Staatsbürgerschaft wieder auflebte und nicht neu erworben werden mußte, Österreich, weil eben durch die Okkupation handlungsunfähig und im völkerrechtlichen Sinn nicht verantwortlich, auch nicht kriegsführender Staat war und den daher auch keine Reparationspflichten oder sonstigen Folgeverpflichtungen aus dem Krieg treffen würden und der deswegen 1955 auch keinen Friedensvertrag, sondern nur einen Staatsvertrag mit den alliierten Staaten abschließen konnte.

3. Die Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 als erste Verfassung

Angesichts dieser rechtlichen Situation und der faktischen politischen Verhältnisse war die Beschlußfassung und Proklamation der Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 (StGB1. Nr. 1 ausgegeben am 1. Mai 1945) der erste verfassungssetzende Akt, der von den Vorständen der kurz zuvor neu formierten politischen Parteien Österreichs, der SPÖ, ÖVP und KPÖ, die sich unmittelbar anschließend an die Unabhängigkeitserklärung als Mitglieder einer provisorischen Staatsregierung einsetzten und bezeichneten (StGB1. Nr.2),¹⁰⁾ ohne Berufung auf eine bestehende oder frühere Verfassungsordnung vorgenommen worden war und somit im Rechtssinn als revolutionärer Akt zu qualifizieren ist. Da weiters diese Grundentscheidung ebenso wie die daran anknüpfenden Folgeentscheidungen durch ausdrückliche oder stillschweigende Genehmigung der Alliierten Mächte und Akzeptanz durch die österreichische Bevölkerung effektiv geworden sind, ist die **Unabhängigkeitserklärung** der Provisorischen Staatsregierung als **historisch erste Verfassung** des 1945 wiedererstandenen

Österreich anzusehen. Auf dieser Grundlage bauten auch die weiteren staatsrechtlichen Akte bis zum vollen Inkrafttreten des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920/29 im Dezember 1945 auf. Auch alle anderen heute geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften können in ihrer Geltung auf diesen ersten verfassungsetzenden Akt zurückgeführt werden.

Ebenso wie die **Erste Republik** durch den Willen der in der provisorischen Nationalversammlung sich zusammenschließenden Parteienvertreter begründet worden war, verdankte somit auch die **Zweite Republik** ihre staatsrechtliche und politische **Neukonstituierung** den Entscheidungen und Maßnahmen führender **Vertreter der politischen Parteien**. Fast schon symbolhaft mutet auch der Umstand an, daß **Dr. Karl Renner**, der nach dem Ende des 1. Weltkrieges und nach dem Zerfall der Monarchie als 1. Staatskanzler der Ersten Republik wesentlich den verfassungsrechtlichen Neuaufbau Österreichs in den Jahren 1918-1920 gestaltet und geleitet hatte, nach Beendigung des 2. Weltkrieges und Zerfall des Deutschen Reiches als **1. Staatskanzler** nun auch der Zweiten Republik den verfassungsrechtlichen Wiederaufbau Österreichs im Jahr 1945 entscheidend beeinflußt hat.

Bereits im I. Artikel der Unabhängigkeitserklärung wird das Programm für den weiteren Verfassungsaufbau festgelegt - nämlich: "Die demokratische Republik Österreich ... im Geiste der Verfassung von 1920 einzurichten".

Nach dem Wortlaut der Unabhängigkeitserklärung sollte die Provisorische Staatsregierung die volle Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt "vorbehaltlich der Rechte der besetzenden Mächte" ausüben; sie versprach jedoch, sofort die Vorbereitung zur Berufung einer Volksvertretung im Wege allgemeiner, gleicher und freier Wahlen zu treffen, diese durchzuführen

und der Volksvertretung ohne Verzug Rechenschaft abzulegen.¹¹⁾

Demnach war die **Provisorische Staatsregierung** bis auf weiteres auch **zuständig für die Erlassung von Verfassungsgesetzen**. Verfassungsgesetze und einfache Gesetze, die dieses Gremium erlassen hat, erfüllen dabei als sogenannte "**Regierungsgesetze**" zwar die inhaltlichen Definitionskriterien für Gesetze im herkömmlichen Sinn, wie Allgemeingültigkeit und Abstraktheit beziehungsweise sachliche, soziale und zeitliche Generalisierung, sind jedoch wegen ihres Zustandekommens innerhalb der Regierung von parlamentarisch beratenen und beschlossenen Gesetzen unter formell-prozeduralen Gesichtspunkten zu unterscheiden.

In Artikel IV und V der Unabhängigkeitserklärung wurden sodann auch ausdrücklich alle von Österreichern dem Deutschen Reich und seiner Führung geleisteten militärischen, dienstlichen oder persönlichen Gelöbnisse für nichtig und unverbindlich erklärt und alle Österreicher als "wieder im staatsbürgerlichen Pflicht- und Treueverhältnis zur Republik Österreich" stehend erklärt.

Obwohl sich Intention und Inhalt der Unabhängigkeitserklärung sowie die ebenfalls am gleichen Tag beschlossene Regierungserklärung mit den Schwerpunkten für ein politisches, wirtschaftliches und soziales Wiederaufbauprogramm der Provisorischen Staatsregierung an die Bevölkerung ganz Österreichs in den Grenzen vor dem 13. März 1938 gewendet hatten, war ihre Autorität wegen des Einspruches der westlichen Besatzungsmächte zunächst nur auf die von russischen Truppen besetzten Gebietsteile (Wien, Niederösterreich, Burgenland, Teile Oberösterreichs und der Steiermark) beschränkt geblieben.¹²⁾

In den westösterreichischen, von den drei anderen alliierten Mächten besetzten Gebieten hatten sich nämlich parallel zur provisorischen Staatsregierung in Wien lokale politische Gruppierungen unter dem Schutz der jeweiligen Besatzungsmacht um die Ausübung politischer Herrschafts- und Rechtsetzungsbefugnisse bemüht.¹³⁾

Um jedoch der **Gefahr** einer dadurch drohenden politischen und rechtlichen **Spaltung Österreichs** entgegenzuwirken, wurden von allen Gruppen sehr bald intensive Bemühungen aufgenommen, zu einer einheitlichen gesamtösterreichischen politischen und verfassungsrechtlichen Konzeption zu kommen. In einer Reihe von **Länderkonferenzen** konnte schließlich eine Einigung zwischen diesen verschiedenen Personengruppen erzielt werden, die zur allgemeinen Anerkennung der **alleinigen Autorität** und **Allzuständigkeit der Wiener Provisorischen Staatsregierung** durch alle österreichischen (Bundes-) Länder und Gebietsteile geführt hat.¹⁴⁾

Parallel dazu kam es auch auf der Ebene der vier Besatzungsmächte in einer Reihe von Schritten zu einer endgültigen Vereinbarung über die räumliche Aufteilung der Besatzungszonen und eine gemeinsame Vorgangsweise bei der Ausübung der Besatzungsrechte untereinander (Erstes Kontrollabkommen vom 4. Juli 1945) sowie gegenüber der Provisorischen Staatsregierung und den anderen österreichischen Behörden.¹⁵⁾

Den Endpunkt dieser Entwicklung, die zur Anerkennung der alleinigen obersten politischen sowie verfassungs- und rechtssetzenden Autorität der Provisorischen Staatsregierung geführt hat, markierte ein Memorandum des Alliierten Rates an Staatskanzler Dr. Renner betreffend die Anerkennung der Provisorischen Regierung vom 20. Oktober 1945.¹⁶⁾

Im Lichte dieser historischen Fakten ist daher den bis zu diesem Zeitpunkt von der Provisorischen Staatsregierung und den ihr unterstellten Behörden erlassenen Verfassungs- und sonstigen Rechtsnormen **trotz beanspruchter genereller Normativität nur partielle Effektivität** zugekommen.¹⁷⁾

4. Das Verfassungs-Übergangsgesetz vom 1. Mai 1945

Da die **Unabhängigkeitserklärung** nur in sehr rudimentärer Weise **Grundzüge einer Verfassung** umschrieb, wurden von der Provisorischen Staatsregierung sehr schnell weitere Maßnahmen in Richtung konkreterer verfassungsrechtlicher Normierung und politischer Normalisierung unternommen und schon am 1. Mai 1945 zwei bedeutsame Verfassungsgesetze beschlossen:

1. das Verfassungs-Überleitungsgesetz (V-ÜG) (StGB1. Nr. 4)
2. die Vorläufige Verfassung (StGB1. Nr. 5)

Mit dem Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 über das neuerliche Wirksamwerden des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929, so lautet der genaue Titel des Verfassungs-Überleitungsgesetzes, wurde das schon in der Unabhängigkeitserklärung enthaltene Versprechen, die wiedererstandene demokratische Republik Österreich "im Geiste der Verfassung von 1920" einzurichten, präziser definiert und in Artikel 1 normiert, daß das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 (B-VG), also das verfassungsrechtliche Hauptgesetz der Ersten Republik - samt allen übrigen Bundesverfassungsgesetzen und in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933 wieder in Wirksamkeit gesetzt werden.

Gleichzeitig wurden alle nach dem 5. März 1933 - dem Tag der "Lahmlegung des parlamentarischen Lebens in Österreich" -

erlassenen Bundesverfassungsgesetze, in einfachen Bundesgesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen und verfassungsrechtliche Vorschriften enthaltenden Verordnungen sowie alle für den Bereich der Republik Österreich von der Deutschen Reichsregierung erlassenen Gesetze, Verordnungen und sonstigen Anordnungen verfassungsrechtlichen Inhaltes für aufgehoben erklärt; einzelne der aufgehobenen Bestimmungen wurden in Artikel 3 des V-ÜG ausdrücklich angeführt.

Da jedoch wegen **Fehlens** der entsprechenden **institutionellen** und **personellen Voraussetzungen** viele **Bestimmungen des B-VG tatsächlich undurchführbar** waren, ordnete Art. 4 an, daß einstweilen die Bestimmungen der sogenannten Vorläufigen Verfassung an deren Stelle treten. Ihr Charakter als **Überleitungsverfassung** wurde auch darin zum Ausdruck gebracht, daß diese Vorläufige Verfassung sechs Monate nach dem Zusammentritt der ersten aufgrund der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Verhältniswahlrechts gewählten Volksvertretung außer Kraft treten sollte.

5. Die Vorläufige Verfassung vom 1. Mai 1945

In acht Abschnitten und 49 Paragraphen legte dann diese Vorläufige Verfassung vom 1. Mai 1945 die grundlegenden Regelungen über Organe, Verfahren und Ziele des Staates fest:¹⁸⁾

I. Allgemeine Bestimmungen (§§1-6)

Österreich wird wieder als eine demokratische Republik eingerichtet. Die überlieferte Ländereinteilung bleibt die räumliche Grundlage für die gesamte staatliche Organisation. Die Grenzen zwischen den einzelnen Ländern bleiben zwar unverändert, wobei allerdings die Grenzen zwischen Nieder-

österreich und Wien vorläufig nach dem Stand vom 10. April 1945 belassen werden und das Burgenland (ebenfalls vorläufig) zwischen Niederösterreich und Steiermark aufgeteilt bleibt. Aufgrund der durch die gewaltsame Annexion Österreichs und durch die kriegerischen Ereignisse geschaffenen besonderen Lage wird **Österreich als zentralistischer Einheitsstaat** organisiert, wobei der künftigen frei gewählten Volksvertretung die Möglichkeit eingeräumt wird, die bundesstaatliche Organisationsform nach den Bestimmungen des B-VG wieder in volle Geltung zu setzen. Vorläufig wird auch eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft eingeführt. Weiters wird auch der Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz im vollen Umfang wieder hergestellt.

II. Provisorische Staatsregierung (§§7-17)

Bis zum Zusammentritt der neu bestellten Volksvertretung nimmt die Provisorische Staatsregierung den Rang des **obersten Organes der Republik** ein. Sie besteht aus dem **Staatskanzler** als Vorsitzenden und der erforderlichen Zahl von **Staatssekretären** und **Unterstaatssekretären**. Zur ständigen Beratung in allen politischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung sind dem Staatskanzler Staatssekretäre ohne Portefeuille beigegeben, die mit dem Staatskanzler als Vorsitzenden den **Politischen Kabinettsrat** bilden.

Neben Vertretungsregelungen für Staatskanzler und Staatssekretäre gibt es auch Bestimmungen über die Bestellung neuer Mitglieder der Provisorischen Staatsregierung. Für den Fall, daß einzelne oder sämtliche Mitglieder der Provisorischen Staatsregierung aus dem Amte scheiden sollten, hätten "die Vorstände der politischen Parteien, die an der Bildung der ersten Provisorischen Staatsregierung beteiligt waren, für die Bildung einer neuen Provisorischen Staatsre-

gierung zu sorgen" gehabt (§§12f.). Den **Vorständen der politischen Parteien** wird also durch diese Bestimmung ausdrücklich **Organqualität zugemessen**, um auf diese Weise die Funktionsfähigkeit der Staatsorganisation auf jeden Fall sichern zu können.

An dieser Bestimmung wird aber ebenso wie an dem **Selbsteinsetzungsverfahren** der Provisorischen Staatsregierung sichtbar, daß der Programmsatz des Art. 1 Abs. 1 der Vorläufigen Verfassung "Österreich wird wieder als eine demokratische Republik eingerichtet" unter legitimatorisch-prozeduralen Gesichtspunkten erst ab der Abhaltung freier Wahlen verwirklicht werden konnte und daß bis dahin der "demokratische Souverän"Volk"ausschließlich **von den Vorständen der politischen Parteien substituiert** worden ist.

Für ihre Amtsführung sollen die Regierungsmitglieder im Hinblick auf das Demokratieprinzip jedoch der künftigen frei gewählten Volksvertretung verantwortlich sein. Neben dieser Verankerung des Prinzips der **parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit**, für welche die Volksvertretung genauere Regelungen zu treffen hatte, ist auch festgelegt worden, daß sich die Provisorische Staatsregierung durch den Beschluß eine eigene Geschäftsordnung zu geben habe.

III. Gesetzgebung (§§18-22)

Als **alleiniges Gesetzgebungsorgan** wurde die **Provisorische Staatsregierung** eingesetzt, die sowohl die dem Bund als auch die nach dem B-VG den Ländern zustehenden Gesetzgebungskompetenzen übertragen bekam. Gesetzesvorschläge konnten einerseits von den einzelnen Mitgliedern der Staatsregierung, aber auch von den Staatsämtern als den bürokrati-

schen Einrichtungen eingebracht werden. Nähere Regelungen für das Beratungs- und Beschlußverfahren - insbesondere auch die Anwesenheits- und Abstimmungserfordernisse für Gesetzesbeschlüsse - sollten in der Geschäftsordnung der Provisorischen Staatsregierung geregelt werden. Eine solche **Geschäftsordnung** ist nie veröffentlicht worden, was nicht ausschließt, daß sie als **interne Verfahrensordnung** bestanden hat und angewendet wurde.

Vorgesehen war auch, daß von der Provisorischen Staatsregierung zur Vorbereitung der Gesetzesvorschläge aus ihrer Mitte Unterausschüsse gebildet werden können, und daß auch außenstehende Personen als Sachverständige zu diesen Beratungen zugezogen werden können. Die Provisorische Staatsregierung konnte sowohl **einfache Gesetze** als auch **Verfassungsgesetze** beschließen. Diese mußten vom Staatskanzler und den übrigen Mitgliedern des Kabinettsrates beurkundet werden. Der einzige Unterschied zwischen diesen beiden Gesetzeskategorien bestand darin, daß Verfassungsgesetze vor ihrer vom Staatskanzler vorzunehmenden Kundmachung im Staatsgesetzblatt der Republik Österreich von sämtlichen Staatssekretären gegenzuzeichnen waren, während die einfachen Gesetzesbeschlüsse nur von den zuständigen Staatssekretären gegengezeichnet wurden.

Verbindlich für die Allgemeinheit wurden die Gesetze - wenn nicht ausdrücklich anderes bestimmt war - erst nach Ablauf des Tages, an dem das Stück des Staatsgesetzblattes, das die Kundmachung enthielt, ausgegeben und versendet wurde. Nähere Regelungen über das Staatsgesetzblatt waren von der Vorläufigen Verfassung einem eigenen Gesetz vorbehalten worden, das ebenso wie das Verfassung-Übergangsgesetz und die Vorläufige Verfassung zum 1. Mai 1945 erlassen, kundgemacht und in Kraft gesetzt worden ist (StGBI. Nr.8).

IV. Verwaltung (§§23-38)

Bestimmte oberste Aufgaben der Verwaltung, die nach dem B-VG 1920/29 dem Bundespräsidenten zukamen, wurden dem **Politischen Kabinettsrat** übertragen:

- so die Vertretung der Republik nach außen,
- die Ernennung der staatlichen Angestellten und die Verleihung von Amts- und Berufstiteln,
- die Begnadigung im Einzelfall und Niederschlagung strafgesetzlicher Verfahren,
- sonstiger Befugnisse in Personalangelegenheiten nach Maßgabe besonderer Gesetze,
- politische oder gesetzesändernde Staatsverträge durften vom Politischen Kabinettsrat jedoch nur nach Genehmigung durch die Provisorische Staatsregierung abgeschlossen werden.

Soweit die Aufgaben der obersten staatlichen Verwaltung nicht ausdrücklich dem Politischen Kabinettsrat vorbehalten wurden, oblag ihre Führung der **Provisorischen Staatsregierung**. Zur Besorgung der Geschäfte der obersten staatlichen Verwaltung waren die **Staatsämter** berufen, deren Zahl und Wirkungsbereich durch Gesetz zu regeln war. Die ursprüngliche Zahl der in der Kundmachung über die Einsetzung einer Provisorischen Staatsregierung aufgezählten zehn Staatsämter wurde durch das Behörden-Überleitungsgesetz vom 18. Juli 1945, StGB1. Nr. 94 beibehalten und bezüglich ihres Wirkungsbereiches gegeneinander (zum Teil neu) abgegrenzt. Die Staatsämter waren somit die den heutigen Bundesministerien vergleichbaren administrativen Einrichtungen, die jeweils von einem Staatssekretär zu leiten waren und denen auch die übrigen staatlichen Verwaltungsbehörden unterstellt wurden.

Gemäß dem zentralistischen Konzept der Vorläufigen Verfas-

sung wurde auch die **staatliche Verwaltung in den Ländern**, soweit nicht staatliche Sonderbehörden eingerichtet waren, in Unterordnung unter die zuständigen Staatsämter in jedem Land durch den **Landeshauptmann** und **seine Stellvertreter** und die dem Landeshauptmann unterstellte **Landeshauptmannschaft** geführt. Der Landeshauptmann und seine Stellvertreter waren von der Provisorischen Staatsregierung aufgrund eines von den Vorständen der politischen Parteien der Länder zu erstattenden Vorschlages zu ernennen. Sie waren gegenüber der Provisorischen Staatsregierung weisungsgebunden und für ihre Amtsführung dieser verantwortlich und konnten deshalb von ihr auch bei Verletzung der Amtspflichten vom Amt enthoben werden.

Eine die Länderautonomie bereits ansatzweise berücksichtigende Regelung wurde für jene "den Ländern als Selbstverwaltungskörpern nach der Überlieferung zustehenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten" getroffen, indem dafür für jedes Land ein "**Provisorischer Landesausschuß**" eingerichtet wurde, dem neben dem Landeshauptmann und seinen Stellvertretern vier bis neun weitere Mitglieder angehörten, die vom Landeshauptmann mit Zustimmung der Provisorischen Staatsregierung aufgrund der Vorschläge der Vorstände der politischen Parteien des jeweiligen Landes zu ihrem Amt zu berufen waren.

In Unterordnung unter die Landeshauptmannschaften wird die unterste staatliche Verwaltung in den Verwaltungsbezirken durch **Bezirkshauptmannschaften** und in den **Städten mit eigenem Statut** durch die **Bürgermeister** geführt. Bezirkshauptmänner und Bürgermeister konnten vom Landeshauptmann nur mit Zustimmung der Provisorischen Staatsregierung ernannt werden.

Für die Verwaltungsbezirke waren ähnlich wie dies bereits im B-VG 1920 vorgesehen war für die Besorgung der ihnen eigenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten Selbstverwaltungseinrichtungen in Gestalt einer **Provisorischen Bezirksvertretung** und eines **Bezirksausschusses** vorgesehen, die jedoch mangels Erlassung eines entsprechenden Ausführungsgesetzes **nicht errichtet** worden sind.

Die Verwaltung in den **Gemeinden** und **Städten mit eigenem Statut** sowie für die **Stadt Wien** wurde einer Regelung durch besondere Gesetze vorbehalten, die schon am 10. Juli als Vorläufiges Gemeindegesetz und Wiener Verfassungs-Überleitungsgesetz beschlossen wurden und am 15. Juli 1945 in Kraft getreten sind (StGBI Nr. 66 und Nr. 67).

In Art. 37 wurde ausdrücklich das **Rechtsstaatsprinzip** verankert und angeordnet, daß die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf. Alle Verwaltungsbehörden wurden auch ermächtigt, innerhalb ihres Wirkungsbereiches zur näheren Durchführung der Gesetze Verordnungen zu erlassen. Überdies konnten sie nach § 38 der Vorläufigen Verfassung, soweit sie durch (einfaches) Gesetz hiezu ausdrücklich ermächtigt wurden, Verordnungen erlassen. Daraus ergibt sich für die Verwaltungsbehörden das Recht, nicht nur **Durchführungsverordnungen**, sondern auch **gesetzesvertretende Verordnungen** zu erlassen.

V. Gerichtsbarkeit (§§39-44)

Im V. Abschnitt der Vorläufigen Verfassung wurden die wichtigsten Vorschriften über die Grundsätze der Justiz normiert. Vor allem wurde die **richterliche Unabhängigkeit** garantiert. Hinsichtlich der Sicherung der Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit wurden jedoch gesetzliche Ausnahmerege-

lungen befristet bis 31. Dezember 1946 ermöglicht. Als oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen wurde wieder der **Oberste Gerichtshof** in Wien errichtet. Desgleichen wurde auch die Mitwirkung des Volkes an der Rechtsprechung wieder hergestellt.

In Ausführung dieser Verfassungsbestimmungen ist dann am 3. Juli 1945 das Gesetz über die Wiederherstellung der österreichischen Gerichtsorganisation beschlossen worden und ab 10. Juli "die am 13. März 1938 bestandene Organisation der Gerichte, staatsanwaltschaftlichen Behörden und sonstigen Justizanstalten wieder hergestellt" worden (StGBI. Nr. 47).

VI. Rechnungskontrolle (§§45, 46)

Zur Prüfung der Gebarung des Staates, der Länder, der Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern und ihrer Betriebe und Anstalten sowie anderer Rechtsträger wurde in Wien der **Staatsrechnungshof** errichtet. Die näheren Bestimmungen über seine Einrichtung und Tätigkeit wurden durch Gesetz der Provisorischen Staatregierung erst am 12. Oktober 1945 in einem Gesetz über den Staatsrechnungshof erlassen (StGBI. Nr. 210).

VII. Verwaltungsgerichtshof (§§47, 48)

Zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Bescheiden, individuell-konkreten Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden wurde der **Verwaltungsgerichtshof** in Wien errichtet.

Die nähere Entwicklung der Aufgabenkreis und das Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes sind durch das Verwaltungsgerichtshofgesetz am 12. Oktober erlassen worden und am

1. November 1945 in Kraft getreten (StGB1. Nr. 208).

VIII. Schlußbestimmungen (§§49, 50)

Im letzten Abschnitt wurde als Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorläufigen Verfassung der 1. Mai festgelegt und die Provisorische Staatsregierung mit der Vollziehung dieses Verfassungsgesetzes betraut.

6. Die Staatssymbole des Wappengesetzes

Obwohl die einzelnen Bestimmungen der Vorläufigen Verfassung bedingt durch ihren Ausnahmecharakter nur in sehr selektiver Weise an das Bundes-Verfassungsgesetz 1920/1929 (= B-VG) anknüpfen, sind dennoch mehrere Passagen ihrer Paragraphen wortgleich aus der Textierung der einzelnen Artikel des B-VG übernommen worden.

Die von den Politikern der ersten Stunde angestrebte Kontinuität zu Staat und Verfassung der Ersten Republik kommt auch im **Wappengesetz** zum Ausdruck, das von der Provisorischen Staatsregierung gleichzeitig mit der Vorläufigen Verfassung in Kraft gesetzt worden ist. In diesem Gesetz über Wappen, Farben, Siegel und Embleme der Republik Österreich (StGB1. Nr. 7) wird das Staatswappen von 1919, das die Zusammenarbeit der wichtigsten werktätigen Schichten versinnbildlicht: der Arbeiterschaft durch das Symbol des Hammers, der Bauernschaft durch das Symbol der Sichel und des Bürgertums durch das Symbol der den Adlerkopf schmückenden Stadtmauerkrone, wieder eingeführt. "Dieses Wappen wird zur Erinnerung an die Wiedererringung der Unabhängigkeit Österreichs und den Wiederaufbau des Staatswesens im Jahre 1945 dadurch ergänzt, daß eine gesprengte Eisenkette die beiden Fänge des Adlers umschließt". In Artikel 2 und 3

werden sodann die **Farben der Republik** mit rot-weiß-rot, die **Flagge** sowie das **Staatssiegel** noch genauer beschrieben.

Während Wappen, Siegel und Flagge des Staates von der Provisorischen Staatsregierung sofort gesetzlich festgelegt worden waren, ist bezüglich der **Staatshymne** (= Bundeshymne) erst viel später - am 22. Oktober 1946 - von der Bundesregierung ein entsprechender Beschluß gefaßt und in der Wiener Zeitung veröffentlicht worden.

7. Novellen zur Vorläufigen Verfassung

Die Errichtung des **Verfassungsgerichtshofes** ist in der Vorläufigen Verfassung noch nicht vorgesehen gewesen, sie wurde aber in dem Verfassungsgesetz vom 12. Oktober 1945 über einige Abänderungen der Vorläufigen Verfassung vorgenommen und durch ein Verfassungsgerichtshofgesetz vom selben Tag durchgeführt (StGB1. Nr. 196 und Nr. 209).

I. Oktobernovelle vom 12. Oktober 1945

In dieser Oktobernovelle zur Vorläufigen Verfassung, die am 21. Oktober 1945 in Kraft trat, wurden neben der Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit nach Maßgabe der Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 (= B-VG) auf Wunsch der nach Wien einberufenen Länderkonferenz vom September 1945 auch die **Gesetzgebungskompetenzen** zwischen der Provisorischen Staatsregierung und den Provisorischen Landesregierungen **neu aufgeteilt**.

Demnach hatte die Provisorische Staatsregierung nur mehr die nach der Zuständigkeitsverleihung des B-VG in der Fassung von 1929 dem Bund zustehende Gesetzgebung und Grundsatzgesetzgebung auszuüben, während die **Landesgesetzgebung**

bis zum Zusammentritt frei gewählter Landtage **ab jetzt die Provisorischen Landesregierungen** auszuüben hatten. Die Provisorische Staatsregierung hatte sich jedoch im zwingenden Bedarfsfall das Recht vorbehalten, auch in Angelegenheiten, die nach dem B-VG in die Kompetenz der Landesgesetzgebung fielen, "der einheitlichen Regelung durch die staatliche Gesetzgebung" zuzuführen.

Durch diese Oktobernovelle wurde der ursprüngliche zentralistische Einheitsstaat der Vorläufigen Verfassung in einen **dezentralisierten Einheitsstaat** umgewandelt. Da der Provisorischen Staatsregierung noch eine Notgesetzgebungsrecht in Landesangelegenheiten zustand, war der bundesstaatliche Charakter des Staates noch nicht gegeben, dieser wurde erst durch die vollständige Wiederinkraftsetzung des B-VG am 19. Dezember 1945 wiederhergestellt.

II. Burgenlandgesetz vom 29. August 1945

Vor der Oktobernovelle war aufgrund verschiedener politischer Entwicklungen in den Ländern bereits eine andere Abänderung der Vorläufigen Verfassung beschlossen worden: Durch Verfassungsgesetz vom 29. August 1945 über die Wiedererrichtung des selbständigen Landes Burgenland (Burgenlandgesetz - StGB1. Nr. 143) wurden mit Wirkung vom 1. Oktober 1945 das Burgenland wieder als selbständiges Land der Republik errichtet und "die Grenzen zwischen dem Land Niederösterreich und dem Burgenlande ... nach dem Stande vom 1. März 1938 wiederhergestellt", wobei eine Grenzberichtigung im einzelnen bis 1. Jänner 1946 vorgenommen werden sollte.

Auffällig an der Textierung dieses Passus des Burgenlandgesetzes in Art. I ist der Umstand, daß nicht auch auf die

Wiederherstellung der Grenzen zwischen dem Land Burgenland und dem Land Steiermark Bezug genommen worden ist, obwohl in Art. II desselben Gesetzes sehr wohl die Frage der Rückübereignung ehemals burgenländischer Grundstücke aus dem Eigentum sowohl des Landes Niederösterreich als auch des Landes Steiermark an das Land Burgenland geregelt wurde. Da kein anderer Grund ersichtlich ist, handelt es sich bei der Textierung dieses Abschnittes offensichtlich nur um ein legislatives Versehen. Dieses ist aber deswegen nicht weiters von Belang, weil bereits der normative Gehalt des Satzes in Art. I § 2 leg. cit. "Das Burgenland wird wieder als selbständiges Land der Republik errichtet" in Verbindung mit dem § 2 der Vorläufigen Verfassung - "Die überlieferte Ländereinteilung bleibt die räumliche Grundlage für die gesamte staatliche Organisation" - auch das Wiedererstehen der überlieferten Landesgrenzen wie sie vor dem 1. beziehungsweise 13. März 1938 zwischen dem Land Burgenland und dem Land Steiermark bestanden haben, bewirkt.

In diesem Zusammenhang verdient jedoch der Umstand Interesse, daß trotz der vorläufigen verfassungsgesetzlich verfügbaren Aufteilung des Burgenlandes für die Gemeinden des ehemals selbständigen Landes Burgenland in Art. 3 des Vorläufigen Gemeindegesetzes vom 10. Juli 1945 (StGBI. Nr. 66) mit Wirksamkeit vom 15. Juli 1945 "vorläufig wieder das burgenländische Gemeinderecht" in Geltung gesetzt worden war. Dies mag vielleicht ein Hinweis dafür sein, daß aus rechtstechnischen Überlegungen die Wiedererrichtung des Burgenlandes eher indiziert war, als die verschiedenen politischen Schwierigkeiten in den Beziehungen der verantwortlichen Politiker in Wien, Niederösterreich, der Steiermark und dem Burgenland in den ersten Wochen und Monaten nach Kriegsende vermuten ließen.¹⁹⁾

8. Widersprüche in der Vorläufigen Verfassung

Daß es in dieser ersten Verfassungsphase von April bis Dezember 1945 noch vereinzelt andere juristische Widersprüche und Ungereimtheiten gegeben hat, resultiert nicht nur aus der oft bewußt unpräzisen und formalhaft plakativen Textierung einzelner Passagen der entsprechenden Verfassungs- und Rechtsvorschriften, sondern auch aus der Unbestimmtheit und Undurchschaubarkeit sowie dem Wandel und der Widersprüchlichkeit der tatsächlichen Verhältnisse, die als Anlaß, Begleiterscheinung oder Folgewirkung einzelner politischer und legislatischer Entscheidungen zu berücksichtigen waren.

So ist es im nachhinein auch interessant zu fragen, ob in der Zeit der Geltung der Vorläufigen Verfassung auch andere Verfassungsbestimmungen, vor allem solche des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Fassung 1929 Geltung beanspruchen hätten können. Diese Frage stellt sich vor allem deshalb, weil Art. 4 Abs. 1 Verfassungs-Überleitungsgesetz normiert hat, daß nur "an die Stelle der Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929, die ... tatsächlich undurchführbar geworden sind" die Bestimmungen der Vorläufigen Verfassung zu treten hätten. Demnach würden die Bestimmungen, die tatsächlich anwendbar gewesen wären (z. B. Regelungen über die Grund- und Freiheitsrechte), gegolten haben. Berücksichtigt man noch den Wortlaut des Art. 1 Verfassungs-Überleitungsgesetzes, dann wären auch "alle übrigen Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933" in Wirksamkeit gestanden.

Obwohl hiezu sowohl die Rechtswissenschaft wie auch die Rechtspraxis unterschiedliche Standpunkte ausgebildet

haben, ²⁰⁾ ist eher davon auszugehen, daß die Vorläufige Verfassung als geschlossener Normenkomplex konzipiert war, der die Bezugnahme auf die Bestimmungen des B-VG nur als programmatische politische Richtschnur ansah, ihnen selbst während der Dauer der Geltung der Vorläufigen Verfassung selbst Wirksamkeit einräumen zu wollen.

Dies geht zum einen daraus hervor, daß die Bestimmungen der Vorläufigen Verfassung, wie auch die vorangegangene Darstellung ihrer Grundzüge gezeigt hat, als ausreichende normative Grundlage zumindest einer Notstandsverfassung anzusehen waren und in ausreichendem Maße geeignet waren, staatliches Handeln und staatliche Anschlußentscheidungen sowohl rechts-formal als auch rechts-inhaltlich zu determinieren.

Zum anderen läßt sich dieser Standpunkt auch dadurch begründen, daß die Vorläufige Verfassung eine Reihe von Bestimmungen enthielt, die mit solchen des Bundes-Verfassungsgesetzes zum Teil wortgleich übereinstimmen ²¹⁾ und die deshalb bei der Annahme der Geltung der Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes überflüssig gewesen wären.

Bezüglich der verfassungsrechtlichen Nebenbestimmungen außerhalb des B-VG ist darüber hinaus zu bemerken, daß deren Geltung vielfach unmittelbar oder mittelbar von der Geltung des B-VG als verfassungsrechtliches Hauptgesetz abhängt oder ausgeht, sodaß deren selbständiges Inkrafttreten im Zweifel nicht anzunehmen ist.

Abschließend kann daher festgehalten werden, daß auch aus Gründen der Klarheit und Eindeutigkeit sowie der Übersichtlichkeit und Geschlossenheit einer Staatsverfassung die **Vorläufige Verfassung** vor allem von den handelnden Staatsorganen jedenfalls im Zeitraum ihrer Geltung als **ausreichende** und **einzige Rechtsgrundlage** ihrer Entscheidungen angesehen werden konnte und wohl auch angesehen wurde.

Diese Ansicht wird auch dadurch bestärkt, daß die Geltung der **Vorläufigen Verfassung** nur **transitorischen Charakter** haben sollte und nach Normalisierung des politischen und gesellschaftlichen Lebens schon in sehr naher Zukunft, konkret: spätestens sechs Monate nach dem Zusammentritt der ersten aufgrund des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Verhältnismahlrechtes gewählten Volksvertretung, die **Vorläufige Verfassung** zwingend außer Kraft treten sollte.²²⁾

In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, daß dieses vorgesehene sechsmonatige Übergangsstadium zur angestrebten endgültigen Verfassung, dem Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 samt Nebengesetzen und Verfassungsbestimmungen, nicht in Anspruch genommen werden brauchte und schon am Tage des ersten Zusammentritts des Nationalrates, am 19. Dezember 1945, die **Vorläufige Verfassung** außer Kraft und das **B-VG** in vollem Umfang in Kraft gesetzt werden konnte.²³⁾

9. Das positive Recht als Instrument gesellschaftlicher Stabilisierung

Eine der wichtigsten Maßnahmen der durch die Verfassungsakte vom 27. April beziehungsweise 1. Mai eingesetzten und für zuständig erklärten Staatorgane war die **Wiederherstellung eines geordneten Rechtslebens.**

Da gerade in politischen und gesellschaftlichen Umbruchzeiten, wie sie die Tage und Wochen nach Kriegsende darstellten, dem **positiven Recht** eine besondere **verhaltenssteuernde Funktion** zukam, war es wichtig, möglichst rasch für die einzelnen Lebensbereiche der Menschen Handlungsrichtlinien und **Erwartungssicherheiten** für ihr Handeln und Erwarten **in Form des positiven Rechts** zur Verfügung zu stellen.

Mit dem Steuerungsinstrument des **positiven Rechtes**, hinter dem die **staatliche Macht** mit ihrem **physischen Gewaltmonopol** steht, das **Durchsetzbarkeit** und **Erzwingbarkeit** garantiert und somit auch zu breiter **sozialer Akzeptanz motiviert**, wird es möglich, mit klar formulierten Entscheidungen und mehrfach kombinierten und verknüpften Entscheidungsketten in die einzelnen gesellschaftlichen Bereiche hineinzuwirken.

Das positive Recht ermöglicht auf diese Weise nicht nur **sachlich-praktikable** und **zweckmäßig-rationale**, sondern auch sehr unwahrscheinliche und **künstliche Lösungen** für die einzelnen Lebensbereiche der Menschen. Dadurch wird es möglich, mittels politisch ausgewählter und rechtlich bevorzugter Relationen diese einzelnen Lebensbereiche der

Menschen miteinander in Beziehung zu setzen und solcherart der gesamten Gesellschaft Kohärenz und Stabilität, Identität und Perspektiven zu geben, die sie in tiefgreifenden Umbruchsphasen ansonsten nur schwer erlangen könnte.²⁴⁾

Mit dem positiven Recht ist es, wie die vielen unterschiedlichen Gesetze, Verordnungen und Kundmachungen im Staatsgesetzblatt und den Kundmachungsblättern des Jahres 1945 zeigen, möglich gewesen, in **jeden Sektor der Gesellschaft hineinzuwirken**, dort Änderungen einzuleiten und Entscheidungen zu treffen, an die andere Entscheidungen und Ereignisse anschließbar waren. So konnte in einer unsicheren gesellschaftlichen Gesamtlage **Übertragbarkeit von Entscheidungen und Anschlußsicherheit für den Aufbau längerer Übertragungssicherer Handlungsketten** hergestellt werden und gleichzeitig auch durch die rechtliche Ausformulierung gesellschaftlicher Verhältnisse eine zumindest künstliche und vorläufige **Stabilisierung** erzielt werden, die gleichzeitig auch strukturierende Bedingungen abgibt für anschließende weitere rechtliche und/oder faktische Aufbauakte.

Unter derartigen Gesichtspunkten war es unmittelbar nach Kriegsende nicht nur möglich, etwa das Problem der Wohnungsbeschaffung (z. B. StGB1. Nr. 138) und Nahrungsmittelversorgung wirksam zu lösen zu versuchen, zum Beispiel durch rechtlich geregelte Preise, Lebensmittelbewirtschaftung oder Ablieferungsverpflichtungen für Herbstgemüse (z. B. StGB1. Nr. 63, 89, 176), Tierseuchen zu bekämpfen (StGB1. Nr. 197) oder den Papierverbrauch für Druckzwecke zu steuern (StGB1. Nr. 147), sondern auch "gesunde Verhältnisse in der Privatwirtschaft" durch ein eigenes Wirtschaftssäuberungsgesetz (StGB1. Nr. 160) herzustellen oder

oder Universitäten und Hochschulen durch entsprechende Hochschul- und Studiengesetze wieder einzurichten (z. B. StGB1. Nr. 75, 76, 77) oder Theater, Kinos und Varietés etc. durch ein eigenes Veranstaltungsbetriebsgesetz (StGB1. Nr. 101) in Gang zu bringen, sondern auch Kriegsoffer finanziell zu entschädigen (StGB1. Nr. 36) oder Nationalsozialisten registrieren und entnazifizieren zu lassen (StGB1. Nr. 13, 18, 40).²⁵⁾

10. Das Rechts-Überleitungsgesetz vom 1. Mai 1945

Die verantwortlichen Politiker und Beamten und Juristen in der Provisorischen Staatsregierung und in den Staatsämtern wählten hiezu nicht den Weg, für alle Bereiche des Privat- und Geschäftslebens, für Wirtschaft, Sozial- und Kulturbereich etc. jeweils die Rechtsregeln neu zu formulieren, sondern sie knüpften aus Gründen einer raschen **Normalisierung** auf den zu Kriegsende bestehenden deutschen Rechtsbestand an und leiteten ihn in die neu entstandene österreichische Staats- und Rechtsordnung über. Nur dort, wo dies aus politisch-ideologischen oder sachlich-faktischen Verhältnissen nicht möglich war, wurden eigene Gesetze und Verordnungen erlassen.

Zu diesem Zweck traf das gleichzeitig mit dem Verfassungs-Überleitungsgesetz und der Vorläufigen Verfassung am 1. Mai von der Provisorischen Staatsregierung erlassene jedoch **rückwirkend** bereits mit 1. April 1945 in Kraft gesetzte **Verfassungsgesetz über die Wiederherstellung des Rechtslebens** in Österreich (StGB1. Nr. 6) folgende Regelung:

§ 1 sah vor, daß alle nach dem 13. März 1938 erlassenen Gesetze und Verordnungen sowie alle einzelnen Bestimmungen in solchen Rechtsvorschriften aufgehoben werden,

- a) mit dem Bestand eines freien und unabhängigen Staates Österreich oder
- b) mit den Grundsätzen einer echten Demokratie unvereinbar sind,
- c) dem Rechtsempfinden des österreichischen Volkes widersprechen oder
- d) typisches Gedankengut des Nationalsozialismus enthalten.

Die Provisorische Staatsregierung stellt mittels Kundmachung fest, welche Rechtsvorschriften im Sinne dieser Kriterien als aufgehoben zu gelten haben. Die Kundmachung kann auch bestimmen, ob und in welchem Umfang frühere Rechtsvorschriften anstelle der aufgehobenen in Geltung treten.²⁶⁾

§ 2 dieses Gesetzes sah vor, daß alle übrigen Gesetze und Verordnungen, die nach dem 13. März 1938 für die Republik Österreich oder ihre Teilbereiche erlassen wurden, bis zur Neugestaltung der einzelnen Rechtsgebiete als österreichische Rechtsvorschriften in vorläufige Geltung gesetzt werden.

Das Rechts-Überleitungsgesetz hat zwar ausdrücklich nur die Übernahme der reichsdeutschen Normen geregelt. Demnach ist bezüglich des einfachgesetzlichen Rechtes der 1. Republik einschließlich des Ständestaates davon auszugehen, daß dieses Recht deshalb auch als übergeleitet zu betrachten ist, weil das frühere österreichische Recht 1938 von der deutschen Rechtsordnung übergeleitet worden war und damit dieses als gleichsam in den österreichischen Rechtsbestand rücktransformiert angesehen werden kann.

Da mit den genannten Überleitungsregelungen nicht immer in eindeutiger Weise endgültig und zweifelsfrei geklärt werden konnte, welche Rechtsregeln auf welcher Ranghöhe für die Behandlung eines Sachverhalts heranzuziehen seien, hat sich um diesen Problemkomplex der Rechtsüberleitung eine sehr reichhaltige rechtswissenschaftliche Diskussion mit zum Teil auch unterschiedlichen Auffassungen in der Spruchpraxis der Gerichte und Verwaltungsbehörden entwickelt.²⁷⁾

11. Das Behörden-Überleitungsgesetz vom 20. Juli 1945

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Vollendung des Staatsaufbaues nach 1945 war die Liquidierung der deutschen Behörden in Österreich und die Wiedererrichtung der Staatsämter, der Staatskanzlei und der ihr unterstehenden Behörden sowie weiters auch der Gerichte. Diese Aufgabe wurde durch das Gesetz vom 20. Juli 1945 über die Überleitung der Verwaltungs- und Justizeinrichtungen des Deutschen Reiches in die Rechtsordnung der Republik Österreich (Behörden-Überleitungsgesetz - StGB1. Nr. 94) vorgenommen, das auch den einzelnen Staatsämtern und Behörden jeweilige Wirkungsbereiche zuteilte.

12. Das Vorläufige Gemeindegesetz vom 10. Juli 1945

Dieses Gesetz hat die Vorschriften des deutschen Gemeinderechts aufgehoben und das österreichische Gemeinderecht, welches großteils auf dem Reichsgemeindegesetz von 1862 beruhte, wieder eingeführt (StGB1. Nr. 66). Dadurch ist auch diese staatliche Organisationsebene in großen Zügen im Sinne des B-VG wiederhergestellt worden. Am selben Tag ist auch mit einem eigenen Wiener-Verfassungs-Überleitungsgesetz (StGB1. Nr. 67) das neuerliche Wirksamwerden der Verfassung der Stadt Wien in der Fassung von 1931 zumindest

bezüglich der kommunalen Organe und Zuständigkeiten verfügt worden.

13. Das Beamtenüberleitungsgesetz vom 22. August 1945

Durch dieses Gesetz wurden von der Provisorischen Staatsregierung alle Dienstrechtsvorschriften wie sie für öffentliche Bedienstete vor dem 13. März 1938 bestanden hatten, wieder in Kraft gesetzt (StGBI. Nr. 134). Sonderregelungen sahen u. a. die Rehabilitierung politisch verfolgter Beamter vor sowie die Besetzung von Dienstposten mit politisch zuverlässigen Personen, "um eine der Republik Österreich ergebene, nach Gesinnung und Haltung einwandfrei österreichische, demokratische Beamtenschaft zu schaffen".

14. Das Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz und das Staatsbürgerschaftsgesetz vom 10. Juli 1945

Nachdem in den bisher dargestellten verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen von der Provisorischen Staatsregierung erlassenen Vorschriften grundlegende Fragen von Organisation, Verfahren und Personal sowie der Inhalte und Ziele der neu aufgebauten staatlichen Herrschaftsordnung umschrieben worden waren, wurde im "Gesetz vom 10. Juli 1945 über die Überleitung in die österreichische Staatsbürgerschaft" und im "Gesetz vom 10. Juli 1945 über den Erwerb und Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft" (StGBI. Nr. 59 und 60) auch der **Personenkreis näher bestimmt, welcher der wiedererrichteten österreichischen Staatsordnung unterstellt worden ist.**

Die Unabhängigkeitserklärung vom 27. April hatte festgestellt, daß ab diesem Tag "alle Österreicher wieder im staatsbürgerlichen Pflicht- und Treueverhältnis zur Repu-

blik Österreich" stehen und § 5 der Vorläufigen Verfassung vom 1. Mai hatte für die Republik Österreich "vorläufig eine einheitliche österreichische Staatsbürgerschaft" vorgeschrieben. Diese Bestimmungen wurden nun durch das Staatsbürgerschafts-Überleitungsgesetz vom 10. Juli insofern präzisiert, als rückwirkend ab 27. April 1945 als Hauptgruppe

- a) "die Personen, die am 13. März 1938 die österreichische Bundesbürgerschaft besessen haben" und
- b) "die Personen, die in der Zeit vom 13. März 1938 bis 27. April 1945 bei Weitergeltung des Bundesgesetzes vom 30. Juli 1925 BGBl. Nr. 283 über den Erwerb und den Verlust der Landes- und Bundesbürgerschaft in der am 13. März 1938 geltenden Fassung die Bundesbürgerschaft durch Rechtsnachfolge nach einem österreichischen Bundesbürger (Abstammungslegitimation, Ehe) erworben hätten"

zu österreichischen Staatsbürgern erklärt wurden.

Vom Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft **ausdrücklich ausgenommen** wurden alle diejenigen Personen, die nach dem **Verbotsgesetz** als "**Illegale**" zu behandeln waren. Neben einzelnen Sonderbestimmungen für Staatenlose gab es auch für ausgebürgerte Personen, die Mitglied der Provisorischen Staatsregierung, Landeshauptmann (Stellvertreter) oder Mitglied der Provisorischen Landesausschüsse geworden sind, insofern eine Sonderregelung, als sie automatisch durch Antritt dieses Amtes die österreichische Staatsbürgerschaft erwarben.

15. Wahlgesetz für Nationalrat, Landtag und Gemeinderat der Stadt Wien vom 19. Oktober 1945

Um den angekündigten Übergang zum Bundes-Verfassungsgesetz 1920 beziehungsweise 1929 vornehmen zu können, war es notwendig, möglichst bald entsprechende Volksvertretungen zu wählen, die in weiterer Folge auch die im B-VG vorgesehenen sonstigen Verfassungsorgane bestellen konnten, die allein ja die jeweiligen Bestimmungen des B-VG effektuieren konnten.

Nachdem es durch intensive Kontakte der führenden Politiker in Wien und in den Ländern gelungen war, sehr rasch übersichtliche und stabile politische Verhältnisse herzustellen,²⁸⁾ wurde bereits am 19. Oktober 1945 von der Provisorischen Staatsregierung das "Verfassungsgesetz über die erste Wahl des Nationalrates, der Landtage und des Gemeinderates der Stadt Wien in der befreiten Republik Österreich" erlassen (StGBI. Nr. 198).

In den Ländern wurden in Ausführung dieses Verfassungsgesetzes entsprechende Landesgesetze erlassen, die auch die Zahl der für die Landtage zu wählenden Abgeordneten festsetzten. Für den Nationalrat waren 165 Abgeordnete zu wählen. Als Zeitpunkt für die genannten Wahlen wurde der 25. November 1945 festgelegt. Mit Ausnahme der aufgrund der besonderen Verhältnisse erforderlichen **Notmaßnahmen** wurden großteils die Bestimmungen der Nationalratswahlordnung 1923 übernommen. Eine wichtige Änderung betraf allerdings die **Ausschließung vom Wahlrecht** von ca. 500 000 Personen wegen ihrer Mitgliedschaft bei der NSDAP oder einem ihrer Wehrverbände.

Zu den Wahlen waren bedingt durch diese Ausschließungsgrün-

de, durch Kriegsverluste, Kriegsgefangenschaft und Emigration und Tod in Konzentrationslagern nur 3,449 605 Personen wahlberechtigt, zum Unterschied von 4,121 282 Wahlberechtigten im Jahre 1930. Die Wahlbeteiligung bei der Nationalratswahl war mit 94 Prozent höher als bei den Wahlen in der 1. Republik. Das Wahlergebnis brachte einen großen Erfolg der ÖVP, die mit nahezu der Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen die **absolute Mehrheit** im Nationalrat erzielen konnte (ÖVP: 85, SPÖ: 76 und KPÖ: 4 Mandate). Auch die Wahlen in die Landtage brachten **eindeutige Ergebnisse** jeweils **zugunsten von ÖVP und SPÖ** ohne bedeutende Stimmen- oder Mandatsanteile der KPÖ oder anderer politischer Parteien.²⁹⁾

16.) 2. Verfassungs-Überleitungsgesetz vom 13. Dezember 1945

Im Anschluß an die Wahlen wurden zwischen ÖVP und SPÖ **Koalitionsverhandlungen** zur Bildung einer neuen Regierung geführt. Dabei wurde auch vereinbart, daß auch bei der Zusammensetzung der Landesregierung, des Wiener Stadtsenates und der Gemeindevorstände das **Proporzprinzip** angewendet werden sollte. Vor Zusammentritt des Nationalrates beschloß die Provisorische Staatsregierung am 13. Dezember noch ein Verfassungsgesetz, womit verfassungsrechtliche Anordnungen aus Anlaß des Zusammentrittes des Nationalrates und der Landtage getroffen wurden (StGB1. Nr. 232). So wurden vorläufig bereits die Geschäftsordnungen des Nationalrates, des Bundesrates, der Landtage und des Gemeinderates der Stadt Wien nach dem Stand der Gesetzgebung vom 5. März 1933 wieder in Wirksamkeit gesetzt.

Weiters wurde die durch die B-VG-Novelle 1929 vorgesehene Einrichtung des **Länder- und Ständerates** anstelle des Bundesrates **rückgängig gemacht** und angeordnet, daß der

Bundesrat durch Festlegung der von jedem Land zu entsendenden Mitglieder wieder **in Funktion** gesetzt werde. Weiters wurde verfügt, daß nach dem Zusammentritt von Nationalrat und Bundesrat unverzüglich die **Bundesversammlung** einzuberufen sei, um den **Bundespräsidenten** zu wählen. Bis zur Wahl des Bundespräsidenten hatte der Politische Kabinettsrat die Geschäfte des Bundespräsidenten zu führen.

Abschließend wurde noch im Artikel VI ausgesprochen, daß die der Provisorischen Staatsregierung zustehende Gesetzgebung "dem Parlament übertragen" wird, und die Regierungsgewalt der Provisorischen Staatsregierung auf die zu bestellende Bundesregierung zu übertragen ist.

Für die Länder wurde angeordnet, daß die Gesetzgebung auf die Landtage übergehe. Weitere erforderliche Übergangsbestimmungen sollten einem besonderen Verfassungsgesetz vorbehalten bleiben.

17. Verfassungs-Übergangsgesetz vom 19. Dezember 1945 und Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920

Dieses Gesetz sollte auch die Frage der Überleitung des ab April 1945 übernommenen Rechtes in das Rechtsquellen-system des B-VG regeln und klären, ob das übergeleitete sowie das durch die Provisorische Staatsregierung und andere Rechtssetzungsorgane von April bis Dezember 1945 geschaffene Recht als Gesetz oder Verordnung beziehungsweise als Bundes- oder Landesrecht weitergelte. Der am 19. Dezember erstmals zusammengetretene Nationalrat hatte zu diesem Zweck auch das "Bundesverfassungsgesetz, womit das B-VG in der Fassung von 1929 wieder in Kraft gesetzt und anlässlich seines Wiederinkrafttretens Übergangsbestimmungen getroffen werden (Verfassungs-Übergangsgesetz 1945)", beschlossen. Da

der Alliierte Rat diesem Gesetz seine Zustimmung nicht erteilte, konnte es nicht im Bundesgesetzblatt kundgemacht werden, sodaß es auch nicht in Wirksamkeit getreten ist.³⁰⁾

Zur Überbrückung dieses staatsrechtlichen Notstandes wurden daher von der österreichischen Rechtspraxis ersatzweise die im Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920 (BGBl. Nr. 2) niedergelegten Grundsätze auf die Überleitung des Rechtszustandes aus der Periode der Geltung der Vorläufigen Verfassung in die mit 19. Dezember 1945 beginnende Periode der vollen Wirksamkeit des Bundes-Verfassungsgesetzes analog angewendet. Auf diese Weise konnte durch einen Rückgriff auf eine bewährte Überleitungsregelung des Jahres 1920 beim Übergang vom Provisorium der Vorläufigen Verfassung des Jahres 1945 zum endgültigen Wirksamwerden des "Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 in der Fassung 1929" auch der sonstige Rechtsbestand an Gesetzen und Verordnungen in Geltung bleiben. Nur so war es möglich, die Normalisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse im neuen österreichischen Staat mit Hilfe der Steuerungs- und Lenkungsleistungen des positiven Rechts auch unter dem Regime des B-VG ohne störende Unterbrechungen fortzusetzen.³¹⁾

18.) Zusammentritt des neugewählten Nationalrates und endgültiges Inkrafttreten des B-VG 1920/29

Mit der Konstituierung des Nationalrates am 19. Dezember 1945 sowie mit dem Zusammentritt der Landtage und in weiterer Folge des Bundesrates waren die Voraussetzungen geschaffen, die Vorläufige Verfassung vom Mai 1945 durch das B-VG endgültig zu ersetzen. Obwohl in Art. 4 Verfassungsüberleitungsgesetz vorgesehen war, daß die Vorläufige Verfassung "sechs Monate nach dem Zusammentritt der ersten

aufgrund des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Verhältniswahlrechtes gewählten Volksvertretung außer Kraft" treten sollte, wurde von der österreichischen Rechtspraxis davon ausgegangen, daß bereits am 19. Dezember 1945 das B-VG 1920/29 wieder voll in Kraft getreten sei.

Tatsächlich war es ja auch möglich geworden, durch den Zusammentritt von Nationalrat und Bundesrat einerseits Verfassungsgesetze und einfache Gesetze zu beschließen und andererseits auch die Bundesversammlung einzuberufen, die wiederum einen Bundespräsidenten wählen konnte. Die Ernennung einer Bundesregierung sowie die Bestellungen der anderen im B-VG vorgesehenen Organe und Funktionäre, Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgewichtshof, Rechnungshof, Richter und Verwaltungsbeamte, waren somit ebenfalls möglich geworden und auch tatsächlich binnen kurzem vorgenommen worden. Bereits am 20. Dezember 1945 trat die Bundesversammlung zusammen, um Staatskanzler Dr. Karl Renner zum Bundespräsidenten zu wählen, der wiederum schon am selben Tag die neue Bundesregierung mit Bundeskanzler Ing. Leopold Figl ernennen und an geloben konnte.³²⁾

19. Österreichisches Verfassungsrecht und alliiertes Kontrollrecht

Im Rückblick auf diese ersten Wochen und Monate nach dem Einmarsch der Alliierten Truppen in Österreich verwundert vor allem, daß es so **rasch gelungen** ist, die österreichische **Staatsordnung** durch die Provisorische Staatsregierung unter Staatskanzler Dr. Renner **wieder aufzubauen**, und auch in erstaunlich kurzer Zeit Verwaltung und Justiz wieder in Gang zu bringen und ein so **großes Gesetzgebungs- und Verwaltungsprogramm** durchzuführen, das die Grundlagen schuf für den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wiederaufbau Österreichs. Im Vergleich zu anderen europäischen

Staaten gelang es in Österreich durch die im Vorstehenden dargestellten und erläuterten rasch und entschlossen gesetzten Rechtsakte der Provisorischen Staatsregierung einen außerordentlichen Vorsprung in der Rückkehr zu geordneten politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen zu erzielen.

Paradoxerweise war es gerade die **Haltung der sowjetischen Besatzungsmacht**, die der Provisorischen Staatsregierung Möglichkeiten der administrativen und legislativen Entfaltung gab, die in den westlichen Besatzungszonen keine Parallele fanden. Die Erklärung hierfür ist, wie Gerald Stourzh vermerkt, in der Taktik der Sowjets zu finden, eine Fernsteuerung der Regierungstätigkeit über den Umweg der Teilnahme einheimischer Kommunisten an der Regierung zu versuchen, während sich die Westmächte viel stärker auf direkte Verwaltungs- und Kontrolltätigkeit ihrer Militärregierungen stützten.³³⁾

Während der Förderung der **Regierung Renner** durch die Sowjets bei den **Westmächten** längere Zeit **mißtrauisch bis ablehnend** beurteilt wurde und die von ihr gesetzten Akte vorerst nicht zur Kenntnis genommen worden sind, konnte die Provisorische Staatsregierung **fast ungehindert (Verfassungs-)Gesetze beschließen** und **Verordnungen erlassen**. Solange sich die Westmächte weigerten, nach Wien zu gehen - bis 1. September 1945 - waren sie auch nicht in der Lage, die dort sich entfaltenden Aktivitäten der Provisorischen Staatsregierung und der einzelnen Staatsämter zu beurteilen oder zu kontrollieren.

Andererseits verliefen die Bemühungen der Staatsregierung um einen **staatsrechtlichen Wiederaufbau Österreichs** in staatlicher **Einheit trotz Zonenteilung** gleichsam im luft-

leeren Raum, weil nicht abschätzbar war, welche Haltung letztlich die Westalliierten einnehmen würden. Unter derart unsicheren militär- und außenpolitischen Konzepten und Aktionen der Alliierten vermitteln die hier dargestellten Rechtsquellen eine eigenartige Sicht der Realität: Sie verdecken mehr als sie aufdecken und stellen Macht zur Schau, die sie (noch) gar nicht hatten. Sie erweisen sich damit als symbolische Akte, die ihre **Machtbasis überzogen** hatten und zwischen **Vertrauen der Russen** und **Mißtrauen der Westalliierten** eine nur vorläufige und sehr labile Existenz fristeten.

Zwischen diesen beiden Extrempositionen von Vertrauen und Mißtrauen war es aber für die Provisorische Staatsregierung **möglich, Zeit zu gewinnen** - und Zeit ist die kritische Variable für den Aufbau komplexer Systemstrukturen. Wer Zeit hat, kann handeln und Maßnahmen setzen, die schon deshalb eine größere Chance auf Weiterbestand haben, weil ihre Rücknahme auch Zeit brauchte, in der erst rückgängig gemacht werden müßte, was dann erst noch - freilich anders - wieder neu entschieden und geregelt werden müßte. Wer somit Zeit hat zu handeln und diese Zeit voll ausfüllt, setzt tendenziell **vollendete Tasachen**, sodaß sich schließlich aus der **Tempoüberlegenheit** auch ein sachlicher - in unserem Fall: ein politisch-faktischer - Vorteil ergibt.

Als schließlich die Westmächte am 1. September doch dann mit ihren Truppen die ihnen zugewiesenen Zonen in Wien übernahmen und am 11. September 1945 der **Alliierte Rat** als **oberstes Kontrollgremium der Besatzungsmächte** zu seiner Sitzung im Hotel Imperial in Wien zusammentrat, wurde in seiner Proklamation an das österreichische Volk die Provisorische Staatsregierung mit keinem Wort erwähnt. In diesem Dokument heißt es hingegen, daß der Alliierte Rat

"die oberste Macht in Österreich übernommen (hat), in Dingen, die Österreich als Ganzes betreffen". Allerdings nimmt aber in diesem Dokument der Alliierte Rat auch "mit Genugtuung zur Kenntnis, daß Österreich bereits ansehnliche Fortschritte am Wege der Demokratisierung des Landes gemacht hat und ermahnt alle Österreicher, ehrlich und selbstlos ihre Pflicht gegenüber dem eben wiedergeborenen österreichischen Staat zu tun".³⁴⁾

Nachdem die von Dr. Renner einberufene Länderkonferenz vom 24. bis 26. September einerseits Einigkeit über eine Erweiterung der Provisorischen Staatsregierung als auch über die Durchführung gesamtösterreichischer Nationalrats- und Landtagswahlen für den 25. November 1945 gebracht hatte, empfahl dann der Alliierte Rat am 1. Oktober den vier Regierungen, die Autorität der Provisorischen Staatsregierung auf ganz Österreich auszudehnen und anzuerkennen. Die **offizielle Anerkennung** erfolgte dann durch ein Memorandum des Alliierten Rates vom 20. Oktober 1945. In diesem Memorandum wird aber immer noch von dem im sogenannten **ersten Kontrollabkommen** vom 4. Juli 1945 zwischen den vier Bestzungsmächten **ohne Mitwirkung österreichischer Organe** vereinbarten Programm ausgegangen, daß der Alliierte Rat die Oberhoheit in Österreich habe und daß somit nicht nur die Mitglieder der Provisorischen Staatsregierung und die "Ministerien und Regierungsämter" unter dessen Weisungsgewalt stünden, sondern auch "gewisse Regierungsfunktionen" dem Alliierten Rat vorbehalten bleiben, wobei im gegebenen Fall Herrn Dr. Renner mitgeteilt werde, um welche Funktionen es sich handle.³⁵⁾

Dieses **faktische Unterordnungs- und Abhängigkeitsverhältnis** der österreichischen Organe, das durch das **zweite Kontrollabkommen** vom 28. Juni 1946 inhaltlich konkretisiert und verfahrensmäßig spezifiziert worden ist, bestand trotz

des durch Konstituierung des Nationalrates eingeleiteten Inkrafttretens der Bundes-Verfassung 1920/29 bis zum Abzug der Alliierten Truppen am 25. Oktober 1955 weiter.³⁶⁾ Nicht zuletzt hat sicherlich auch dieser Umstand wesentlich dazu beigetragen, daß die **Verfassungswirklichkeit** in Österreich in manchen Belangen anders verlaufen ist, als es das **Verfassungsrecht** vorgesehen hätte.

Vor allem wird dabei die politische Rolle der **Koalitionsregierungen** in ihrem **dominanten Verhalten gegenüber dem Parlament** auf dem Hintergrund der hier dargestellten Ereignisse und Zusammenhänge in dieser ersten Phase des Staatsaufbaues in Österreich des Jahres 1945 besser verständlich.³⁷⁾

IV. ALLGEMEINE HANDLUNGSPROBLEME DES STAATSAUFBAUES 1945

Die dargestellten Rechtsetzungsakte, die zum staatsrechtlichen Wiederaufbau Österreichs im Jahre 1945 geführt haben, lassen zwei **Aspekte** deutlich erkennen:

Zum einen wurde bereits bei den ersten Maßnahmen der Provisorischen Staatsregierung konsequent das Grundkonzept einer parlamentarischen Demokratie anvisiert mit dem **Bundes-Verfassungsgesetz 1920/29** als konkretes **inhaltliches Vorbild**.

Zum anderen stützte sich die Provisorische Staatsregierung auch bei ihrer **formalen Vorgangsweise** auf das **prozessuale Schema** des Staatsaufbaues und der Rechtsüberleitung, das in den **Jahren 1918 bis 1920** beim Aufbau der demokratisch-republikanischen Verfassung erprobt hatte werden können.

Dabei ist von der Regierung Renner großer Wert auf **Schnelligkeit** gelegt worden, um mit ihren jeweiligen Maßnahmen

möglichst **rasch vollendete Tatsachen** setzen zu können. Das war nicht nur den Alliierten Mächten gegenüber wichtig, sondern auch zur Vereinheitlichung der (partei-)politischen Bemühungen in Österreich selbst notwendig.

Hier hat es vor allem mit den Kommunisten immer wieder Meinungsunterschiede über Inhalte und Vorgangsweise bei der Erlassung der einzelnen Verfassungsgesetze und Gesetze gegeben, die mehr als einmal fast zum Bruch der Regierungskoalition geführt hätten. Vor allem wollten die Kommunisten gleich zu Beginn die geplante Wiedereinführung des B-VG in der Fassung 1929 als "Heimwehrverfassung" und somit als undemokratisch ablehnen. Sie haben letztlich nur unter Vorbehalt zugestimmt und mit dem Hinweis, daß eine erst zu wählende konstituierende Nationalversammlung dem neuen Österreich eine endgültige neue Verfassung geben werde.

Auch Dr. Renner selbst, auf den die erste Bezugnahme zum Bundes-Verfassungsgesetz 1920 zurückgeht, hatte ursprünglich geplant, nach einer kurzen Übergangszeit eine neue Verfassung auszuarbeiten, vor allem auch mit einer geänderten Regionalstruktur und mit stärkerem zentralistischen Einschlag. Letztlich wurde aber dann doch - hauptsächlich unter dem Einfluß von Dr. Adolf Schärf - als Kompromiß, dem auch die ÖVP zustimmen konnte und der demnach auch eine deutliche Zäsur zu den antiparlamentarischen Aktionen der Regierung Dollfuß markierte, auf das "Bundes-Verfassungsgesetz 1920 in der Fassung 1929 nach dem Stand der Gesetzgebung vom 5. März 1933" als kleinster gemeinsamer Nenner für das Verfassungsprogramm zurückgegriffen.³⁸⁾

Die letztlich gewählte **3-Phasenregelung** wurde als **Kompromiß** dann doch von der **gesamten Regierung** und **allen Parteien** mitgetragen, freilich mit jeweils anderen Hoffnungen und

Erwartungen der einzelnen Parteien und Personen verknüpft:

- Zuerst für eine übersehbare kurze Übergangszeit eine straffe **zentralistische Verfassung**, wie sie den Vorschlägen Dr. Renners entsprach.
- Sodann an diese **automatisch anschließend**, die Wiederherstellung der **verfassungsmäßigen Zustände**, wie sie bis **1933 bestanden** hatten.
- **Schließlich** auch noch die Möglichkeiten weiterer Verfassungsänderungen, **allenfalls Neukonstruktion einer Verfassung** - erst auf dem gesicherten Boden der republikanischen Verfassung des Jahres 1933.

Zeitdruck hat im April und Mai objektiv sicher eine große Bedeutung gehabt und ist auch von Dr. Renner als der Zentralfigur dieser Ereignisse geschickt als **soziales Druckmittel** gegenüber den anderen Regierungsmitgliedern eingesetzt worden. Um nur ja keine Unklarheiten und Zweifel an Arbeits- und Funktionsfähigkeit, gegenseitiger Loyalität und umfassender Legitimität aufkommen zu lassen, war rasches aber auch einheitliches Handeln das Gebot der Stunde für die Provisorische Staatsregierung.

Die große Wichtigkeit des Zeitfaktors wird auch daran ersichtlich, daß die Provisorische Staatsregierung letztlich sogar mit dem **Trick der Rückdatierung** oder dem **rückwirkenden Inkraftsetzen** wichtiger Verfassungsgesetze und Gesetze **Zeit gewinnen** und zugleich auch wichtige **Sachentscheidungen vorstrukturieren** wollte.

So sind etwa die Vorläufige Verfassung mit ihren wichtigsten Begleitgesetzen, obwohl sie erst am 13. Mai 1945 in

der Provisorischen Staatsregierung beschlossen worden waren, auf den 1. Mai rückdatiert und mit diesem Termin veröffentlicht und in Kraft gesetzt worden. Und das Rechts-Überleitungsgesetz ist dann noch rückwirkend mit 10. April 1945 in Kraft gesetzt worden.

Zusammenfassend kann man daher festhalten, daß es bei den verfassungsetzenden Entscheidungen der verantwortlichen Politiker des Jahres 1945 einen offenkundigen **Orientierungsprimat des Zeitdrucks** gegeben hat. Das heißt, daß neben den **quasi natürlichen Vordringlichkeiten der Umwelt** auch eine Orientierung an einem **quasi künstlich gesetzten Zeitdruck** den Staatsaufbau 1945 wesentlich beschleunigt hat. Oder anders gewendet: **Zeitdruck** konnte helfen, **Konsens** herzustellen und beschleunigte auch die Lösung von **Sachproblemen**.

Vielleicht werden diese Zusammenhänge durch eine Zwischenüberlegung zum Verhältnis von **zeitlichen, sachlichen und sozialen Dimensionen** des Lebens und Erlebens, des Handelns und Denkens, des Seins und Bewußtseins noch deutlicher sichtbar:³⁹⁾

Üblicherweise gehört zur Normalität menschlichen Zusammenlebens eine gewisse Trennung und **relativ autonome Stabilisierung** von **zeitlichen, sachlichen und sozialen Strukturen** der Welt. Das Fortschreiten der Zeit darf nicht als solches die Sachstrukturen der Welt ändern - etwa in dem Sinne, daß von Augenblick zu Augenblick alles anders werden könnte. Die sachliche Ordnung muß gegen den Zeitfluß relativ indifferent sein: Was heute sachlich richtig ist, muß es auch morgen sein.

Desgleichen muß auch die **soziale Dimension** - also die Frage des Konsenses, der Zustimmung, der Übereinstimmung

der Meinungen von der Sachordnung und auch von der Zeitstruktur getrennt werden - d. h. es muß "sachliche" Kriterien der Erkenntnis und des Verhaltens geben, die unabhängig davon gelten, existieren und funktionieren, ob der einzelne zustimmt, sie also sozial akzeptiert oder nicht.

Ebenso gilt normalerweise auch, daß Ereignisse (in der Sachdimension) Konsens nicht schlechthin erschüttern. Änderungen in der Welt müssen so viel Konsensgrund übriglassen, daß die Situation gemeinsam neu definiert werden kann. Deshalb darf auch das Fortschreiten der Zeit allein kein ausreichender Grund sein, die Meinung zu ändern; es besteht kaum die Gefahr, daß der Wechsel von Montag auf Dienstag Sitten und Gebräuche, Institutionen und Organisationen, Einstellungen und Selbstdarstellungen revolutionär verändert.

Eine solche Perspektive zeigt, daß die einzelnen Dimensionen des Welterlebens, des privaten, gesellschaftlichen und auch des politischen Lebens trotz wechselseitiger Invarianzen und relativer Autonomie voneinander abhängig bleiben - und zwar deshalb, weil die Komplexität und je eigene Problematik einer jeden Dimension nur in Bezug auf die anderen zum Problem wird. Jede Dimension hat ihre eigene Problematik - wenn man so will, ihre eigene Art von Knappheit -, aber diese Problematik ergibt sich nur daraus, daß in den anderen Dimensionen der menschlichen Orientierung Grenzen gesetzt sind. Die Sachstrukturen der Welt, nämlich die Eigenart unendlich vieler Dinge und Ereignisse, in bestimmter Weise und nicht anders zu sein, wäre unproblematisch, wenn zu ihrer Erforschung unbegrenzte Zeit zur Verfügung stände oder Konsens garantiert wäre, so daß alles erfragt werden könnte. **Konsensprobleme** würden nicht auf-

treten, wenn die Zeit für kommunikative Verständigung unendlich wäre oder die sachliche Struktur der Welt einfach. In einer **einfachen Welt** würde auch Zeit **nicht knapp** werden können und Konsensbildung würde keine Zeit kosten. In Wirklichkeit begrenzen und verknappen die Weltdimensionen sich wechselseitig.

Was als Prämisse unserer weiteren Überlegungen betont werden muß, ist, daß in unserer modernen Welt - und somit auch in einer von ihren Folgen, Krieg, Zerstörung und Not sowie Meinungsverschiedenheiten über das Leben und Zusammenleben der Menschen geprägten Situation wie sie 1945 bestand - Zeit, sachlicher Sinnbesitz (über eine Verfassung) und sozialer Konsens darüber knappe Güter sind, und daß ihre Problematik auf einem Verhältnis wechselseitiger Bedingungen beruht. Das bedeutet nun - und damit kommen wir auf Umwegen wieder zu unserem Thema zurück - , daß besonders in großen gesellschaftlichen, weltpolitischen Umbruchzeiten - wie 1918 oder eben 1945 - die "Anspruchsniveaus" in bezug auf Zeitaufwand, erfaßbaren und notwendigen sachlichen Sinn und sozialen Konsens (= Übereinstimmung oder Harmonie) nicht unabhängig voneinander gesehen werden können, - und schon gar nicht in einer Zeit großer sachlicher und sozialer Umbrüche, wo Städte zerbombt, Fabriken zerstört sind, Wohnungen fehlen, Hunger und Krankheit herrschen.

Wenn demnach ein Entscheidungssystem oder handelnde Akteure wie die Provisorische Staatsregierung unter diesen sachlichen Schwierigkeiten Entscheidungen treffen müssen, dann brauchte man viel **Konsens** (der aber auch nicht bestand, vor allem nicht, wenn man die Besatzungsmächte als Akteure miteinander bezieht) - oder man **brauchte viel Zeit** oder eine **sachlich perfekte beziehungsweise zumindest befriedigende**

Patentlösung.

Entscheidungstheoretische Erkenntnisse weisen darauf hin, daß **knappe Entscheidungszeit sachlich zu unteroptimalen Entscheidungen** zwingt, zum Verzicht auf vollständige Ermittlung der relevanten Informationen und Abwägung aller denkbaren Alternativen führt. Was liegt näher als auf das **Bewährte zurückzugreifen**, es vielleicht etwas zu modifizieren, anzupassen. Und dafür bot sich die demokratische Verfassung der Jahre 1920/29 fast zwangsläufig an.

Wenn der eine nicht weiß, was der andere plant, geht man kein Risiko ein, d. h. man sucht nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner; wo findet man ihn am leichtesten? In der gemeinsamen Geschichte, in allen gemeinsamen Erfahrungshintergründen, gemeinsamer Lebenserfahrung, Kultur, Sprache, Grundwerte, Recht und Verfassung, das einmal Dagewesene ist dann das bereits Bekannte, dem der Vorzug gegeben wird vor dem Unbekannten, das "dejà vu" verleiht Sicherheit - ebenso wie dann Sicherheit personalisiert wird und etwa Dr. Karl Renner von den Sowjets und allen Parteien als Garant eines demokratischen Verfassungsaufbaus angesehen wurde.

Unter gesteigerter Riskantheit des außenpolitischen Drucks und wirtschaftlicher Not gelingt ein Neubeginn allemal schneller - große Kontingenz, **große Unsicherheit** wirkt, so paradox das klingt, als **Beschleuniger des Systemaufbaues:**

Mit anderen Worten: **Aller Anfang ist leicht!**

Der Anfang läuft wie von selbst und er wird umso schneller gemacht, je weniger Zeit man hat. Freilich ist gerade da die erste Grundentscheidung wichtig - wie diese ausfällt - bestimmt fast logisch automatisch den weiteren Verlauf der Dinge.

Ein weiterer Gesichtspunkt des Staatsaufbaues muß eben falls noch unter allgemeineren Gesichtspunkten behandelt werden:

Wenn in Krisensituationen - und 1945 war eine solche - ein Neuaufbau einer Gesellschaft, eines Staates, eines politischen Systems gelingen soll, müssen unterschiedlichste soziale Beziehungen und Erwartungen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden.

Für das Einregulieren menschlicher Beziehungen und in die Zukunft gerichteter gegenseitiger Erwartungshaltungen, die für den Aufbau komplexer sozialer Ordnungsgefüge unerlässlich sind, gibt es zwei grundlegende Verhaltensweisen: **Vertrauen** und **Mißtrauen**.⁴⁰⁾ Wobei die Grenzen zwischen beiden sehr vage sind und insbesondere Vertrauen sehr leicht in Mißtrauen umschlagen kann.

Vertrauen ist dabei die **Verhaltensstrategie mit der größeren Reichweite**. Wer Vertrauen schenkt und wer Vertrauen genießt, kann sein **Handlungspotential beträchtlich erweitern** und hat einen **größeren Kombinationsspielraum**.

Mißtrauen hingegen ist **stärker einschränkend**. Man läßt sich auf ein Risiko nur ein, wenn man für Eventualitäten vorgebeugt hat, zum Beispiel Sanktionen in der Hand hat oder gegen Schaden versichert ist.

Vertrauen und Mißtrauen liegen, wie gesagt, eng beieinander und insbesondere **Vertrauen kann leicht in Mißtrauen umschlagen**. Kleine Anzeichen für einen Mißbrauch des Vertrauens genügen dann oft, um eine radikale Änderung der Beziehungen auszulösen. Und weil man das weiß, wird wiederum ein auf Vertrauen gründender Systemaufbau stabilisiert und abgesichert.

Der Gegenvorgang, der Übergang von Mißtrauen zu Vertrauen, wird nicht so abrupt, sondern - wenn überhaupt - nur allmählich vollzogen. Er bleibt auf zusätzliche Stützen - etwa auch im Recht - angewiesen.

Gelingt es, in einer kritischen Situation - und die Staatsgründungsphase 1945 war eine solche - grundlegende Vertrauensbeziehungen herzustellen, dann kann **Vertrauen** für einen Systemaufbau einen **zirkulären, sich selbst voraussetzenden und bestätigenden, bestärkenden Charakter** gewinnen. Es macht Systembildungen möglich und gewinnt dann wieder Kraft für verstärkende, riskantere Reproduktionen. Und gerade in dieser Gründungsphase des Jahres 1945 ist sichtbar geworden, wie wichtig Vertrauensbeziehungen zwischen verschiedenen Personen und Gruppen waren:

- Vertrauen von Russen in Renner,
- Vertrauen der Sozialisten in Renner,
- Vertrauen von Renner in Kunschak und die ÖVP,
- Vertrauen von Renner in die kommunistischen Parteiführer und umgekehrt,
- Vertrauen in die parlamentarischen Verfahren,

Vertrauen in die Rechtsordnung und die neuen Organe
des Staates,
Vertrauen in die demokratischen Prozesse,
Vertrauen in das Wahlergebnis.

Dabei ist **Vertrauen** auch sehr stark auf symbolische, institutionelle und persönliche **Absicherungen** angewiesen:

- Dr. Renner als Gründungskanzler, auch der 1. Republik,
- persönliche Glaubwürdigkeit der einzelnen Politiker als Demokraten und Antifaschisten,
- persönliche Beziehungen einzelner Politiker aus den KZs,
- Vieraugengespräche der Spitzenpolitiker,
- politischer Kabinettsrat als Vertrauensgremium ohne Verfahren, ohne Überstimmungsmöglichkeit,
- Vertrauen in das neu erstande Österreich ("Österreich als Nation").

Aber auch in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens war es notwendig, wieder tragfähige Vertrauensbeziehungen herzustellen; wobei sich unter diesem Aspekt nicht nur der "Schleichhandel" betrachten läßt, sondern auch der Vorgang der "Entnazifizierung", der Rückstellung von Vermögenswerten oder der Aufhebung von Verurteilungen und Verfolgungsakten des nationalsozialistischen Regimes oder aus der Zeit des Ständestaates.

Auf Dauer jedoch und in die Breite wirkend war es notwendig, das **Anfangs-Vertrauen** zusehends **institutionell abzusichern** und zu überhöhen - dies geschah durch das öffentliche Recht, durch den Ausbau der Rechtsordnung bei gleichzeitiger Stärkung des Rechtsbewußtseins und der Rechtsbefolgungsnotwendigkeit.

Von **größter Bedeutung** war für die Provisorische Staatsregierung die **Verhinderung oder Verzögerung manifester offizieller Mißtrauensbekundungen der Westalliierten** und die Erlangung des vollen Vertrauens aller Besatzungsmächte, weil erst dadurch ihre endgültige faktische Anerkennung sowie die Wirksamkeit der von ihr gesetzten rechtlichen Aufbauakte gesichert waren.

Dabei ist der Regierung Renner auch der Zeitfaktor mehrfach zu Hilfe gekommen: Denn **Zeitdruck wirkt vertrauensbildend und Vertrauen erleichterte den Staatsaufbau**, weil es eben einen größeren Bereich von Anschlußhandlungen absichert und legitimiert. Nicht zuletzt sind im April und Mai 1945 viele Probleme rascher entschieden worden, die unter normalen Umständen - d. h. von mehr Zeit und weniger gegenseitigem Vertrauen - viel länger beratschlagt oder gar nie - noch dazu einstimmig - entschieden worden wären.

Unter diesen Gesichtspunkten kann man auch dem **Prinzip der Einstimmigkeit** interessante Perspektiven abgewinnen. Der in ihm zum Ausdruck kommende **Konsens** hatte sich nämlich 1945 **nicht so sehr aus sozialem Gleichklang**, sondern eher aus der **Rationalität des Sachzwanges und des Zeitdrucks** eingespielt.

Darüber hinaus stehen auch **Einstimmigkeitsregel und Befehl** in einer auffälligen **Beziehung funktionaler Äquivalenz**, weil bezüglich ihrer Wirkungen, d. h. den Möglichkeiten, Dinge zu entscheiden, **Befehl und Einstimmigkeit gleich wirksam** sind. Insofern war der Konsens durch Einstimmigkeit beim Staatsaufbau 1945, anders als zwischen 1918 und 1920, auch deshalb leichter durchzusetzen, weil den autoritären, quasi militärischen Befehlen der Alliierten durch entsprechende Anschlußmaßnahmen auf seiten der österreichischen

Verantwortlichen entsprochen werden mußte. Daß dabei auch der **autoritäre Erfahrungshintergrund** der ständischen und nationalsozialistischen Ära bei der Rezeption fremder alliierter Befehle und deren Transformation in eigene österreichische einstimmige Entscheidungen gleichfalls eine gewisse Prädisposition bei einzelnen österreichischen Politikern dieser Ära bewirkt haben könnte, erscheint unter entscheidungsorientierten Gesichtspunkten ebenfalls plausibel.

Außerdem stellten auch die unübersichtlichen außen- und innenpolitischen Verhältnisse sowie die drängenden wirtschaftlichen Notlagen und sonstige ungewisse persönliche und gesellschaftliche Zustände eine zusätzliche Motivation dar, sich **Gewißheit, Sicherheit und Übersichtlichkeit** zu schaffen - und wenn alles unsicher und unübersichtlich ist, dann ist vielfach eine lediglich **formale Einigkeit** und **prozedurale Einheitlichkeit** oft das einzige, dessen man sicher sein kann, sodaß sie gleichsam selbstverständlich als tragfähige Basis für den Aufbau komplizierterer politischer und sozialer Verhältnisse und folgenreicherer Anschlußentscheidungen herangezogen werden.

Es zeigt sich allerdings auch, daß die **Einstimmigkeitsregel** in politischen Gremien ohne Vertrauen nicht denkbar und länger durchzuhalten ist - ja sie ist im Gegenteil Ausdruck ininstitutionalisierten und formalisierten persönlichen Vertrauens. Damit aber persönliches Vertrauen entstehen und sozial ausgebaut werden kann, bedarf es auch eines gewissen Minimums an inhaltlicher Übereinstimmung, das sich bei funktionierenden Vertrauensbeziehungen durch einstimmige Beschlüsse in verschiedenen Gremien inhaltlich verbreitern und verfestigen läßt.

So gesehen waren Zeitdruck, Vertrauen und Einstimmigkeit politischer Gremien Orientierungskonzepte, die einander wechselseitig bedingt haben und so auch wesentlich den Aufbau der staatlichen Ordnung in Österreich im Jahre 1945 bestimmt haben.

Anmerkungen:

- 1) Siehe den Stand der Forschung kritisch referiert und kommentiert bei Robert WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Wien 1972, S. 19 ff.
- 2) Siehe etwa die bekannten Biographien und Erinnerungen von beziehungsweise über Renner und Schörf oder Figl und Raab oder Ernst Fischer sowie mit einem Überblick über den derzeitigen historischen Forschungsstand die Arbeit von Manfred RAUCHENSTEINER, Der Sonderfall, Neudruck Wien 1985. Als in jüngster Zeit veröffentlichte Arbeiten populären Charakters siehe beispielsweise Hugo PORTISCH, Österreich II, 2 Bde, Wien 1985 sowie als Beispiele für die letztgenannte Kategorie Franz DANIMANN und Hugo PEPPER (Hrsg.), Österreich im April '45, Wien - München - Zürich 1985 und Frauen der ersten Stunde 1945-1955, Wien-München-Zürich 1985.
- 3) Es sei hier für ausführlichere Erläuterungen auf die verschiedenen Lehrbücher zur Staats- und Verfassungslehre verwiesen, für das österreichische, eher juristisch orientierte Verfassungsverständnis siehe besonders Hans KELSEN, Reine Rechtslehre, 2. Aufl., Wien 1960, S. 228 ff. und Ludwig K. ADAMOVIČ und Bernd-Christian FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Wien-New York 1985, S. 1 ff. mit weiteren Nachweisen.
- 4) Siehe zum folgenden Niklas LUHMANN, Die Funktion des Rechts: Erwartungssicherung oder Verhaltenssteuerung? In: Ders., Ausdifferenzierung des Rechts, Frankfurt a. M. 1981, S. 78.
- 5) Siehe allgemein zur Bedeutung des Rechts in der Gesellschaft Niklas LUHMANN, Rechtssoziologie, 2. Aufl., Opladen 1983.
- 6) Niklas LUHMANN, Rechtssoziologie, S. 108 und Andreas ZIELCKE, Die symbolische Natur des Rechts, Berlin 1980.
- 7) Siehe zum Verhältnis Recht und physische Gewalt näher LUHMANN, Rechtssoziologie, S. 106 ff.
- 8) Text abgedruckt bei Stephan VEROSTA, Die internationale Stellung Österreichs 1938 bis 1947, Wien 1947, S. 52 ff. Zur Entstehung der Moskauer Deklaration siehe Reinhold WAGNLEITNER, Großbritannien und die Wiedererrichtung der Republik Österreich, phil. Diss., Salzburg 1975, S. 25 ff.
- 9) Siehe dazu vor allem Adolf MERKL, Der Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich - eine Geschichtslegende. In: Juristische Blätter 1955, S. 439 ff. und DERS., War Österreich von 1938 bis 1945 Bestandteil des Deutschen Reiches? In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 82, 1957, S. 480 ff. Siehe dazu auch den Überblick bei Michael SCHWEITZER, Die Folgen des zweiten Weltkrieges

- für Österreich. In: Archiv des Völkerrechts 1985, S. 130 ff.
- 10) Siehe dazu die ausführliche Schilderung bei Karl RENNEN, Denkschrift über die Geschichte der Unabhängigkeitserklärung Österreichs und die Einsetzung der provisorischen Regierung der Republik, Wien 1945 und Adolf SCHÄRF, Zwischen Demokratie und Volksdemokratie, Wien 1950.
 - 11) Vgl. die Kundmachung über die Einsetzung einer Provisorischen Staatsregierung vom 27. April 1945, StGBI. Nr. 2.
 - 12) Siehe dazu die Darstellung bei RAUCHENSTEINER, Der Sonderfall, S. 63 ff.
 - 13) Vgl. die Übersicht bei RAUCHENSTEINER, S. 63 ff.
 - 14) Siehe die Darstellung bei Franz Josef FEICHTENBERGER, Die Länderkonferenzen 1945. Die Wiedererrichtung der Republik Österreich, phil. Diss., Wien 1965.
 - 15) Text bei Stephan VEROSTA, Die internationale Stellung Österreichs, S. 66 ff.
 - 16) Text bei VEROSTA, S. 97 f.
 - 17) Siehe die Darstellung der faktischen Verhältnisse bei RAUCHENSTEINER, Der Sonderfall, S. 63 ff.
 - 18) Obwohl die Vorläufige Verfassung und das Verfassungs-Übergangsgesetz laut Staatsgesetzblatt mit 1. Mai 1945 beschlossen, kundgemacht und in Kraft gesetzt worden waren, sind sie tatsächlich erst am 13. Mai von der Provisorischen Staatsregierung beschlossen worden. Vgl. dazu SCHÄRF, Zwischen Demokratie und Volksdemokratie, S. 29 f.
 - 19) Siehe dazu die ausführliche Darstellung der Ereignisse bei August ERNST, Zur Wiedererrichtung des Burgenlandes im Jahr 1945. In: Burgenländische Heimatblätter, Jg. 1968, Heft 3, S. 105 ff.
 - 20) Vgl. dazu im einzelnen mit Verweisen auf die gegensätzlichen Standpunkte in Lehre und Judikatur Rober WALTER, Österreichs Bundesverfassungsrecht, S. 27 ff.
 - 21) So zum Beispiel die Bestimmungen über den Gleichheitssatz und das Legalitätsprinzip in den §§ 16 beziehungsweise 37 und weiters die §§ 39 ff.
 - 22) So ausdrücklich Artikel 4 des Verfassungs-Überleitungsgesetzes.
 - 23) Zur differenzierten juristischen Beurteilung des Zeitpunktes des Wiederinkrafttretens des B-VG siehe auch Leopold WERNER, Vorläufige Verfassung oder Bundesverfassung. In: Österreichische Juristenzeitung 1946, S. 277 ff.
 - 24) Siehe dazu allgemein Rüdiger LAUTMANN, Werner MAIHOFER, Helmut SCHELISKY (Hrsg.), Die Funktion des Rechts in der modernen Gesellschaft, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 1, Bielefeld 1970.
 - 25) Siehe neben einzelnen Verordnungsblättern der Staatsämter vor allem die im Staatsgesetzblatt des Jahres 1945 durch Gesetze und Verordnungen geregelten Themenbereiche.
 - 26) Im Jahrgang 1945 des Staatsgesetzblattes wurden durch eine Reihe derartiger Kundmachungen 418 Rechtsvorschriften aus der nationalsozialistischen Zeit aufgehoben.
 - 27) Vgl. dazu Robert WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, S. 31 ff. mit weiteren Verweisen.

- 28) Siehe die Darstellung der Ereignisse im einzelnen bei Manfred RAUCHENSTEINER, Der Sonderfall, S. 63 ff. mit weiteren Literaturverweisen zur Situation in den Ländern.
- 29) Siehe dazu die genauen Daten in: Rodney STIEFBOLD u. a. (Hrsg.), Österreichisches Wahlhandbuch, Bd. III, Teil C - Wahlstatistik, Wien 1966, S. 115 ff.
- 30) Siehe den Text abgedruckt in Nr. 1 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, 5. Gesetzgebungsperiode.
- 31) Siehe zur verfassungsrechtlichen Entwicklung nach dem 19. Dezember 1945 Robert WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, S. 41 ff. und Robert WALTER, Heinz MAYER, Grundriß des österreichischen Bunderverfassungsrechts, 5. Aufl., Wien 1985, S. 31 ff.
- 32) Vgl. dazu Gerald STOURZH, Die Regierung Renner, die Anfänge der Regierung Figl und die Alliierte Kommission für Österreich, September 1945 bis April 1946. In: Archiv für österreichische Geschichte 1966, Bd. 125, 1966, S. 321 ff.
- 33) Gerald STOURZH, Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955, Graz-Wien-Köln 1980, S. 95.
- 34) Text bei Stephan VEROSTA, Die internationale Stellung Österreichs, S. 95
- 35) Stephan VEROSTA, S. 97
- 36) Siehe zur politischen und gesellschaftlichen Entwicklung Österreichs in dieser Zeit die einzelnen Beiträge in Erika WEINZIERL und Kurt SKALNIK (Hrsg.), Das neue Österreich. Geschichte der Zweiten Republik, Graz-Wien-Köln 1975.
- 37) Siehe dazu näher Helmut WIDDER, Parlamentarische Strukturen im politischen System. Zu Grundlagen und Grundfragen des österreichischen Regierungssystems, Berlin 1979, S. 141 ff.
- 38) Siehe dazu die Ausführungen bei Adolf SCHÄRF, Zwischen Demokratie und Volksdemokratie, S. 26 ff.
- 39) Siehe dazu vor allem die Darstellung dieser Zusammenhänge bei Niklas LUHMANN, Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten. In: DERS., Politische Planung, Opladen 1971, S. 143 ff.
- 40) Siehe diesbezüglich aufschlußreich die Ausführungen bei Niklas LUHMANN, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, 2. Aufl., Stuttgart 1973 und DERS., Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a. M. 1984, bes. S. 179 ff.

Im stummen Dunkel
schreit der Kauz,
das tote Pferd wacht auf
und überspringt
den unsichtbaren Graben.
es versinkt
mit seiner Blutspur
und dem blanken Splitter
ohne Aufbegehren--