

Historické souvislosti vzniku rakouské ústavy 1920

Miroslav Šepták

*Filozofická fakulta, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Kontaktní e-mail: mseptak@ff.jcu.cz*

Historical Context of an Adoption of the Austrian Constitution 1920

Abstract:

The Austrian Federal Constitution, adopted in October 1, 1920, was the result of long debates and political compromise between the Christian Socialists and the Social Democrats. It enshrined a system of parliamentary democracy with standard triple division of power into legislative, executive and judicial. Legislative power was exercised at the federal level by two formally independent bodies: the National Council and the Federal Council. Executive power consisted of government based on the confidence of the National Council, and the Federal President. From view of political science, it was a purely parliamentary system. The 1929 amendment of constitution brought Austria closer to the German political system, bringing about significant strengthening of the powers of head of state. Austria's constitutional definition was undoubtedly democratic, but political elites chose the path of gradual curtailment of political pluralism due to growing difficulties under the influence of the Great Depression. Although the Austrian constitution has long been criticized for being overly complex and fragmented, it is today one of the oldest written European legal norms.

Keywords:

History; 20th century; Austria; Federal Constitution 1920; Hans Kelsen; National Council; Federal Council

Klíčová slova:

Dějiny; 20. století; Rakousko; spolková ústava 1920; Hans Kelsen; Národní rada; Spolková rada

DOI: 10.14712/2464689X.2020.31

O nejvyšším právním normativu republikánského typu lze v kontextu rakouských právních dějin hovořit teprve v souvislosti s událostmi následujícími po skončení první světové války. Evropský kontinent tehdy prodchla snaha skoncovat se vším, co způsobilo doznívající katastrofu, volání po demokratické formě vlády, a sebeurčení národů. Překotný vývoj událostí vyžadoval rychlé a iniciativní jednání. Na podzim 1918 ztrácela další existence Rakousko-Uherska smysl. Mezi nástupnické státy kdysi slavné podunajské monarchie patřilo Německé Rakousko. Dne 21. října 1918 se ve Vídni v zasedacím sálu dolnorakouského zemského sněmu sešli němečtí poslanci s převahou nacionálních liberálů zvolení do Říšské rady, aby proklamovali vznik „Provizorního shromáždění samostatného německorakouského státu“.¹

Navzdory nejasnostem o hranicích, státní formě a názvu nového státu přijali 30. října 1918 zákonodárci ustanovení o zřízení státních orgánů, na základě něhož Provizorní národní shromáždění schvalovalo legislativu bez nutnosti kontrasignace císařem. Zatímco představitelé dvou významných politických proudů – křesťanští socialisté a němečtí nacionalisté – trvali na zachování konstituční monarchie, sociální demokraté navrhli uzavření svobodného spolku národů s okolními státy.²

Zasedání Provizorního národního shromáždění 12. listopadu projednalo návrh zákona Státní rady³ o státní a vládní formě. Kancléř Karl Renner spatřoval naléhavý úkol nového státu v konsolidaci vnitřních poměrů za účasti všech občanů. Současně by podle významného sociálního demokrata vyhlášení republiky znamenalo přihlášení se k přátelské spolupráci se zahraničím, neboť „dnes se stala demokracie základním zákonem celého světa“.⁴ V diskusi o návrhu Státní rady vystoupil jménem křesťanských socialistů poslanec (a budoucí spolkový prezident) Wilhelm Miklas. Přítomným sdělil, že by si jeho strana přála, aby o tak zásadní otázce, jakou je státní forma, nerozhodovalo Provizorní národní shromáždění, jehož poslanci byli zvoleni v roce 1911, nýbrž lidové hlasování všech oprávněných voličů.⁵ Konání referenda bezprostředně po skončení války nepřipadalo v úvahu. Miklas spíše vyslovil přání, jaký postup by křesťanští socialisté upřednost-

¹ Stenographisches Protokoll der konstituierenden Sitzung der Nationalversammlung der deutschen Abgeordneten, Wien am 21. Oktober 1918, b. r., b. m, s. 3–12; SCHEFBECK, G. Die Provisorische Nationalversammlung und die Gründung der Republik Deutschösterreich. *Jahrbuch des österreichischen Parlaments. Daten – Fakten – Analysen*, Jhrg. 1994, s. 285–309. Ve volbách do Říšské rady v roce 1911 bylo zvoleno celkem 232 německých poslanců, na podzim 1918 zůstalo 24 mandátů neobsazeno. Dobové dokumenty a odborná literatura se neshodují v počtu poslanců jednotlivých parlamentních klubů. 101 náleželo k německým nacionálům, následováni byli 66 křesťanskými socialisty, 38 sociálními demokraty a 3 nezařazenými poslanci. K tomu srov. HÖBELT, L. *Die Erste Republik (1918–1938). Das Provisorium*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2018, s. 131. Odlišná čísla uvádí Stenographisches Protokoll. 2. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich, 30. 10. 1918, s. 59. Funkční období poslanců bylo prodlouženo na základě zákona č. 114/1918 do dne voleb Konstitučního národního shromáždění. Srov. Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich, (dále jen StGBI.) Nr. 114/1918, Gesetz vom 18. Dezember 1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung, ausgegeben am 20. 12. 1918, 27. Stück, s. 165.

² Sten. Prot. 21. 10. 1918, s. 7.

³ Státní rada (*Staatsrat*) vznikla 30. října 1918 jako vládní a správní orgán Provizorního národního shromáždění. Ve stejný den zvolila první vládu Karla Rennera složenou ze zástupců sociálních demokratů, křesťanských socialistů a nacionálních liberálů (velkoněmců).

⁴ Cit. dle: Sten. Prot., ProvNV, 3. Sitzung, 12. 11. 1918, s. 65.

⁵ Tamtéž, s. 68.

ňovali v zásadních otázkách, což současně neznamenaloby časté užívání instrumentů přímé demokracie podle švýcarského vzoru.

Po Miklasově projevu následovalo hlasování. Přítomní poslanci souhlasili s návrhem Státní rady. Přijali, v rozporu s tehdy platnými právními předpisy, konkrétně prosincovou ústavou z roku 1867, zákon o státní a vládní formě Německého Rakouska.⁶ V prvním paragrafu bylo Německé Rakousko prohlášeno za demokratickou republiku, kde všechna moc vychází z lidu. Následující paragraf podal důkaz o vážných úvahách připojit Německé Rakousko k Německu (anšlus). Prohlásil Německé Rakousko, a to bez jakékoli předchozí konzultace s Berlínem, za součást Německé republiky. Německé Rakousko se také mělo spolupodílet na zákonodárství a správě společného státu.⁷ Kolem čtvrté hodiny odpoledne se před budovou rakouského parlamentu na známém vídeňském bulváru Ringstraße shromáždilo podle některých odhadů až půl milionu lidí, aby se stali svědky proklamace vyhlášení republiky.⁸

Impulsem k dalšímu ústavněprávnímu rozvoji se staly parlamentní volby z 16. února 1919. Výsledky celostátního boje o důvěru elektorátu do značné míry ovlivnily budoucí diskuse o podobě ústavy Německého Rakouska. Přání některých sociálních demokratů získat absolutní většinu mandátů v rakouském parlamentu zůstalo nenaplněno. Naopak nadpoloviční majority dosáhly pravostředové strany v čele s křesťanskými socialisty. Směrodatní představitelé Německého Rakouska ve snaze zabránit těžkým vnitropolitickým otřesům vytvořili vládní koalici na bázi proporční demokracie (*Proporzdemokratie*).⁹ Zahrnovala všechny hlavní politické tábory, tj. sociální demokracii, křesťanské socialisty a nacionálně-liberální velkoněmce. Jednalo se však spíše o pragmatické pracovní společenství než o koalici na bázi společných nebo blízkých názorů.

Na schůzi parlamentu 12. a 14. března 1919 přijali poslanci tři důležité právní normativy. Zákon o státní formě opětovně proklamoval Německé Rakousko za demokratickou republiku a součást Německé říše.¹⁰ Zákon o zastoupení lidu umožňoval změny ústavy pouze prostřednictvím lidového hlasování.¹¹ Zákon o státní vládě zakotvoval, poprvé v rakouské historii, parlamentní vládní systém. Vláda podléhala kontrole legislativního orgánu (parlamentu), který jí mohl vyslovit nedůvěru. Zároveň vymezoval zemským orgánům pravomoci v záležitostech jednotlivých spolkových zemí.¹² Uvedené tři zákony tvořily základ březnové ústavy a nešlo tak, jak bývá ve 20. století běžnější, pouze o jeden právní normativ. Březnová ústava položila v Rakousku základ reprezentativní (nepřímé) demokracie s dominantní rolí parlamentu voleného podle zásad všeobecného, rovného, tajného a přímého volebního práva s použitím poměrného volebního systému. Zásadním

⁶ Tamtéž, s. 68–69.

⁷ StGBI. Nr. 42/1918, Gesetz vom 22. November 1918 über Umfang, Grenzen und Beziehungen des Staatsgebietes von Deutschösterreich, 22. 11. 1918, 9. Stück, s. 51.

⁸ RAUSCHER, W. *Karl Renner. Ein österreichischer Mythos*. Wien: Ueberreuter, 1995, s. 123.

⁹ LEHMBRUCH, G. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr, 1967.

¹⁰ StGBI. Nr. 174/1919, Gesetz vom 12. März 1919 über die Staatsform, 54. Stück, 14. 3. 1919, s. 399.

¹¹ Tamtéž, Nr. 179/1919, Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung, 56. Stück, 15. 3. 1919, s. 405–407.

¹² Tamtéž, Nr. 180/1919, Gesetz vom 14. März 1919 über die Staatsregierung, 56. Stück, 15. 3. 1919, s. 407–410.

způsobem změnila rakouský právní řád. Všechny strany se ale shodly na tom, že představuje pouhé provizorium až do přijetí nové spolkové ústavy.

Na cestě ke Spolkové ústavě 1920

Vypracováním nejvyššího právního normativu byla pověřena Státní kancelář, nicméně iniciativu v tvorbě ústavního textu převzaly spíše politické strany. Jak jsem již uvedl, výsledky prvních parlamentních voleb v únoru 1919 naznačily, jak budou rozdány karty na politické scéně Rakouska. Výrazně inspirovaly dvě nejsilnější politické strany, sociální demokraty a křesťanské socialisty, k rozdílnému návrhu ústavy. Ačkoli jejich původní představy zůstaly z velké části pouze na papíře, ukazují, jak by vypadala ústava, pokud by strany nemusely brát zřetel na nezbytnost dosažení koaličního kompromisu.

Sociální demokraté formulovali své ústavněprávní představy krátce po parlamentních volbách. Požadovali co nejširší pravomoci spolku v neprospěch spolkových zemí za předpokladu podstatné demokratizace veřejné správy. Formou akčního programu navrhovali přijetí republikánské ústavy založené na následujících principech: všechna moc vychází z lidu, jednokomorový systém, vláda opírající se o důvěru Národního shromáždění, absence funkce spolkového prezidenta. Volba všech zastupitelských orgánů na úrovni zemí, krajů, okresů a obcí měla probíhat podle všeobecného a rovného volebního práva všech občanů na základě poměrného volebního systému.¹³

Křesťanští socialisté prezentovali svůj návrh „Ústavy německého spolkového svobodného státu Rakousko“ 14. května 1919 na zasedání Konstitučního národního shromáždění.¹⁴ Celkem 55 článků obsahovalo, stejně jako u sociálních demokratů, několik zajímavých a později nikdy nerealizovaných myšlenek. Navrhovali zavedení bikamerálního parlamentu (*Volksvertretung*). První komora (*Volkshaus*) měla být volena na základě tajného, rovného a přímého volebního práva za použití poměrného volebního systému. Hranici aktivního a pasivního volebního práva zamýšleli křesťanští socialisté stanovit na 20, resp. 25 let. Druhá komora (*Ständehaus*) by prezentovala zájmy spolkových zemí. Každá z nich měla mít tři zástupce delegované zemskými sněmy na základě výsledků zemských voleb proběhnuvších podle pravidel poměrného volebního systému. Křesťanští socialisté zamýšleli volit spolkového prezidenta na společné schůzi obou komor. Návrh ústavy předpokládal rovněž užití nástrojů přímé demokracie v taxativně vymezených případech zásadního významu. Jednalo se o otázku úplné nebo rozsáhlejší revize spolkové ústavy, přistoupení k jinému státnímu spolku nebo státu, rozdělení státního území do dvou nebo více částí, případně připojení nového území k Německému Rakousku. Lidové hlasování by mohlo iniciovat buď 200 000 oprávněných voličů, anebo většina oprávněných voličů třech spolkových zemí. Zákonodárství spadající do pravomoci spolkových zemí měly povinnost upravit jednotlivé části federace v zemské ústavě a zemských právních normativech. Jedna z důležitých povinností zemských sněmů by spočívala ve volbě zemské vlády ze svých řad a zemského hejtmana. Zemská vláda by podle představ křesťanských socialistů odpovídala za implementaci spolkových zákonů a nařízení v příslušné spolkové zemi. V oblasti soudní

¹³ Das Aktionsprogramm des Verbandes sozialdemokratischer Abgeordneter, 1919. In: BERCHTOLD, K. (hrsg.). *Österreichische Parteiprogramme 1868–1966*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1967, s. 233–235.

¹⁴ Stenographisches Protokoll der Konstituierenden Nationalversammlung, II. Session 4. 3. 1919 – 9. 11. 1920, 15. Sitzung, 14. 5. 1919, Nr. 231 der Beilagen.

moci počítal návrh se vznikem Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, jejichž pravomoci měly vymezit speciální zákony.¹⁵

Nejméně konkrétní návrh ústavy vypracovali velkoněmci. Omezili se pouze na všeobecné fráze potřeby „jednoduché“ vládní formy a zefektivnění správy. Velkoněmci přitom zřejmě vycházeli z přesvědčení, že otázka ústavy bude vyřešena až po provedení anšlusu. Podepsání saint-germainské mírové smlouvy v září 1919 přinutilo stranu formulovat konkrétněji ústavněprávní představy. Velkoněmecký návrh počítal s přímou volbou prezidenta i s možností odvolat hlavu státu prostřednictvím lidového hlasování. Legislativní moc měly vykonávat dva orgány – Národní rada (*Nationalrat*) volená přímo lidem a Spolková rada (*Bundesrat*) složená z delegovaných zástupců jednotlivých spolkových zemí. Společná schůze obou orgánů – Spolkový sněm (*Bundestag*) by sloužila k projednání návrhu vzešlého z lidového referenda (*Volksbegehren*), které by iniciovalo minimálně 300 000 oprávněných voličů. Kromě toho velkoněmecký návrh vymezoval také další nástroj přímé demokracie – lidové rozhodnutí (*Volksentscheid*) pro taxativně vymezené účely (změna ústavy, uzavření mírové smlouvy a návrh na odvolání spolkového prezidenta).¹⁶

Diskuse o nové ústavě probíhaly na pozadí bouřlivých vnitropolitických událostí. Od nesnází při zásobování obyvatel potravinami a uhlím, přes výstavbu sociálního státu, až po rozvolnění modelu spolupráce na bázi proporční demokracie, nejprve odchodem velkoněmců z vlády, následně rozpadem samotné velké koalice v červnu 1920.¹⁷ Rozhovory o charakteru nové ústavy získaly proto postupem času charakter vyjednávacího maratonu. Teprve v červenci 1919, kdy došlo k vytvoření ústavního podvýboru Národního shromáždění, přešly diskuse do závěrečné fáze. Debatovalo se přitom o následujících pěti tématech:

1. Rozdělení pravomocí mezi spolkem a spolkovými zeměmi
2. Složení a pravomoci Spolkové rady
3. Volba a postavení spolkového prezidenta v rámci politického systému
4. Zemské vlády, zemské hranice a postavení obcí
5. Základní práva a svobody

Na poradách mezi sociálními demokraty a křesťanskými socialisty (s několika málo výjimkami rovněž za účasti velkoněmeckého zpravodaje) participovali v pozici expertů renomovaní právníci, například Hans Kelsen, Adolf Merkel nebo Georg Froehlich. Jednání probíhala bez účasti zástupců spolkových zemí. Dne 25. září 1920 předal ústavní podvýbor elaborát nejvyššího právního normativu ústavnímu výboru.¹⁸

O čtyři dny později začalo návrh ústavy projednávat Ústavodárné národní shromáždění. Většina z poslanců pojala jednání parlamentu jako možnost prezentovat osobní reflexi

¹⁵ Tamtéž, *Verfassung des deutschen Bundesfreistaates Österreich*, s. 3–18.

¹⁶ ACKERL, I. *Die Großdeutsche Volkspartei 1920–1934. Versuch einer Parteigeschichte*. Wien: Phil. Dissertation, 1967, s. 115–125.

¹⁷ K vnitropolitickým událostem v Rakousku v letech 1918–1920 srov. nejnověji PELINKA, A. *Die gescheiterte Republik. Kultur und Politik in Österreich 1918–1938*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2017, s. 110–118; HÖBELT, c. d., s. 129–155.

¹⁸ ABLEITINGER, A. *Grundlegung der Verfassung*. In: SKALNIK, K. – WEINZIERL, E. (hrsg.). *Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik*. Bd. 1. Graz – Wien – Köln: Styria, 1983, s. 178–179.

vyjednávacího maratonu nebo odůvodnit postoje svých stran. Křesťanský socialista Ignaz Seipel se ujal slova z pozice zpravodaje o návrhu ústavy. Připomněl, že text byl výsledkem dlouhodobých porad politiků a expertů. Přitom odmítl výtku vůči nedostatečnému projednání, včetně zohlednění námitek spolkových zemí. Současně připustil nedostatky návrhu v podobě absence výčtu základních práv a svobod, na němž se nedokázaly politické strany s ohledem na odlišné světonázory domluvit.¹⁹ Nejasné byly rovněž kompetence spolku a spolkových zemí ve školství a otázka rozdělení financí mezi spolek, země a obce.²⁰

Sociálně demokratický poslanec Robert Danneberg²¹ zdůraznil správní oddělení Vídně a Dolního Rakouska, demokratizaci veřejné správy i nesouhlasný postoj se vznikem Spolkové rady.²² Nejvíce návrh spolkové ústavy podrobil kritice opoziční velkoněmecký zákonodárce Heinrich Clessin.²³ Nejprve vyjmenoval nedostatky zmíněné předtím Ignazem Seipelem. Následně požadoval zavedení přímé volby spolkového prezidenta. Negativně se vyjádřil ke způsobu obsazování mandátů ve Spolkové radě v závislosti na lidnatosti jednotlivých spolkových zemí. Jelikož i na zemské úrovni dominovali sociální demokraté a křesťanští socialisté, dal se předpokládat téměř identický poměr sil jako v Národním shromáždění. Daleko smysluplnější se podle Clessina jevílo vytvoření Hospodářského parlamentu (*Wirtschaftsparlament*), vytvořeného podle stavovského klíče.²⁴

Projednávání návrhu spolkové ústavy pokračovalo na následujících dvou schůzích Národního shromáždění, a to ve dnech 30. září a 1. října 1920. Obsah ani pojetí projevu se ve srovnání s prvním dnem nezměnily.²⁵ Pozornost si zasluhují dva pozměňovací návrhy vycházející z myšlenky doplnění zastupitelské demokracie nástroji přímé demokracie. První od křesťanského socialisty Jodoka Finka²⁶ by umožňoval spolkové zemi vystoupení

¹⁹ Při tvorbě ústavy z roku 1920 bylo odkázáno na zákon č. 142/1867 o všeobecných právech státních občanů. Srov. Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich. Nr. 142/1867, Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, 61 Stück, 22. 12. 1867, s. 393–396; nebo na zákon č. 88/1862 o ochraně domovního práva. Srov. tamtéž, Nr. 88/1862, Gesetz, wirksam für das Königreich Böhmen, das lombardisch-venetianische Königreich, das Königreich Dalmatien, das Königreich Galizien und Lodomerien mit den Herzogthümern Auschwitz und Zator und das Großherzogthum Krakau; die Erzherzogthümer Oesterreich unter und ob der Enns; die Herzogthümer Ober- und Nieder-Schlesien, Steiermark, Kärnthen, Krain, Salzburg und Bukowina; die Markgrafschaft Mähren; die gefürstete Grafschaft Tirol und das Land Vorarlberg; die gefürstete Grafschaft Görz und Gradiska; die Markgrafschaft Istrien und die Stadt Triest mit ihrem Gebiete, zum Schutze des Hausrechts, 39. Stück, 4. 12. 1862, s. 245–246.

²⁰ Sten. Prot., 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich, 29. 9. 1920, s. 3375–3383.

²¹ Robert Danneberg (1885–1942), původním povoláním spisovatel. Poslanec Ústavodárného národního shromáždění (1919–1920) a Národní rady (1920–1934). Vězněn v koncentračních táborech Dachau a Buchenwald. V roce 1942 odvezen do Osvětimi, kde byl zavražděn.

²² Sten. Prot., 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich, 29. 9. 1920, s. 3385–3398.

²³ Heinrich Clessin (1880–1950), 1919–1920 poslanec Konstitučního národního shromáždění, 1920–1930 poslanec Národní rady za velkoněmce.

²⁴ Sten. Prot., 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich, 29. 9. 1920, s. 3398–3404.

²⁵ Sten. Prot., 101. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich, 30. 9. 1920, s. 3407–3462; 102. Sitzung, 1. 10. 1920, s. 3463–3471.

²⁶ Jodok Fink (1853–1929), člen a krátce také jeden z předsedů Provizorního národního shromáždění, poslanec Konstitučního národního shromáždění a Národní rady (do roku 1929), předseda parlamentního klubu křesťanských socialistů a poslanec vorarlberského zemského sněmu.

z rakouské federace a připojení k jinému státu nebo vytvoření státu samotného, a to na základě lidového hlasování. Schválení druhého návrhu předloženého sociálním demokratem Robertem Dannebergem by dalo obcím tvořícím společně souvislé a ohraničené území možnost konat lidové hlasování o připojení se k jiné spolkové zemi nebo vytvoření nové spolkové země. Pokud by nová spolková země měla více než 140 000 obyvatel, musel by spolkový prezident svolat ustavující schůzi nového zemského sněmu. Odmítnutím obou pozměňovacích návrhů vyjádřili poslanci nedůvěru k četnějšímu užití instrumentů přímé demokracie z důvodu obav před případným zneužitím.²⁷ Nelze přitom opomenout skutečnost, že Rakousko do té doby nemělo s lidovým hlasováním žádné zkušenosti a většina poslanců k němu nebo k podobným nástrojům přistupovala s určitou nedůvěrou. Alpská republika proto odmítla, s ohledem na odlišnou historickou zkušenost, jít švýcarskou cestou polopřímé demokracie.²⁸

Na schůzi Konstitučního národního shromáždění 1. října 1920 schválili přítomní poslanci ve třetím čtení potřebnou dvou třetinovou většinou návrh spolkové ústavy. Předseda Národního shromáždění sociální demokrat Karl Seitz v této souvislosti připomněl nelehkou cestu k dosažení finálního kompromisu, který umožnil splnění nejdůležitějšího úkolu Konstitučního národního shromáždění.²⁹ Spolková ústava byla publikována ve Spolkovém zákoníku pod číslem 1 a vstoupila v platnost 10. listopadu 1920.³⁰

Rakouská ústava z roku 1920, vzniknuvší pod vlivem normativní teorie, bývá někdy označována za kelsenovskou.³¹ Důkladný rozbor textu ukazuje, že profesora státního práva vídeňské univerzity Hanse Kelsena nelze považovat za výlučného tvůrce rakouské ústavy, nýbrž za jednoho z významných autorů.³² Třebaže měl Kelsen velmi blízko k sociální demokracii a k významným představitelům strany, například Maxu Adlerovi, Otto Bauerovi nebo Karlu Rennerovi, jeho role spočívala ve snaze promítnout mnohdy těžko dosažený politický kompromis do právně bezvadného textu. Kelsen má značný podíl na vzniku Ústavního soudu, v tehdejší době ve srovnání s ostatními evropskými státy ojedinělé instituce, do jehož gesce spadala pravomoc zrušit zákon, pokud byl v rozporu s ústavou. Jeho rukopis lze v ústavě najít také v článku jedna („všechna moc pochází z lidu“), který vychází z republikánské myšlenky suverenity lidu; dále v omezeném užití nástrojů přímé demokracie nebo v prosazení poměrného volebního systému.³³

²⁷ Stenographisches Protokoll der Konstituierenden Nationalversammlung, II. Session 4. 3. 1919 – 9. 11. 1920, Beilage Nr. 991, Minderheitsanträge der Abgeordneten Dr. Robert Danneberg und Genossen; Minderheitsantrag der Abgeordneten Fink und Genossen, s. 9.

²⁸ Ke švýcarské polopřímé demokracii srov. např. KIRCHGÄSSNER, G. Direkte Demokratie: Das Beispiel der Schweiz. *Zeitschrift für Politik*, 2002, Jhrg. 49, Nr. 3, s. 306–331; VATTER, A. *Das politische System der Schweiz*. 3. durchgesehene Auflage Baden-Baden: Nomos, 2018, s. 361–414.

²⁹ Sten. Prot. 102. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich, 1. 10. 1920, s. 3470–3471.

³⁰ Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich Nr. 1/1920, Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundestaats eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), 1. Stück, ausgegeben am 10. 11. 1920, s. 1–19.

³¹ Ke Kelsenově normativní teorii srov. BOHÁČKOVÁ R. *Základy konstrukce Kelsenovy ryzí nauky právní*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1995.

³² ÖHLINGER, T. Die Bedeutung Hans Kelsens im Wandel. In: *Demokratiezentrum, Wien* [online]. Dostupné na: <http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/oehlinger_kelsen.pdf>. [cit. 2020-07-13].

³³ Tamtéž, s. 1; OLECHOWSKI, T. Hans Kelsen und die österreichische Verfassung. *Aus Politik und Zeitgeschichte. Österreich. Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung*, 2018, Jhrg. 68, Nr. 34–35/2018,

Výsledný ústavní text inspirovaný švýcarskou ústavou a ústavou Výmarské republiky představoval kompromis mezi stanovisky obou nejsilnějších politických stran.³⁴ Rakousko bylo prohlášeno za republiku, v níž všechna moc vychází z lidu a je vykonávána nepřímo (zastupitelská demokracie). Rakouská ústava patřila mezi tzv. rigidní ústavy, což znamená, že k její změně bylo nutné získat v parlamentu dvoutřetinovou většinu všech přítomných zákonodárců, jejichž nejnižší povolený počet stanovila na polovinu.

Ústava zakotvovala systém parlamentní demokracie se standardním trojitým rozdělením moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Legislativní moc vykonávaly na spolkové úrovni dva formálně nezávislé orgány: Národní rada a Spolková rada. Národní rada byla volena přímo na základě všeobecného, rovného, přímého a tajného volebního práva. Její legislativní perioda započatá od prvního zasedání trvala čtyři roky. Zasedání Národní rady svolával spolkový prezident. Spolková rada nebyla voleným, nýbrž delegovaným orgánem. Jmenování členů Spolkové rady náleželo příslušným zemským sněmům podle počtu obyvatel jednotlivých spolkových zemí.³⁵ Smysl Spolkové rady spočíval v zastupování zájmů spolkových zemí a kontrolní funkci vůči Národní radě.³⁶ Návrh zákona mohli předložit poslanci Národní rady nebo třetina členů Spolkové rady formou zákonodárné iniciativy. Stejnou pravomocí disponovala rovněž spolková vláda. Návrh zákona mohl být podán také formou referenda (*Volksbegehren*), pokud v něm hlasovalo nejméně 200 000 voličů nebo polovina oprávněných voličů nejméně ve třech spolkových zemích. K přijetí běžného zákona postačila účast třetiny poslanců, rozhodovala prostá většina přítomných. V legislativním procesu měla větší váhu Národní rada před Spolkovou radou.³⁷ K návrhu zákona nejdříve zaujala stanovisko Národní rada. Pokud Spolková rada odmítla zákon schválený předtím Národní radou, a ta svůj postoj potvrdila opětovným souhlasem, zákon po podepsání spolkovým prezidentem vstoupil v platnost. Spolková ústava znala případ spolkového shromáždění (*Bundesversammlung*), tedy společné zasedání Národní a Spolkové rady svolané za účelem zvolení spolkového prezidenta nebo vyhlášení války.

Spolkový prezident musel splňovat jasná kritéria. Mohl se jím stát každý, kdo v den volby hlavy státu dosáhl věku alespoň 35 let, disponoval aktivním volebním právem do Národní rady a nepatřil mezi příslušníky habsburské dynastie. Funkční období spolkového prezidenta trvalo čtyři roky a mohl být zvolen maximálně dvakrát za sebou. Zastupoval stát navenek, ale v praxi se jednalo o funkci víceméně reprezentativní, se slabou pozicí vůči

20. August 2018, s. 21–22. Ke Kelsenovým návrhům ústavy SCHMITZ, G. *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*. Wien: Manz, 1981. K podílu Hanse Kelsena na rakouské ústavě 1920 srov. sumárně OLECHOWSKI, T. Der Beitrag Hans Kelsens zur österreichischen Bundesverfassung. In: WALTER, R. – OGRIS, W. – OLECHOWSKI, T. (hrsg.). *Hans Kelsen. Leben – Werk – Wirksamkeit. Ergebnisse einer internationalen Tagung, veranstaltet von der Kommission für Rechtsgeschichte Österreichs und dem Hans-Kelsen-Institut (19–21. April 2009)*. Wien: Manz, 2009, s. 211–230.

³⁴ FILIP, J. Ústavní systém Rakouska. In: KROUPA, J. a kol. (ed.). *Soudobé ústavní systémy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 108–109.

³⁵ Nejlidnatější spolková země Dolní Rakousko (spolu s Vídní) měla 12 zástupců. Nejmenší počet zástupců spolkové země byl stanoven na tři poslance.

³⁶ K pravomocem Spolkové rady a její funkci v rakouském parlamentarismu srov. KATHREIN, I. *Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1983. Význam Spolkové rady v první republice byl zanedbatelný. Např. v průběhu třinácti let využila právo suspenzivního veta vůči usnesením Národní rady pouze 38krát.

³⁷ Jak Národní rada, tak Spolková rada měly právo zákonodárné iniciativy. Spolková rada využila tuto pravomoc pouze jednou. Srov. tamtéž, s. 51.

vládě, například jmenoval spolkového kancléře a na jeho návrh ministry, ale složení vlády muselo být schváleno parlamentem.

Zákonodárnou a výkonnou moc doplňovala soustava nezávislých soudů, i když právě ona nezávislost se postupně právem stala terčem kritiky. Například členy ústavního soudu jmenovala Národní a Spolková rada, aniž by existovala kvalifikační kritéria, a dokonce se počítalo s doživotním mandátem. Na základě ústavy z roku 1920 bych Rakousko z politologického hlediska označil za ryze parlamentní systém.

Ústavní vývoj po roce 1920

Postupem času nabývala na intenzitě kritika ústavního textu. Korektury nejvyššího právního normativu pramenily ze snahy odstranit jeho nedostatky nebo aplikovat v praxi některé z dosud nevyužitých myšlenek relevantních politických stran. K první rozsáhlejší novele došlo v roce 1925 na základě požadavku Kontrolní komise Společnosti národů, přičemž zmizela dvojkoľejnost zemské správy. Ale ani poté kritické hlasy na adresu ústavy neutichly. Veřejnost i politické strany nelibě nesly vázané kandidátky, rozsáhlé pravomoci parlamentu, podnikatelské kruhy žádaly větší vliv na legislativní proces. Nemenší roli sehrál proces *Angleichung* mezi Vídní a Berlínem, tedy harmonizace nejružnějších norem a nařízení mezi Rakouskem a Německem, a tak říšská ústava měla být při připravované úpravě spolkové ústavy jedním z hlavních inspiračních zdrojů.³⁸

Novela spolkové ústavy z roku 1929 přiblížila Rakousko blíže k německému modelu. Politický systém Výmarské republiky představoval z politologického hlediska kompromis mezi severoamerickým prezidencialismem a poloprezidentským režimem francouzského typu. Značnými kompetencemi disponoval říšský prezident. V případě mimořádných událostí (například ohrožení bezpečnosti země) mohl vládnout pomocí tzv. nouzových nařízení, která nepodléhala dodatečnému schválení legislativními orgány.

Charakteristický znak revize rakouského ústavního textu v roce 1929 spočíval v posílení výkonné moci na úkor legislativy a posunutí Rakouska k poloprezidentskému režimu. Národní rada ztratila právo schvalovat složení vlády a participovat na volbě prezidenta, jehož funkční období trvalo šest let. Přímá volba hlavy státu značně posílila jeho autoritu v rakouském politickém systému. Rozšíření pravomocí prezidenta zahrnovalo funkci vrchního velitele armády, možnost vydávat nouzová nařízení, svolávat zemské sněmy a jmenovat část členů ústavního soudu. Prezident měl rovněž volnou ruku při výběru spolkového kancléře, mohl vládu nejenom jmenovat, ale také odvolat. Kabinet v Rakousku ale vždy podléhal kontrole ze strany legislativní moci. Hlava státu dále mohla kdykoli rozpustit Národní radu. Ústava vymezovala prezidentovi skutečně rozsáhlé pravomoci. Vždy však záleží na tom, jak daná osoba prezidentský úřad pojme; jinými slovy řečeno, zda bude často vstupovat do veřejného dění, tj. vystupovat aktivisticky nebo se spokojí s rolí „státního notáře“, tedy reprezentační úlohou a s pozicí mediátora ve vnitropolitických sporech. Změny postihly v roce 1929 také soudní systém, kdy zejména u ústavního a správního soudu došlo k posílení nezávislosti.³⁹

³⁸ Nejpodrobněji k ústavní novele z roku 1925 BERCHTOLD, K. (hrsg.). *Die Verfassungsreform 1925. Die Verfassungsreform von 1925. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsnovelle*. Wien: New Academic Press, 1992.

³⁹ BERCHTOLD, K. (hrsg.). *Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundesverfassungs-Novelle von 1929*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1978; HASIBA, G. *Die zweite Bundes-Ver-*

Na několika příkladech jsem se snažil ukázat, že ústavní novela z roku 1929 nevytvorila předpoklady k přechodu Rakouska od liberální demokracie k autoritativnímu režimu, byť propůjčovala spolkovému prezidentovi rozsáhlé pravomoci. Při pozdější „demontáži“ rakouské demokracie nesloužila jako právní opora antipluralistických změn.

Negativní důsledky Velké hospodářské krize, především vysoká nezaměstnanost, propad průmyslové výroby a dramatické snížení exportu přispěly k zesílení dlouhodobě přítomných antidemokratických tendencí na rakouské politické scéně. Vláda pod vedením křesťanského socialisty Engelberta Dollfusse využila procesního nedostatku rakouského parlamentarismu a od března 1933 prováděla autoritativní změny.⁴⁰ Celý proces vyvrcholil přijetím nové ústavy s platností od 1. května 1934. Již její preambule „Ve jménu Boha Všemohoucího...“ znamenala odmítnutí myšlenky suverenity lidu („všechna moc pochází z lidu“), typické pro republikánské zřízení, a dokládá autoritativní charakter ústavního textu. Ačkoli květnová ústava deklarovala stavovský základ státu, myšlenky korporativismu zakotvovalo pouze několik málo ústavních článků. Na druhé straně jednoznačně zaváděla autoritativní způsob správy Rakouska spočívající například na koncentraci legislativní a exekutivní moci do rukou vlády, absenci přímých voleb nebo zakotvení jediné povolené strany.⁴¹

Závěr

Spolková ústava z roku 1920 položila v alpské zemi základy první demokracie v rakouské historii. Jednalo se o kompromis mezi politickými stranami a zdaleka jej nebylo možno považovat za optimální řešení. Výsledný text zaváděl z politologického hlediska ryze parlamentní systém s převahou legislativní moci nad mocí exekutivní. Novela ústavy z roku 1929 posílila pravomoci spolkového prezidenta a posunula Rakousko blíže k politickému systému Výmarské republiky. Po druhé světové válce neiniciovali političtí představitelé Rakouska – vzhledem k rozdělení alpského státu na čtyři okupační zóny – vznik nového ústavního textu. Navzdory kritice kvůli značné roztříštěnosti a nepřehlednosti patří Spolková ústava mezi nejstarší nejvyšší právní normativy republikánského typu v Evropě.⁴²

fassungsnovelle. Ihr Werdegang und wesentliche verfassungspolitische Ereignisse seit 1918. Graz – Wien – Köln: Böhlau, 1976.

⁴⁰ K tomuto vývoji z české literatury ŠEPTÁK, M. *Mezi demokracií a autoritářstvím. Rakouská vnitřní a zahraniční politika v letech 1931–1934.* Praha: Academia, 2018, s. 270–285.

⁴¹ Text květnové ústavy z roku 1934 srov. Bundesgesetzblatt für den Bundestaats Österreich Nr. 1, Verfassung 1934, ausgeben am 1. Mai 1934, 1. Stück, s. 1–32. Dobový pohled nabízí MERKL, A. *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriß.* Wien: Julius Springer, 1935. Z odborné literatury TÁLOS, E. *Das austrofaschistische Herrschaftssystem. Österreich 1933–1938.* Wien: Lit-Verlag, 2013, s. 79–105; MELICHAR, P. *Otto Ender 1875–1960. Landeshauptmann, Bundeskanzler, Minister. Untersuchungen zum Innenleben eines Politikers.* Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2018, s. 217–246.

⁴² Rakouská ústava patří mezi polylegální ústavy. Vedle Spolkového ústavního zákona z roku 1920 (a souvisejících novel) ji tvoří: řada samostatných ústavních zákonů, ústavní ustanovení (články nebo jednotlivé odstavce) v obyčejných zákonech, státní smlouvy na úrovni ústavních zákonů, tzv. prováděcí zákony ke Spolkovému ústavnímu zákonu, a další se Spolkovým ústavním zákonem spjaté akty. K tomu srov. přehledně FILIP, c. d., s. 110–111.