© Landesmuseum für Burgenland, Austria, download unter www.biologiezentrum.at

Wissenschaftliche Arbeiten aus dem Burgenland Heft 95
Sigel WAB 95

Burgenland 1921
Anfänge, Übergänge, Aufbau
„Schlaininger Gespräche 1991"

Eisenstadt 1996
Österreich
ISBN

HELMUT WIDDER

Verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Fragen bei der Angliederung des Burgenlandes an Österreich*

Politische Entwicklungen in Jugoslawien beziehungsweise in den russischen Republiken der letzten Wochen und Tage haben unserem Thema eine eigenartige Aufmerksamkeit zukommen lassen. Was sich vor mehr als 70 Jahren im Gebiet des ehemaligen Westungarns, dem heutigen Burgenland, abspielte, nämlich das Entstehen eines neuen staatlichen Gebildes, kann heute auch - freilich unter geänderten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in diesen Gebieten beobachtet werden. Interesse und Aktualität dieses unseres Themas erklären sich somit nicht nur ausschließlich aus dem 70 Jahrjubiläum, das in diesen Tagen im Burgenland gefeiert wird, sondern auch aus den aktuellen politischen Ereignissen, die sich gleichfalls auf dem Gebiet des früheren Großstaates Österreichisch-Ungarische Monarchie zeitverzögert um 70 Jahre abspielen.

Aus diesen Gründen möchte ich versuchen, nicht so sehr auf die tatsächlichen rechtlichen Fragen der Entstehung des Burgenlandes beziehungsweise der Angliederung des Burgenlandes an Österreich einzugehen, sondern verstärkt allgemeine verfassungstheoretische Überlegungen in den Mittelpunkt meiner Ausführungen zu stellen.Diese allgemeinen Ausführungen mögen dann auch dazu dienen, Sachverhalte, die sich vor 70 Jahren abgespielt haben, mit solchen, die sich heute ereignen, unter abstrakteren Gesichtspunkten zu vergleichen, um damit sowohl Erkenntnisgewinne über die damalige Situation als auch vielleicht neue Einsichten in heutige Problemlagen zu gewinnen.

I. Mehrere Problemebenen bei der Staatsentstehung

Die Entstehung der Republik Deutschösterreich 1918 und auch die Entstehung des Burgenlandes 1921 oder das Wiedererstehen der Republik Österreich und wieder auch des Burgenlandes 1945 sind allerdings, anders als dies etwa bei den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien der Fall ist, Beispiele dafür, daß derartige Staatsentdes

* siehe Anhang

© Landesmuseum für Burgenland, Austria, download unter www.biologiezentrum.at

Burgenlandes 1945 sind allerdings, anders als dies etwa bei den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien der Fall ist, Beispiele dafür, daß derartige Entstehungsprozesse im großen und ganzen friedlich und relativ rasch verlaufen und erfolgreich abgeschlossen werden können.

Unter rechtlichen Aspekten können wir derartige Staatsentstehungsprozesse, wie sie sich also vor 70 Jahren in unserem Gebiet ereignet haben, unter mehreren Gesichtspunkten betrachten beziehungsweise mehreren politischen und rechtlichen Ebenen unterscheiden:

1. Wir können erstens einmal eine völkerrechtliche Ebene unterscheiden, wo Staatsverträge abgeschlossen werden, wo internationale Organisationen tätig werden, wo Staaten oder neu entstandene Staaten durch die Völkergemeinschaft anerkannt oder (noch) nicht anerkannt werden, wo Kriege zwischen Staaten um Gebietsteile ausgetragen werden, wo bürgerkriegsähnliche Ereignisse oder kriegerische Auseinandersetzungen auf einem Staatsgebiet die Nachbarstaaten oder die internationale Staatengemeinschaft insgesamt berühren.

2. Sodann gibt es eine verfassungsrechtliche Ebene des Staates, der neues Staatsgebiet hinzubekommen hat, aber auch desjenigen Staates, der Staatsgebiet verloren hat, oder es handelt sich um eine verfassungsrechtliche Ebene eines neu entstehenden oder neu entstandenen Staates, wenn sich also ein neues staatlich-politisches und gesellschaftliches System durch eine Verfassung neu zu konstituieren versucht. Daß derartige Emergenz- und Konstitutionsprozesse längere Zeit brauchen können, um sich als wirksam herauszustellen und Bestand zu haben, zeigt uns das Beispiel der baltischen Staaten beziehungsweise der Nachfolgestaaten Jugoslawiens.

3. Unter den besonderen Gesichtspunkten der staatsrechtlichen Situation in einem Staate, insbesondere in einem Bundesstaat, kann es dann natürlich noch eine zusätzliche Ebene geben, nämlich die verfassungsrechtliche Ebene des Gliedstaates beziehungsweise des Bundeslandes in unserem Falle die verfassungsrechtliche Ebene des Bundeslandes Burgenland.

4. Des weiteren sind dann natürlich auch die staatsrechtlich relevanten politischen Ereignisse und Aktivitäten einzelner Personen und Gruppen zu bedenken beziehungsweise in unsere Überlegungen miteinzubeziehen soweit sie nämlich sich auf die Ebenen 1, 2 oder 3 mit ihren jeweiligen Unterebenen auswirken. Wir sehen dann, wenn wir die Wechselwirkungen zwischen diesen Ebenen differenzierter auseinanderziehen und in unsere Betrachtungen miteinbeziehen, daß die Situation schon etwas komplexer und auch für den Juristen komplizierter ist.

Um das Wechselverhältnis zwischen faktischen Ereignissen und den verschiedenen Ebenen, die ich skizziert habe, nur mit einem Beispiel zu illustrieren, möchte ich folgendes in Erinnerung rufen: wie Sie wissen, hat die Verhinderung der sogenannten „Landnahme", das heißt der Inbesitznahme des ehemals westungarischen Gebietes durch

die österreichischen Behörden nicht nur die blutigen Auseinandersetzungen mit den ungarischen Freischärlern als faktisches Ereignis zur Folge gehabt, sondern auch gleichzeitig auf der internationalen Ebene zu einem völkerrechtlichen Vertrag geführt, der mit diesem Problem fertig werden wollte, nämlich dem sogenannten Venediger Protokoll. Und auf der Grundlage dieses Venediger Protokolles ist es wiederum in Ödenburg und den angrenzenden Gemeinden zur Durchführung einer Volksabstimmung über den Anschluß dieses Gebietes an Österreich gekommen und, wie Sie alle wissen, erst nach dem Ausgang dieser Volksabstimmung dann letztlich zu einer endgültigen rechtlichen Klärung dieser strittigen Frage und auch zu einer endgültigen Stabilisierung der tatsächlichen politisch-staatlichen Verhältnisse in diesem Gebiete gekommen.

II. Die Entstehung des Burgenlandes als rechtlicher Prozeß

Ich möchte im folgenden nicht alle rechtlichen Akte, die zur Entstehung des Burgenlandes geführt haben, nachzeichnen, sondern nur die Grobstruktur der Entstehung des Burgenlandes als politisch-staatlich-rechtliches Gebilde aufzeigen.

Um kurz die markantesten Etappen dieser Entwicklung zu skizzieren, muß bereits auf den 22. November 1918 zurückgegangen werden, damals hat nämlich die Provisorische Nationalversammlung von Deutschösterreich eine Erklärung beschlossen, in der es hieß: „Die geschlossenen deutschen Siedlungsgebiete der Komitate Preßburg, Wieselburg, Ödenburg und Eisenburg gehören geographisch, wirtschaftlich und national zu Deutschösterreich, stehen seit Jahrhunderten in innigster wirtschaftlicher und geistiger Gemeinschaft mit Deutschösterreich und sind insbesondere der Stadt Wien zur Lebensmittelversorgung unentbehrlich. Darum muß bei den Friedensverhandlungen darauf bestanden werden, daß diesen deutschen Siedlungen das gleiche Selbstbestimmungsrecht zuerkannt werde, das nach wiederholten Erklärungen der ungarischen Regierung allen anderen Völkern Ungarns eingeräumt ist."[1]

Handelt es sich hier nur um eine politische Deklaration, einen Akt, den wir meinem Schema folgend auf der politischen Handlungsebene ansiedeln könnten, so ist dann der erste rechtliche Schritt, der zur Gründung des Burgenlandes geführt hat, in der Unterzeichnung des Staatsvertrages von St.Germain vom 10. September 1919 zu erblicken.[2] Da mit Ungarn allerdings der Friedensvertrag von Trianon erst am 26. Juli 1921 abgeschlossen beziehungsweise in Kraft getreten war,[3] hat es hier ein fast zweijähriges völkerrechtliches Moratorium gegeben. Es konnte daher völkerrechtlich gesehen die Ent-

---

1 So Punkt 5 der Staatserklärung vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Statsgebietes von Deutschösterreich, kundgemacht im StGBl. Nr. 41/1918.
Veröffentlicht im StGBl. Nr. 303/1920. Siehe dazu auch die Beiträge in: Saint Germain 1919, Wien 1989.
Siehe dazu Lajos *Kerekes*, Von St. Germain bis Genf. Österreich und seine Nachbarn 1918-1922, Budapest 1979.

©Landesmuseum für Burgenland; download unter www.biologiezentrum.at

stehung des Burgenlandes und seine Angliederung an Österreich noch nicht als endgültig abgeschlossen angesehen werden.

Unter dieser völkerrechtlichen Ebene hat sich in der Zwischenzeit auf der verfassungsrechtlichen Ebene des Bundes folgendes abgespielt:

Im Zuge der Kodifizierungsarbeiten um eine neue Bundesverfassung hatte man sich schließlich dazu politisch durchgerungen, einem Hoffnungskauf vergleichbar, das Burgenland bereits als gleichberechtigtes Bundesland neben den anderen Bundesländern im Art. 2 der Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 aufzunehmen.[4] In dem Begleitgesetz zum B-VG, dem Verfassungsübergangsgesetz vom selben Tag,[5] ist allerdings im Art. 12 eine Erklärung beziehungsweise eine Erläuterung dazu gegeben und folgendes ausgeführt worden:

„(1) Das Burgenland wird als selbständiges und gleichberechtigtes Land in den Bund aufgenommen, sobald es seinen Willen zum Ausdruck gebracht hat.

(2) Die näheren Bestimmungen über die Stellung des Burgenlandes als selbständiges und gleichberechtigtes Land im Bund werden durch ein besonderes Verfassungsgesetz des Bundes festgesetzt."

Aufgrund faktisch politischer Ereignisse im Lande aber auch jenseits des Landes hat man es dann doch für günstiger erachtet die im Verfassungsübergangsgesetz vorgesehene Volksabstimmung - die auch dem 14-Punkte-Programm des Präsidenten Wilson und der damaligen demokratischen Euphorie und den Selbstbestimmungsideen entsprochen hätte - nicht durchzuführen und gleichsam durch einen neuen legislativen Akt vollendete Tatsache zu schaffen. Diese vollendeten Tatsachen hoffte man durch ein eigenes „Bundesverfassungsgesetz vom 25. Jänner 1921 über die Stellung des Burgenlandes als selbständiges und gleichberechtigtes Land im Bund und über seine vorläufige Einrichtung"[6] zu schaffen.

Durch dieses Bundesverfassungsgesetz wird versucht, eine staatsrechtliche und verwaltungsorganisatorische Infrastruktur für das neue Bundesland Burgenland aufzubauen. Es zeigt sich am Inhalt des Gesetzes recht deutlich, was ja auch den faktischen Verhältnissen entsprach, daß in diesen ehemals westungarischen Gebieten eben keine staatlich-politische Infrastruktur bestanden hatte, auf die man zurückgreifen hätte können beziehungsweise die man in die neuen verfassungsrechtlichen Verhältnisse des Bundes integrieren hätte können.[7] Es gab weder eine Landesverfassung noch gab es oberste

---

4 BGBl. Nr. 1/1920.
BGBl. Nr. 2/1920.
BGBl. Nr. 85/1921.
Siehe zur Literatur zum Anschluß des Burgenlandes an Österreich mit seinen internationalen und österreichischen politischen Dimensionen *Jon D. Berlin*, Akten und Dokumente des Außenamtes der USA zur Burgenland-Anschlußfrage 1919-1920. Bgld. Forschungen 67, Eisenstadt 1977; Charlotte *Heidrich*, Burgenländische Politik in der Ersten Republik, Wien 1982; Eduard *Hochenbichler*, Republik im Schatten der Monarchie. Das Burgenland, ein europäisches Problem, Wien 1971; Lajos *Kerekes*, Von St.

Organe, die man etwa als oberste Organe des Landes politisch akzeptieren und zumindest für eine provisorische Übergangszeit rechtlich in Anspruch nehmen hätte können. Dieses Bundesverfassungsgesetz vom Jänner 1921 ordnete daher den Erlaß einer Landesverfassung und die Vorbereitung für die Kreation oberster Organe des Bundeslandes Burgenland durch die Bundesregierung an. Die Bundesregierung mußte eine Landesverfassung erarbeiten und die Bundesregierung mußte ehestens Wahlen für einen neu zu wählenden Landtag vorbereiten und durchführen, damit eben dann in einem weiteren Schritte nach Maßgabe dieser neuen Landesordnung der Landtag auch eine Landesregierung bestellen könne. Erst dadurch wäre nämlich eine den anderen Bundesländern vergleichbare verfassungsrechtliche Struktur des neuen Bundeslandes gegeben. § 4 dieses Gesetzes sah vor, daß bis zur Bestellung der Landesregierung durch den neu zu wählenden Landtag der Bund die gesamte Verwaltung im Burgenland führe, allerdings „unter Mitwirkung von Vertrauensmännern der burgenländischen Bevölkerung"

Ein Landesverwalter für das Burgenland und eine Verwaltungsstelle für das Burgenland, beides spezielle Bundesorgane, haben die Verwaltung des Bundes in diesem Burgenland zu führen. Der Vollständigkeit halber sei darauf verwiesen, daß es schon im Mai 1919 eine ähnliche Einrichtung gegeben hat, die gleichfalls den Zweck hatte, die Führung der Verwaltungsgeschäfte in dem neu hinzu gekommenen Staatsgebiet vorzubereiten beziehungsweise durchzuführen. Es war dies die sogenannte „Verwaltungsstelle für den Anschluß Deutsch-Westungarns", die unter dem Vorsitz des Sektionschefs Dr. Robert Davy die Grundlagen für die Rechtsangleichung beziehungsweise für den Aufbau des einfach gesetzlichen Rechtes und für seine Vollziehung geleistet hat.[8]

Germain bis Genf. Österreich und seine Nachbarn 1918-1922, Budapest 1979; Gerald *Schlag*, Anschluß und Erste Republik. - Allgemeine Landestopographie des Burgenlandes III/1, Eisenstadt 1981, 432 ff.; *derselbe*, Burgenland. Österreich 1918-1938, Band 2, Wien 1983, 747 ff.; László *Fogarassy*, Die Volksabstimmung in Ödenburg (Sopron) und die Festsetzung der österreichisch-ungarischen Grenze im Lichte der ungarischen Quellen und Literatur. - Südost-Forschungen 35, München 1976, 150 ff.; Hans *Haas*, Anmerkungen zur Burgenlandfrage auf der Pariser Friedenskonferenz. Bgld. Heimatblätter 33, Eisenstadt 1971, 97 ff.; Irmtraut *Lindeck-Pozza*, Zur Vorgeschichte des Venediger Protokolls. Bgld. Forschungen, Sonderheft III, Eisenstadt 1971, 15 ff. sowie Roland *Widder*, Der Burgenländische Landtag. In: Herbert Schambeck (Hrsg.), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich, Wien 1992, 167 ff. und *derselbe*, Landespolitik am Beispiel Burgenland (1922-1934). In: *Talos, Dachs, Hanisch, Staudinger* (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933, Wien 1995, 632 ff. Zur rechtlichen Folgeproblematik des Anschlusses siehe Martin F. *Polaschek*, Die Rezeption des österreichischen Rechts im Burgenland. In: Geschichte und Gegenwart 1991, 229 ff.
Siehe dazu Wolfgang *Dax*, Burgenländisches Landesrecht - Grundlagen und Entwicklung. In: Burgenländisches Landesarchiv (Hrsg.), 50 Jahre Burgenland, Eisenstadt 1971, 45 ff. Wichtig für die administrative Kontinuität sowie den Aufbau einer eigenen Verwaltung war auch die Sammlung des geltenden ungarischen Rechts in deutscher Übersetzung durch Robert Davy, Das Rechtsarchiv des Burgenlandes, Bd. 1-7, Wien 1920/1921.

Nachdem dann die für Ende August 1921 vorgesehene Landnahme der im Staatsvertrag von St. Germain bezeichneten westungarischen Gebiete an dem bewaffneten Widerstand ungarischer Freischärler gescheitert war, kam es wiederum zu einem Akt völkerrechtlicher Rechtssetzung zur Lösung der aufgetretenen faktischen Probleme. Im sogenannten Venediger Protokoll vom 13. Oktober 1921[9] vereinbarten Österreich und Ungarn eine neue Regelung zur Lösung des Gebietsproblemes beziehungsweise des Grenzproblemes des Burgenlandes. Österreich gestand im Venediger Protokoll zu, daß in dem nach dem Staatsvertrag von St. Germain zu Österreich gehörigen Gebiet der Stadt Ödenburg und ihrer nächsten Umgebung eine Volksabstimmung über die Frage der künftigen Zugehörigkeit dieses Gebietes zu Österreich oder zu Ungarn stattfinden solle. Österreich und Ungarn verpflichteten sich im Vertrage, das Ergebnis dieser Volksabstimmung anzuerkennen. Die Abstimmung selbst wurde dann am 14. Dezember 1921 durchgeführt und fiel zugunsten Ungarns aus. Dieses Gebiet wurde daraufhin von der alliierten Generalkommission mit Wirkung vom 1. Jänner 1922 an Ungarn übergeben. Für die übrigen im Staatsvertrag von St.Germain bezeichneten Gebiete des neuen Bundeslandes Burgenland konnte nach diesem unerfreulichen und unvorhergesehenen Intermezzo auf der Ebene der Bundesverfassung wieder weiter gearbeitet werden.

Es kam dann am 7. April 1922 zu einem neuerlichen Bundesverfassungsgesetz, womit im Sinne des Bundesverfassungsgesetzes vom 25. Jänner 1921 eine einstweilige Landesordnung und eine einstweilige Landtagswahlordnung für das Burgenland erlassen wurden.[10] Diese von der Bundesregierung vorbereitete und vom Nationalrat in diesem Bundesverfassungsgesetz beschlossene neue erste Burgenländische Landesverfassung - die einstweilige Landesordnung - hat sich natürlich in ihrer Struktur an die Landesverfassungen der übrigen Bundesländer angelehnt und auch die Wahlordnung für den Landtag folgte den Grundsätzen des Wahlrechtes der übrigen Bundesländer für ihre Landtage. Der Bund beziehungsweise der Bundesverfassungsgesetzgeber hatte in diesem Gesetz vom 7. April auch angeordnet, daß binnen 10 Wochen ein neuer Landtag zu wählen sei und daß die Bundesregierung diese Wahl auszuschreiben und durchzuführen habe. Tatsächlich wurde auch am 18. Juni 1922 der Landtag gewählt, der dann am 15. Juli 1922 zu seiner ersten Sitzung in der Eisenstädter Kaserne zusammengetreten ist.[11]

Erst jetzt, durch den Zusammentritt des neuen Landtages und durch die Wahl einer neuen Landesregierung auf der Grundlage der einstweiligen Landesordnung, gab es eigene Verfassungsorgane des Burgenlandes und erst ab diesem Zeitpunkt konnte das Burgenland eigene landesverfassungsrechtliche Akte, Verfassungsgesetze, Gesetze oder Verordnungen erlassen. Erst jetzt war diese dritte verfassungsrechtliche Ebene, von der

---

9 Kundgemacht in: BGBl. Nr. 138/1922.

10 Dieses 2. Bundesverfassungsgesetz über das Burgenland ist im BGBl. Nr. 202/1922 kundgemacht worden.
Siehe dazu ausführlich Roland *Widder*, Der Burgenländische Landtag, a.a.O.

ich eingangs gesprochen habe tatsächlich eingerichtet und erst jetzt konnten auf dieser Ebene von zuständigen Organen des Burgenlandes als Gliedstaat des Bundesstaates Österreich auch entsprechende verfassungsrechtliche Aktivitäten unternommen werden.

III. Zur politischen und rechtlichen Funktion einer Verfassung

Um einige meiner Thesen besser begründen und illustrieren zu können, möchte ich im folgenden einige allgemeine Kriterien einer Verfassung kurz beleuchten.[12] Verfassungen sind historisch gesehen ein Produkt der Auseinandersetzung zwischen dem liberalen Bürgertum und dem absoluten Fürstenstaat. Dem Bürgertum ging es dabei hauptsächlich um die Emanzipation der Produktions- und der Erwerbssphäre aus der obrigkeitlichen Lenkung und es ging ihm zweitens um die Berechnung und die Berechenbarkeit beziehungsweise um die Vorhersehbarkeit staatlicher Machtausübung. Zu diesem Zweck verlangte das Bürgertum eine Beschränkung der fürstlichen beziehungsweise monarchischen Kompetenzen auf Fragen der Sicherheit und Ordnung sowie weiters eine Beteiligung an der Staatswillensbildung in Angelegenheiten, die vor allem Freiheit und Eigentum der Bürger betrafen. Die Verfassung enthielt typischerweise Grundrechte zur Markierung der gesellschaftlichen Freiheits sphäre einerseits und der zweite große Bereich waren Vorschriften über die Organe und Verfahren der staatlichen Machtausübung. Insbesondere schuf die Verfassung Repräsentationsorgane zur Vermittlung der bürgerlichen Interessen an den Staat sowie weiters Vorschriften über eine rechtsstaatliche Führung der Verwaltung und der Justiz. Die Verfassung ist somit in erster Linie als Einrichtung des Rechtsschutzes gegenüber der politischen Gewalt zu bezeichnen. Da eine gerechte Sozialordnung von der weitgehenden Abwesenheit rechtlicher Bindungen erwartet wurde, fiel der Verfassung nur die Aufgabe der Schrankenziehung zu. Sie mußte das staatliche Handeln nicht mehr positiv anleiten, sondern nur noch negativ begrenzen und deswege waren ihre Vorschriften auch sehr abstrakt, formal, und inhaltlich nur wenig bestimmt. Die inhaltlich stark entlastete, formal rechtsstaatliche Verfassung besaß ein großes Maß an Geltungskraft. Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft schien abschließend geregelt und die Politik wurde in die von der Verfassung vorgezeichneten Bahnen geleitet.

Die Konstellation, aus der diese Verfassungen hervorgingen, bestand zwar im 19. Jahrhundert oder bis zu Beginn unseres Jahrhunderts, solange es noch den Monarchen als Nachfahren absolutistischer Herrscher in den Staaten gegeben hat. Politisch hat sich aber dann mit dem Zusammenbruch der alten staatlichen Ordnungen auch in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg der Gedanke der Volkssouveränität voll durchgesetzt, so daß es dann bei den Verfassungen oder bei den verfassungsgebenden Prozessen nicht mehr um eine Beschränkung einer vorgefundenen monarchischen Gewalt, sondern um die

---

[12] Siehe dazu anregend Niklas *Luhmann,* Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems. In: der Staat, Heft 1/1973, 1 ff. und. 175 ff.; *derselbe,* Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. In: Rechtshistorisches Journal 1990, 176 ff.; sowie *derselbe,* Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1993, 470 ff.

Neukonstituierung einer demokratischen Staatsgewalt gegangen ist. Die Verfassung hat damals ihren Vertragscharakter verloren, sie hat ihren Antipoden verloren und sie ist gleichsam mit dem Wegfall des potentiellen freiheitsgefährdenden politischen Machthabers „Monarch" zu einem Akt der Selbstorganisation, der politisch-staatlichen Selbstorganisation der Gesellschaft geworden.

Die Verfassung konstituiert also als höchste rechtliche Norm auf einer sehr abstrakten Ebene einen eigenen staatlich-politischen Bereich, wobei sie natürlich den gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen muß, die der staatlich-politische Bereich jeweils als Umwelt vorfindet. Die Verfassung muß somit vorgefundene gesellschaftliche Verhältnisse berücksichtigen und muß versuchen, die Vereinbarkeit, die Kompatibilität der einzelnen gesellschaftlichen Bereiche untereinander und mit dem staatlich-rechtlich politischen Bereich sicherzustellen.

Soziologisch gesehen könnte man die Verfassung als ein Regulativ für System/Umwelt-Beziehungen des staatlich-politischen Systems der Gesellschaft zu den anderen Teilbereichen der Gesellschaft: Wirtschaft, Religion, Kultur, Privat- und Familienleben usw. begreifen. Oder mit anderen Worten nochmals: Die Verfassung konstituiert die Handlungsbedingungen des politischen Raumes, die Handlungsbedingungen der politischen Akteure und sie strukturiert die Wechselbeziehungen, die Austauschverhältnisse zwischen staatlich-politischen Bereich und den sonstigen gesellschaftlichen Bereichen, insbesondere dem Bereich der Wirtschaft und dem Bereich des Privatlebens.

Neben dieser politisch-gesellschaftlichen Funktion der Verfassung oder des Verfassungsrechtes hat natürlich eine Staatsverfassung und damit auch die Verfassung eines Gliedstaates die Funktion festzulegen, wer die rechtlichen Vollzugsprogramme inhaltlich determiniert und wer diese Vollzugsprogramme, konkret die Landesgesetze, vollzieht und deren Vollziehung gegebenenfalls dirigieren beziehungsweise kontrollieren kann. Parallel zur Hierarchie von Verfassungsrecht, einfachen Gesetzesrecht und Verordnungen und Bescheiden besteht somit auch eine Hierarchie zwischen obersten Verfassungsorganen, die gleichzeit aber auch politische Akteure sind, und den ihnen untergeordneten Verwaltungsbeamten im Amt der Landesregierung, in den Bezirkshauptmannschaften beziehungsweise auch in den Gemeinden.

IV. Gesellschaftliche Identitäts- und Integrationsstiftung durch die neue Verfassung des Burgenlandes

Auf die burgenländische Situation des Jahres 1921 bezogen bedeutete die neue Landesverfassung, die dem Land von Wien aus nach dem Muster der übrigen Landesverfassungen in die Wiege gelegt worden war, eine Möglichkeit der Selbstfestlegung der Identität des staatlich-politischen Systems im Rahmen der gesellschaftlichen Möglichkeiten, die damals bestanden haben.

Durch die Abstraktheit, Offenheit, Unbestimmtheit der verfassungsrechtlichen Strukturvorgaben, durch die Offenheit der verfassungsrechtlichen Verfahren für die Gesetzgebung oder für die Wahl des Gesetzgebungsorganes konnte gleichzeitig Bezug genommen werden auf eine offene beziehungsweise sich öffnende, sich modernisierende Gesellschaft. Die Verfassung schuf und das möchte ich als These in den Raum stellen die staatlich-politischen Rahmenbedingungen, beziehungsweise Grundvoraussetzungen für einen gesellschaftlichen Modernisierungsschub, vor allem war hier der parlamentarische Raum, den die Verfassung geschaffen hatte, für das Burgenland als Land überhaupt neu geschaffen hatte, als Institution beziehungsweise als Mechanismus des Offenhaltens von Möglichkeiten zu begreifen, beziehungsweise des Eröffnens von neuen Möglichkeiten in die Breite einer Gesellschaft und in die Tiefe einer zukünftigen Entwicklung dieser Gesellschaft.

Durch das Angebot an Institutionen: Landtag, Landesregierung, Landeshauptmann, Amt der Landesregierung, Bezirkshauptmann, die ja in diesem Raum neu geschaffen werden mußten und auch neu geschaffen worden waren, und durch das Angebot von entsprechenden Entscheidungsverfahren, in die Wünsche und Vorstellungen eingebracht werden konnten, fanden die gesellschaftlichen Bereiche des Burgenlandes, zum Beispiel die Wirtschaft, Kultur, nationale Minderheiten, die Gemeinden, die Religionsgesellschaften, aber auch die Menschen in ihren privaten Lebensbezügen eine politisch-rechtlich geordnete Umwelt vor, mit der Möglichkeit sich wechselseitig aufeinander einzustelllen und wechselseitig aufeinander verlassen zu können.

Auf diese Art kann durch staatlich-politische Prozesse, die eben von einer Verfassung in bestimmter Art und Weise gesteuert und prädeterminiert werden, nicht nur innerhalb des politischen Raumes Identität entstehen, sondern auch hinsichtlich der übrigen gesellschaftlichen Bereiche in einem Lande Identität ausgebaut und abgesichert werden.[13]

Mit einem Mal gab es auch ein politisches Hauptzentrum mit sieben Unterzentren, den politischen Bezirken, die nicht nur in einem politischen und rechtlichen Sinne zentripetale Tendenzen entwickelt haben, sondern eben auch in allen anderen Lebensbezügen den Menschen Orientierung, Richtung, Sicherheit, Stabilität und Identität zu vermitteln in der Lage waren.

Man soll unter diesen Gesichtspunkten auch nicht die Funktion von staatlich-politischen Symbolen unterschätzen, wie sie zum Beispiel in einer Landesflagge, in einer Landeshymne oder eben in einer Landeshauptstadt erblickt werden können.

Ursprünglich eher unzusammenhängende Gebietsteile, die ja im geographischen Sinne sehr inkoherent und distant gelegen sind, konnten jetzt auf einmal durch diesen

---

[13] Siehe dazu und zum folgenden vor allem, Roland *Widder*, Anfangsidentität als Aufbauimpuls. Zur politisch-parlamentarischen Aufbruchstimmung im Burgenland von 1922-1926. In: Burgenländisches Landesmuseum (Hrsg.): Wissenschaftliche Arbeiten aus dem Burgenland, 1995.

© Landesmuseum für Burgenland, Austria, download unter www.biologiezentrum.at

politisch verfassungsrechtlichen Strukturentwurf zu einer Einheit zusammengefaßt werden, zu einer Einheit, die auch unterschiedliche Peripherien um ein Zentrum herum gruppierte.

Durch unterschiedliche Ebenen der einzelnen Bezirke ist gleichsam dieses Schema zwischen Zentrum und Peripherie mehrfach wiederholbar geworden und auf der Ebene des Gesamtlandes sowie dann schließlich auch noch auf der Ebene des Gesamtstaates über die Ausrichtung zu den Zentren Eisenstadt bzw. Wien wiederholt worden.

Ich habe schon gesagt, die Verfassung hat die gesellschaftliche Komplexität, die gesellschaftliche Differenziertheit für den politischen Bereich nochmals zu reformulieren und die Kompatibilitätsbedingungen einer Gesellschaft für den Bereich der Politik und des Rechtes sicher zu stellen. Unter diesen Gesichtspunkten diente die Verfassung des Burgenlandes mit dem von ihr neu geschaffenen Organen erstmals auch als Anlaufzentrum für alle möglichen Problemthemen und Sachbereiche. Man kann also beobachten und es wäre lohnend, das anhand der Tätigkeiten in Landtag, Landtagsausschüssen, im Bereich der Regierung und der Verwaltungsbehörden zu untersuchen und zu belegen versuchen, man kann also nachweisen oder könnte nachweisen, daß unterschiedlichste Sachprobleme an die staatlichen Instanzen aus allen Regionen des Landes und aus allen Bevölkerungskreisen des Landes herangebracht werden konnten. Dies war unter sachlich thematischen Gesichtspunkten sicherlich ein wesentlicher Grund für die Ausbildung einer eigenen problemorientierten Landesidentität, eines unter sachlich-thematischen Gesichtspunkten entstehenden Betroffenheits- und Zusammengehörigkeitsgefühles der Bewohner des Landes.

Die Verfassungsorgane und die Verfahren für diese Organe, Wahlverfahren, Gesetzgebungsverfahren, Verwaltungsverfahren, haben auch unter sozialen Gesichtspunkten eine integrative Sogwirkung entfaltet, indem sie nicht nur ein Forum für Kooperation sondern auch für Konfliktbeziehungen abgegeben haben. Wirtschaftsbezogene Konfliktbeziehungen, Streit zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern, nationale Probleme und Streitigkeiten, soziale Konflikte, religiöse Themen, Fragen der Erziehung und der Bildung konnten nun erstmalig konsensuell oder kontroversiell in den entsprechenden Gremien, in den entsprechenden Verfahren behandelt werden und die Medien, die darüber berichtet haben, haben natürlich diese integrative identitätsstiftende Tendenz, die sich neu in diesem Land formierte, noch verstärkt.

Dies mag eine etwas eigenartige Perspektive sein, aber ich stelle es doch als These in den Raum, daß nichts stärker die Gemeinsamkeit zu festigen in der Lage ist, als ein gemeinsam ausgetragener Streit. Konflikte haben daher, wenn eine gewisse Grenze nicht über0schritten wird, dies immer vorausgesetzt, durchaus auch eine systemstabilisierende beziehungsweise in unserem Fall eine systemerzeugende Funktion.[14] Vielleicht erklärt diese These auch den Umstand, daß im burgenländischen Landtag und in der Landes-

[14] Siehe dazu grundlegend Niklas *Luhmann*, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt/Main 1984.

regierung anfangs mehr gestritten worden ist, mehr Konflikte ausgetragen worden sind, als in anderen Landtagen beziehungsweise Landesregierungen zu dieser Zeit. Diese These würde darauf hinauslaufen, daß es eben im Burgenland einen größeren Nachholbedarf gegeben hat hinsichtich der Ausbildung einer eigenen politischen und gesellschaftlichen Identität als in anderen Bundesländern und daß sich das eben in intensiveren politischen Querelen, politischen Konflikten beziehungsweise politischen Konfrontationen niedergeschlagen hat.

Und schließlich und endlich hat auch noch unter einem anderen Gesichtspunkt die neue Verfassung den Verhältnissen Stabilität, Identität und Richtung gewiesen, nämlich im Hinblick auf neue Zeithorizonte, die durch die Verfassung und ihre Prozeßstruktur vorgegeben worden sind. Eine Verfassung ist ja immer auch etwas,was einen Möglichkeitsentwurf für die Zukunft strukturiert, wenn auf drei Jahre oder auf vier Jahre gewählt wird, dann wird damit für die Wähler aber auch für die Gewählten eine Zeitperspektive eröffnet, dann gibt es kurzfristige, mittelfristige oder längerfristige Zeithorizonte, die nicht nur von derartigen Funktionsperioden sondern auch von anderen Zeitvorgaben, beispielsweise der Länge von Verwaltungsverfahren, der Länge von Bewilligungsverfahren, dem zeitlichen Geltungsbereich von Landesbudgets beeinflußt und mitgestaltet werden. Und gerade dieses zeitliche Moment dürfte für ein neu entstandenes Bundesland, das ja seine Identität nicht in der Vergangenheit suchen und finden konnte, von besonderer Bedeutung sein. Wenn ich meine Identität nicht aus der Tradition, nicht aus der Vergangenheit habe, dann muß ich sie zumindest um so intensiver in der Gegenwart beziehungsweise in der Zukunft oder in Zukunftsperspektiven mir erarbeiten und vorstellen.

Abschließend möchte ich noch auf einen weiteren Umstand verweisen, der für die politische Situation im Burgenland kennzeichnend gewesen ist. Durch die Ausrichtung der burgenländischen Landesverfassung nach einem relativ einheitlichen Schema, das auch für die übrigen Bundesländer kennzeichnend war und das hinsichtlich wesentlicher Strukturmerkmale der Bundesverfassung nachgebildet war,[15] sind zusätzliche Homogenisierungs- und Integrationsprozesse in Gang gekommen und neue Identifizierungsmöglichkeiten entstanden. Auch hier vermute ich, daß etwa hinsichtlich der parlamentarischen Praxis aber auch hinsichtlich der Praxis in der Landesregierung und in der Landesverwaltung die vereinheitlichenden Einflüsse von Wien sehr bedeutsam gewesen sind. Man darf hier sicherlich nicht den vereinheitlichenden Effekt der mittelbaren Bundesverwaltung beziehungsweise der Verwaltungspraxis unterschätzen, die ja an wichtiger Stelle von Personen beeinflußt worden ist, die ihre Erfahrungen in der Wiener oder niederösterreichischen Bürokratie gesammelt haben.

---

[15] Vgl. *Friedrich Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Aufl., Wien, New-York 1988.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Wissenschaftliche Arbeiten aus dem Burgenland

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: 095

Autor(en)/Author(s): Widder Helmut

Artikel/Article: Verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Fragen bei der Angliederung des Burgenlandes an Österreich. 27-37