

# Die Bedeutung der Verfassung in der Klassengesellschaft

ALFRED J. NOLL

## I.

Beginnen wir mit einigen Vorerinnerungen, um zu prüfen, ob uns diese bei der Einschätzung der heutigen Lage nützen. Der junge, noch im Jargon von Hegel formulierende Marx schrieb: „In der Monarchie haben wir *das Volk der Verfassung*; in der Demokratie *die Verfassung des Volkes*. Die Demokratie ist das aufgelöste Rätsel aller Verfassungen. Hier ist die Verfassung nicht nur an sich, dem Wesen nach, sondern der Existenz, der Wirklichkeit nach in ihren wirklichen Grund, den wirklichen Menschen, das wirkliche Volk, stets zurückgeführt und als sein eignes Werk gesetzt. Die Verfassung erscheint als das, was sie ist, *freies Produkt des Menschen*; man könnte sagen, daß dies in gewisser Beziehung auch von der konstitutionellen Monarchie gelte, allein der spezifische Unterschied der Demokratie ist, daß hier die Verfassung überhaupt nur ein Daseinsmoment des Volkes, daß nicht die politische Verfassung für sich den Staat bildet“.<sup>1</sup>

Und weiter: „Damit der Verfassung nicht nur die Veränderung angetan wird, damit also dieser illusorische Schein nicht gewaltsam zertrümmert wird, damit der Mensch mit Bewußtsein tut, was er sonst ohne Bewußtsein durch die Natur der Sache gezwungen wird zu tun, ist es notwendig, daß die Bewegung der Verfassung, daß der Fortschritt zum Prinzip der Verfassung gemacht wird, daß also der wirkliche Träger der Verfassung, das Volk, zum Prinzip der Verfassung gemacht wird. Der Fortschritt selbst ist dann die Verfassung“.<sup>2</sup>

Diese wenigen Worte lassen sich leicht mit Art. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) in Beziehung setzen: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Das ist nichts anderes als die Charakteristik einer jeden demokratischen Verfassung, wie sie der junge Marx charakterisiert hat. Vollständig ist es aber nur, wenn man etwas hinzunimmt, was heute nicht mehr geltendes Verfassungsrecht ist. Der Übergang von der Provisorischen Nationalversammlung zur Konstituierenden hatte es notwendig gemacht, zu allererst ein Gesetz zu beschließen, in dem die rechtliche Stellung der National-

versammlung genau festgelegt wurde. Es war dies das Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung (StGBI. 179); in dessen Art. 1 Abs. 2 lesen wir folgendes: „In der von der konstituierenden Nationalversammlung zu beschließenden endgültigen Verfassung sind Verfassungsänderungen der Volksabstimmung zu unterwerfen (Verfassungsreferendum) und die Bedingungen sowie das Verfahren für die Volksabstimmung zu regeln.“

Also keine Änderung der Verfassung ohne Zustimmung des gesamten Volkes! So war es ganz demokratisch nach der Revolution gedacht. Aber es wurde schnell vergessen. Weder die Sozialdemokratie noch die Christlichsozialen hatten Interesse an einem entscheidungsmächtigen Volk. Das Volk wurde aus der weiteren Entwicklung der Verfassung ausgeschlossen – und so ist es (mit Ausnahme des Beitritts zur EU im Jahr 1995) bis heute. Insofern hat das B-VG 1920 schon von allem Anfang an ein Essential seiner demokratischen Bestimmung verloren.

Woran aber lag das? Hat man das einfach vergessen? Nach materialistischer Ansicht gilt, „daß es die Souveräne sind, die zu allen Zeiten sich den wirtschaftlichen Verhältnissen fügen mußten, daß aber niemals sie es gewesen sind, welche ihnen das Gesetz diktiert haben. Sowohl die politische wie die bürgerliche Gesetzgebung proklamieren, protokollieren nur das Wollen der ökonomischen Verhältnisse“.<sup>3</sup> Nun wäre es sicher eine nicht aufrecht zu erhaltende Vereinseitigung, wenn man den gerade erwähnten Abschied von der unmittelbaren Teilhabe des Volkes an der weiteren Verfassungsentwicklung einfach den ökonomischen Verhältnissen des Jahres 1920 zuschreiben wollte. Tatsächlich wurde einfach der revolutionäre Elan der Jahre 1918/19 gebrochen und die unerhörte wirtschaftliche Not schaffte die Notwendigkeit, sich nach dem Ende der Koalition zwischen Christlichsozialen und Sozialdemokratie rasch einen gemeinsamen institutionellen Rahmen zu geben, zumal die unmittelbare Gefahr bestand, dass die Bundesländer bestenfalls für einen Staatenbund, aber nicht für einen Bundesstaat zu haben wären und es nach damals

vorherrschender Auffassung überhaupt an der Lebensfähigkeit einer eigenständigen Republik Österreich mangelte. Wir sehen dabei unmittelbar das ebenfalls von Marx betonte Problem: „Der eigentlich schwierige Punkt, hier zu erörtern, ist aber der, wie die Produktionsverhältnisse als Rechtsverhältnisse in ungleiche Entwicklung treten“.<sup>4</sup>

Wir machen das an dieser Stelle nicht, sondern werfen unseren Blick auf einen Aspekt dieser neuen Verfassung: die Grund- und Freiheitsrechte. Bekanntlich konnte man sich nicht einigen, und das B-VG enthielt keinen eigenständigen Katalog an Grundrechten. Vielmehr übernahm man aus der Monarchie, was sich aus dem Staatsgrundgesetz 1867 anbot: die bürgerlichen Grundrechte, die dem Kaiser abgerungen wurden, und wie sie bis heute gelten (neben der Menschenrechtskonvention und der EU-Grundrechtecharta). Nun sind es gerade diese Grundrechte, die in gewisser Weise ein deutliches Kennzeichen für die Ungleichheit von Rechtsentwicklung und Produktionsverhältnissen sind. Ihr Witz besteht nämlich darin, dass in der bürgerlichen Gesellschaft jede Verfassung und das darin gemachte Freiheitsversprechen notwendig in einer gewissen Doppelbödigkeit endet, wie sie von Marx beschrieben wurde: In den bürgerlichen Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts wurde eine Vielzahl von Freiheiten energisch proklamiert, diese Freiheiten wurden aber in der nachfolgenden bürgerlichen Praxis flugs wieder eingeschränkt. In den Worten von Karl Marx: „Jeder Paragraph der Konstitution enthält nämlich seine eigene Antithese, sein eigenes Ober- und Unterhaus in sich, nämlich in der allgemeinen Phrase der Freiheit, in der Randglosse die Aufhebung der Freiheit. Solange also der Name der Freiheit respektiert und nur die wirkliche Ausführung derselben verhindert wurde, auf gesetzlichem Weg, versteht sich, blieb das konstitutionelle Dasein der Freiheit unversehrt, unangetastet, mochte ihr gemeines Dasein noch so sehr totgeschlagen sein“.<sup>5</sup>

Juristisch spricht man hier vom „Gesetzesvorbehalt“, unter dem fast alle Grundrechte stehen – das jeweilige Grundrechte (also etwa die Erwerbsfrei-

heit, die Pressefreiheit, die Freizügigkeit etc.) wird in den Sonntagsreden lautstark als Errungenschaft der Revolution beschworen, im Alltag wird es dann mittels Gesetz jeweils soweit eingeschränkt, wie es die politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Interessen der Herrschenden notwendig erscheinen lassen (Parameter dafür ist die so genannte „Verhältnismäßigkeitsprüfung“, derzufolge alle Grundrechte fast beliebig weit eingeschränkt werden dürfen, wenn die Beschränkung zu Gunsten eines wichtigen öffentlichen Interesses erfolgt, die gesetzliche Maßnahme geeignet ist, dieses öffentliche Interesse zu erfüllen, die Einschränkung erforderlich ist, d.h. kein gelinderes Mittel möglich erscheint, das öffentliche Interesse ebenso zu erfüllen, und der Eingriff angemessen ist, d.h. eine Balance zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Eingriff als insgesamt verhältnismäßig angesehen werden kann. Dass hier der Tummelplatz für ideologische Schaumschlägerei eröffnet wird und dass hier unreflektiert oftmals nichts anderes passiert, als dass man sich dem jeweiligen Geist der Herrschenden ausliefert, liegt auf der Hand.

Der Umstand, dass man 1920 seitens der Sozialdemokratie nicht mehr die politische Kraft hatte, einen eigenständigen Katalog von Freiheitsrechten zu formulieren und durchzusetzen, harmonierte bestens mit der mangelnden Lust, die revolutionäre Sache weiter voranzutreiben. Die Errichtung der Republik Deutschösterreich 1918 war für alle gesellschaftlichen Akteure eine Zäsur. Von entscheidender Bedeutung war, dass zunächst nur die Sozialdemokratie die Interessen und Motive der Massen zu bündeln und zur Forderung nach einer antimonarchischen, antifeudalen, antiobrigkeitsstaatlichen und demokratischen Republik zusammenzufassen vermochte; nur sie hatte ein Programm für die Umgestaltung – während die Christlichsozialen noch sinnierten, ob sie nicht doch eher für den Erhalt der Monarchie votieren sollten und am 12. November 1918 im Staatsrat sogar gegen die Annahme des Gesetzes über die Staats- und Regierungsform Deutschösterreichs (StGBl. 5) stimmten.

Die Initiativen gingen damals aber nicht vom Parlament aus, sondern von der Straße, von den Arbeiter- und Soldatenräten. Otto Bauer skizzierte drei Etappen der zukünftigen Entwicklung: Zunächst sollten auf der Basis des Selbstbestimmungsrechtes Nationalstaaten anstelle der Monarchie entstehen, dann sollte in diesen die volle Demokra-

tie erkämpft werden, und danach werde diese Demokratie, sobald sie die Gesamtheit des Volkes ergriffen habe, von selbst zum Sozialismus umschlagen. – Allein, es kam anders.

Mit der Staatsgründung vom 30. Oktober 1918 und der Ausrufung der Republik am 12. November war die erste Etappe in Otto Bauers Entwicklungsplan erfüllt; die Bewältigung der zweiten Etappe, die Erkämpfung der vollen Demokratie, blieb ganz allein den Anstrengungen von Karl Renner überlassen – die große Linie hatte aber dennoch wiederum Otto Bauer in der *Arbeiter-Zeitung* vom 2. November 1918 vorgegeben: „Die Massen sind von Ungeduld erfüllt, die Massen meinen, es sei Zeit weiterzugehen und die zunächst rein politische Revolution weiterzuführen zu einer sozialen. Demgegenüber müssen wir besonnen und fest bleiben, wir müssen handeln wie ein Feldherr, der, wenn eine feindliche Stellung genommen worden ist, seine Truppen nicht sofort weiterstürmen lässt, sondern zunächst dafür sorgt, dass das, was erobert wurde, befestigt werde, damit man einen neuen, festen Halt gewinne, von dem aus man weitergehen kann.“

Will man darin nicht ein Zeichen von politischem Opportunismus oder von persönlichem Versagen sehen, dann bietet sich an, diesen Sachverhalt allgemeiner zu charakterisieren. Mit Friedrich Engels lässt sich auch in Hinsicht auf die österreichische Verfassung 1920 sagen: „Der bestehende politische Zustand in Europa ist das Ergebnis von Revolutionen. Der Rechtsboden, das historische Recht, die Legitimität, ist überall tausendmal durchlöchert oder ganz umgestoßen worden. Es ist aber die Natur aller durch Revolutionen zur Herrschaft gekommenen Parteien resp. Klassen, zu verlangen, daß nun aber auch der neue, durch die Revolution geschaffene Rechtsboden unbedingt anerkannt, heilig gehalten werde. Das Recht zur Revolution hat existiert – sonst wären ja die jetzt Herrschenden unberechtigt –, aber es soll von nun an nicht mehr existieren.“<sup>6</sup>

Und genau hierin sahen sich die Christlichsozialen und die Sozialdemo-



**Menschenmenge vor dem Parlament am 12. November 1918 bei der Proklamierung der Republik**

kratie einer Meinung. Die Massen auf den Straßen und in den Wiener Elendsquartieren wollten eine Verfassung. Und es sollte eine neue Verfassung sein, die mit dem Habsburger-Regime nichts mehr zu tun hatte. Freilich: Die herrschenden Klassen, obzwar in die Defensive gedrängt und zeitweise bis aufs äußerste geschwächt, konnten die Grundlagen ihrer Macht behalten. Der Übergang blieb Stückwerk, es war kein richtiges Ende und kein richtiger Anfang. Folglich musste Otto Bauer im Jahr 1930 in der sozialdemokratischen Zeitschrift *Der Kampf* resignierend feststellen: „Wir konnten 1919 die kapitalistische Produktionsweise, die sich rings um uns in der Welt behauptete, nicht gerade in Österreich überwinden. So blieb der Bourgeoisie die ökonomische Macht [...]. Auf der Grundlage der bürgerlichen Produktionsweise musste die bürgerliche Herrschaft wiedererstehen.“ Das schöne Konzept vom automatischen Hineingleiten in den Sozialismus hatte sich rasch als untauglich erwiesen. Die Verfassung sollte zunächst den Stillstand zwischen Bund und Ländern – aber auch zwischen den Klassen befestigen.

Nun ist selbst hartgesottenen Rechtspositivisten wie etwa Hans Kelsen natürlich immer völlig klar gewesen, dass Verfassungen „Ausdruck eines gewissen Gleichgewichtszustandes sozialer Kräfte“ sind; und „als Rechtsordnung, als Verfassung sucht ein Staat, einmal geworden, sich in seiner Besonderung zu behaupten“, wobei „dieser Selbsterhaltungstrieb der Rechtsform zu einem selbständigen, die Richtung der politischen Entwicklung mitbestimmenden Faktor wird“.<sup>7</sup> Und in weiterer Folge ist es dann „der Schein einer selbständigen Geschichte der Staatsverfassungen, der Rechtssysteme, der ideologischen Vor-

stellungen auf jedem Sondergebiet, der die meisten Leute vor allem blendet“,<sup>8</sup> wie Friedrich Engels 1893 in einem Brief an Franz Mehring schrieb.

## II.

Die in den Jahren 1918 bis 1920 vollzogene bürgerlich-demokratische Revolution wäre ganz undenkbar ohne die teilweise vorausgehende, teilweise nachgezogene Änderung des Rechts. Betrachtet man diese Maßnahmen in ihrer Gesamtheit, so können sie als Beseitigung autoritär-obrigkeitsstaatlicher Strukturen, als Eliminierung feudaler Geburts- bzw. auf das Besitz und Vermögen gegründeter politischer Privilegien sowie als voller Durchbruch parlamentarisch-demokratischer und sozialstaatlicher Verhältnisse gekennzeichnet werden. Erst wenn wir diese Rechtsänderungen in den Blick bekommen wird deutlich, wogegen sich die auf der Straße befindlichen Massen wendeten. Nur der massive Druck von unten ermöglichte die rasche Einrichtung der parlamentarischen Demokratie.

Ob die Ankunft der Demokratie stattgefunden hat, das lässt sich zuverlässig nicht durch das bloße Lesen und Interpretieren von Verfassungsdokumenten feststellen. Die Ankunft ist vielmehr erst dann perfekt, wenn „eine Gesellschaft sie als ihre eigene revolutionäre Niederkunft erkennt, anerkennt, akzeptiert und rezipiert“, wie der deutsche Verfassungsrechtler Helmut Ridder feststellte.<sup>9</sup> Die Republik erweist sich nur in dem Maß als demokratische als sie im Vertrauen auf die umfassende Richtigkeit der Revolution sich ständig von diesem Bezugspunkt weiter zu entwickeln trachtet. Der weitere Verlauf der österreichischen Verfassungsgeschichte erfolgte aber just in die entgegengesetzte Richtung: Die Republik versuchte immer stärker, sich von der Revolution und ihrer Verfassung aus dem Jahr 1920 abzusetzen. Die 1929 realisierte Verfassungsnovelle und die nachfolgende Abschaffung der Verfassung 1933/34 machten dies besonders deutlich.

Wie aber ist nun ein derartiges Gebilde, das ganz offensichtlich als eine Bremse im Fortgang der gesellschaftlichen Entwicklung dienen soll, zu bewerten? Und was soll man damit tun?

Das Recht ist eine Form der Organisation der Macht innerhalb der Gesellschaft. Rechts- und Verfassungsfragen sind stets auch Machtfragen. Politisches Handeln, das die Struktur der Gesellschaft und somit die Machtverteilung der

sozialen Gruppen innerhalb der Gesellschaft verändern oder stabilisieren will, muss deshalb das Recht in der Praxis und die Strategie politischen Handelns mit einbeziehen. Die Rechtsordnung ist niemals eine neutrale Größe, die nur aus sich selbst verstanden werden kann, sondern stets Produkt und Gegenstand der politischen und sozialen Kämpfe. Das Recht ist aber mit den Machtverhältnissen nicht identisch. Gesellschaftliche und politische Verhältnisse werden durch ihre Regulierung mit Hilfe von sanktionsbewehrten staatlichen Normen verändert, stabilisiert und dynamisiert. Die Rechtsordnung ist in jeder klassengespaltenen Gesellschaft gleichzeitig sowohl eines der wichtigsten Mittel zur Stabilisierung der diese Gesellschaft bestimmenden Machtverhältnisse (und daher ein ständiges Objekt der sozialen Kämpfe zwischen den verschiedenen Klassen) als auch ein Instrument zu ihrer Transformation. Wir müssen immer danach fragen, wie dieses Normensystem und wie jener politische Wille, der in den Normen sich ausdrückt, entstanden ist, welche Interessen sich in den Normen widerspiegeln, welche Schichten und Klassen der Gesellschaft den bestimmenden Einfluss auf die Gestaltung des Rechtssystems ausüben konnten.

Für die Arbeiterbewegung hat dies seit jeher geheißen, dass sie diejenigen Forderungen, die auf Veränderung der politischen und sozialen Machtstruktur der Gesellschaft gerichtet sind, jeweils in die Form neuer Rechtsnormen umgießen muss, damit sie durchgesetzt werden können. Das ist sowohl dann der Fall, wenn sie prinzipiell noch im Rahmen der bürgerlichen Gesellschaftsordnung verbleiben, als auch dann, wenn sie die bestehende Gesellschaftsordnung aufheben und durch eine grundsätzlich andere ersetzen wollen.

Um das mit einem kleinen Beispiel zu illustrieren: Friedrich Engels stellte die bekannte Behauptung auf, Verfassungen seien jene Normenkataloge, die „nach gewonnener Schlacht durch die siegende Klasse festgestellt“ werden.<sup>10</sup> Und tatsächlich ist es eben keine rechtstechnische Leistung, wenn es etwa im Gesetz vom 14. März 1919 über die Vorbereitung der Sozialisierung (StGBI. Nr. 181) hieß: „Aus Gründen des öffentlichen Wohls können hiezu geeignete Wirtschaftsbetriebe zugunsten des Staates, der Länder und der Gemeinden enteignet, von dem Staate, den Ländern oder den Gemeinden entweder in eigener Verwaltung übernommen oder unter die

Verwaltung öffentlicher Körperschaften gestellt werden“; es ist dies das Ergebnis der unmittelbaren Klassenauseinandersetzung. Es hieß ja schon seit 1811 in Österreich: „Wenn es das allgemeine Beste erheischt, muß ein Mitglied des Staates gegen eine angemessene Schadloshaltung selbst das vollständige Eigentum einer Sache abtreten“ (§ 365 ABGB) – wie so oft in der Rechtsentwicklung blieb der Wortlaut über die Zeiten hinweg gleich, jedoch die Bedeutung der Worte änderte sich: Es ist eben ein Unterschied, ob die souveräne Staatsgewalt einem absolutistischen Herrscher zukommt, oder ob (seit 12. November 1918) „Alle öffentlichen Gewalten vom Volke eingesetzt (werden)“ (StGBI. Nr. 5). Und es ist ein Unterschied, ob der Monarch für seine Untertanen zu sorgen hat, oder ob es – wie es im Aufruf der Provisorischen Nationalversammlung vom 12. November 1918 unmissverständlich heißt: „Mitbürger! Deutschösterreicher! – Wir stellen die Volksfreiheit unter den Schutz der gesamten Bevölkerung! – Wir fordern auf Euch, bereit zu sein, Eure Rechte, Eure Freiheiten, Eure Zukunft mit der Tatkraft, aber auch mit der Besonnenheit und Klugheit eines freien Volkes selbst zu wahren und zu beschirmen.“ Auch und gerade das B-VG 1920 ist nicht vorrangig die ingeniose Leistung des Rechtswissenschaftlers Hans Kelsen, sondern ihrem Inhalt nach Ausdruck des – wenn auch gebremsten – demokratischen Willens der in Bewegung geratenen Volksmassen.

Wie kompliziert die Sache mit der demokratischen Willensbildung freilich ist, das sieht man am Beispiel des direkt von Volk gewählten Bundespräsidenten, wie er erst durch die Novelle des B-VG im Jahr 1929 eingeführt wurde. Noch die Verfassung 1920 sah keine rechte Notwendigkeit für einen derartigen „Ersatzkaiser“; das Parlament war sich genug. Und auch das B-VG 1920, das den Bundespräsidenten als „Staatsoberhaupt“ erst wieder einführte, sah dieses Amt als bloßes Repräsentationsamt ohne jede politische Funktion – und vor allem: Der Bundespräsident sollte durch das Parlament bestellt werden. Ignaz Seipel und die Christlichsozialen sahen in diesem Amt freilich eine Möglichkeit, dem Parlament ein politisches Gewicht gegenüberzustellen; und damit dieses Gewicht auch über die entsprechende Stärke verfügt, wollten sie die Direktwahl des Bundespräsidenten durch das Volk.

Die Wahl des Bundespräsidenten direkt durch das Volk scheint vorder-



**Hans Kelsen (1881–1973), Rechtswissenschaftler und „Architekt“ der österreichischen Bundesverfassung**

gründig als eine Erweiterung demokratischer Volkssouveränität, tatsächlich aber ist es etwas ganz anderes, es ist deren Beschädigung – und niemand geringerer als Hans Kelsen hat den dadurch herbeigeführten und somit auch heute (!) noch geltenden Verfassungszustand klar-sichtlich kritisiert: „Es ist zweifellos nur die bewusste oder unbewusste Nachahmung des monarchischen Prinzips, wenn in der sog. Präsidenschaftsrepublik die vollziehende Gewalt einem Präsidenten übertragen wird, der nicht aus der Volksvertretung hervorgeht, sondern unmittelbar durch das Volk gewählt wird und wenn auch in anderer Weise die Unabhängigkeit des mit der vollziehenden Gewalt betrauten Präsidenten gegenüber der Volksvertretung gesichert wird. So paradox es zunächst erscheinen mag, so bedeutet doch die unmittelbare Wahl des Präsidenten durch das Volk eher eine Schwächung des Prinzips der Volkssouveränität. Denn wenn dem nach Millionen zählenden Volke der Wähler nur ein einziger als Gewählter gegenübersteht, dann muss der Gedanke einer Repräsentation des Volkes den letzten Schein von Berechtigung verlieren, dann muss das gegen die Fiktion einer Volksvertretung gerichtete Argument der unmittelbaren Demokratie in erhöhtem Maß zur Geltung kommen, das bekannte Wort: Euere Vertreter sind euere Tyran-

nen. Und selbst ein – mit Rücksicht auf die Eigenart der Exekutive natürlich nur verhältnismäßig kleines – Kollegium, das vom Volk unmittelbar gewählt, neben und unabhängig von dem zahlenmäßig ungleich stärkeren Gesetzgebungskörper mit der vollziehenden Gewalt betraut wird, muss schon aus psychologischen Gründen den Repräsentationsgedanken sprengen und um so mehr zu einer selbständigen Macht neben, ja über dem allein die Volksgesamtheit repräsentierenden Parlamente werden, je unabhängiger es von diesem durch seine unmittelbare Volkswahl ist.“<sup>11</sup>

Diese Argumentation von Kelsen ist überzeugend. Die repräsentative Demokratie paralyisiert sich durch ein derartiges System eines direkt-

gewählten Staatsoberhauptes selbst und wertet sich ab, ja gefährdet sich. Und ausgerechnet ein von Juristinnen und Juristen selten herbeigerufener Zeuge bohrte den Finger in diese Wunde der parlamentarischen Demokratie – Karl Marx nämlich schrieb: „Wenn die Konstitution [...] dem Präsidenten faktische Gewalt beilegt, sucht sie der Nationalversammlung die moralische Macht zu sichern. Abgesehen davon, dass es unmöglich ist, durch Gesetzesparagrafen eine moralische Macht zu schaffen, hebt die Konstitution sich hierin wieder selber auf, indem sie den Präsidenten [...] durch direktes Stimmrecht wählen lässt [...] Während jeder einzelne Volksrepräsentant nur diese oder jene Partei, [...] diesen oder jenen Brückenkopf, oder auch nur die Notwendigkeit vertritt, einen beliebigen Siebenhundertfünfzigsten (oder Hundertdreiundachtzigsten, Anm.) zu wählen, bei dem man sich weder die Sache noch den Mann so genau ansieht, ist er der Erwählte der Nation, und der Akt seiner Wahl ist der große Triumph, den das souveräne Volk alle vier Jahre einmal ausspielt. Die erwählte Nationalversammlung steht in einem metaphysischen, aber der erwählte Präsident in einem persönlichen Verhältnis zur Nation. Die Nationalversammlung stellt wohl in ihren einzelnen Repräsentanten die mannigfaltigen Seiten des National-

geistes dar, aber in dem Präsidenten inkarniert er sich. Er besitzt ihr gegenüber eine Art von göttlichem Recht; er ist von Volkes Gnaden“.<sup>12</sup>

Der gallige Kommentar des Juristen (!) Karl Marx über den „18. Brumaire des Louis Napoleon“ hat auch nach mehr als einem Jahrhundert seine Berechtigung. Der österreichische Bundespräsident: Das ist die plebiszitäre Herrschaft des direkt gewählten und mit der Kompetenz der Regierungsbestellung und der Parlamentsauflösung ausgestatteten Staatsoberhauptes, er ist somit die Inkarnation der homogen gedachten Volksgemeinschaft – und diese Vorstellung führt konzeptionell immer schnurstracks und unweigerlich in die Diktatur. Das B-VG 1920 hatte zwar nominell noch ein Staatsoberhaupt beibehalten, es sollte aber rechtlich und faktisch keine Rolle spielen. Erst die B-VG-Novelle 1929 (die freilich daran anknüpfen konnte, dass das B-VG 1920 ein derartiges Staatsoberhaupt überhaupt erst wieder geschaffen hatte) installierte den Bundespräsidenten als strukturell antiparlamentarisches Instrument – und damit auch als tendenziell gegen die Volkssouveränität errichtetes Organ der Machtausübung.

### III.

Verfassungen enthalten politische Grundentscheidungen – wobei für das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 typisch ist, dass es weitgehend eine Spielregelverfassung ist, der die inhärenten Wertentscheidungen nicht unmittelbar ablesbar sind. Verfassungen sind Resultate des Klassenkampfes. Es kommt auf das jeweilige Ausmaß des Sieges an, in welchem Maße eindeutige, nicht kompromisshafte Entscheidungen verfassungsmäßig ausgestaltet werden können. Hat sich z.B. die Volkssouveränität durchgesetzt, so kann eindeutig bestimmt werden, dass die Monarchie und dass die politischen Vorrechte des Adels abgeschafft werden; in den Verfassungen der konstitutionellen Monarchie zeigt sich andererseits, dass ein Klassenfrieden oder ein Klassenwaffenstillstand geschlossen worden ist, dass Adel und Bürgertum zu einem Kompromiss zusammengefunden haben.

Verfassungen sind nur soviel wert, wie es einen Apparat gibt, der sie gegebenenfalls zwangsweise, durchsetzt. Schon 1929 hatten die Christlichsozialen die Sozialdemokratie soweit mit einem drohenden Bürgerkrieg erpressen können, dass diese der B-VG-Novelle 1929

# Bundesgesetzblatt

## für die Republik Österreich

Jahrgang 1920    Ausgegeben am 10. November 1920    1. Stück

**Inhalt:** (Nr. 1–3.) 1. Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz). — 2. Verfassungsgesetz, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung. — 3. Bundesgesetz, betreffend das Inkrafttreten des Gesetzes vom 1. Oktober 1920, Es. Nr. 40, Nr. 400, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), und des Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, Es. Nr. 41, Nr. 451, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung.

---

**1.**

**Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz).**

Die Nationalversammlung hat beschlossen:

**Erstes Hauptstück.**

**Hilfsgesetze Bestimmungen.**

**Artikel 1.**  
Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.

**Artikel 2.**  
Österreich ist ein Bundesstaat.  
Der Bundesstaat wird gebildet aus den selbständigen Ländern: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg.

**Artikel 3.**  
Das Bundesgebiet umfasst die Gebiete der Bundesländer.  
Eine Änderung des Bundesgebietes, die zugleich Änderung eines Bundesgesetzes ist, erfolgt durch Änderung einer Bundeskonvention innerhalb des Bundesgebietes kann — abgesehen von Friedensverträgen — nur durch übereinstimmende Resolutionen des Bundes und eines Landes erfolgen, dessen Gebiet eine Änderung erfährt.

**Artikel 4.**  
Die für Niederösterreich-Land und Wien geltenden Bundesbestimmungen entfällt das vierte Hauptstück.

**Artikel 5.**  
Das Bundesgebiet bildet ein einheitliches Lehens-, Wirtschafts- und Zollgebiet.  
Im Inneren des Bundes dürfen Zwangsmaßnahmen ohne sonstige Beschränkungen nicht erlassen werden.

**Artikel 6.**  
Für jedes Land besteht eine Landesbürgererschaft. Voraussetzung der Landesbürgererschaft ist das Wohnrecht in einer Gemeinde des Landes. Die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Landesbürgererschaft sind in jedem Land gleich.

**Artikel 7.**  
Alle Bundesbürger sind vor dem Gesetz gleich. Vorrechte der Geburt, des Geschlechtes, des Standes, der Klasse und des Wohnortes sind ausgeschlossen.  
Den öffentlichen Angehörigen, einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, ist die ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet.

### Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920

zustimmte – 1933/34 brauchte man die Zustimmung nicht mehr, um das B-VG insgesamt zu beseitigen.

Das Recht ist stets eine Zwangsordnung. In dem Maß, in dem der moderne Staat und das moderne Recht sich herausbildeten, ist die Anwendung physischen Zwangs in der Gesellschaft beim Staat monopolisiert und rechtlich normiert. Dieser Prozess der Monopolisierung der Anwendung physischer Gewalt beim Staat – bei gleichzeitiger rechtsstaatlicher Bindung des Staates bei der Anwendung der Gewalt – ist ein Prozess der Zivilisation, ein fortschrittlicher Prozess. Es wird damit grundsätzlich ermöglicht, die Änderungen des Rechts selbst und die gesellschaftlichen Änderungen im Rahmen des Rechts zu vollziehen und auf gewaltsame Auseinandersetzungen zu verzichten. Die physische Gewalt-samkeit auszuklammern ist in der Normalexistenz der Fortbewegung ihres historischen Prozesses die angemessene Weise der Existenz der menschlichen Gesellschaft. Die politische Auseinandersetzung, der Klassenkampf, wird durch das Verfassungsrecht der Republik Österreich nicht stillgestellt; die Verfassung ermöglicht es vielmehr, diese Auseinandersetzung gewaltfrei zu führen. Das Verfassungsrecht kann als der jeweilige Klassenwaffenstillstand gelten, aber im Fortgang des Klassenkampfes, nicht als Klassenfrieden, wie Wolfgang

Abendroth immer wieder betonte. Ein Klassenwaffenstillstand freilich mit dem Zweck, im Klassenkampf, der als Problem einer Klassengesellschaft ja niemals aufgehoben sein kann, die physische Gewalt-samkeit auszuklammern und durch andere Formen der Gewalt zu überspielen. Daraus ergibt sich das Hauptinteresse der Arbeiterbewegung, diese Waffenstillstands-lage zu ihren Gunsten zu erhalten, weil die Technik der gegenwärtigen Machttäger immer dazu neigt, sie zu ihren Ungunsten, und zwar entscheidend, zu verändern.

Das Festhalten an der Legalität hat also die wesentliche Funktion, die Gewaltfreiheit des politischen Prozesses zu garantieren. Und so ist es auch zu verstehen, was Friedrich Engels am Ende seines Lebens 1895 geschrieben hat:

„Die Ironie der Weltgeschichte stellt alles auf den Kopf. Wir, die ‚Revolutionäre‘, die ‚Umstürzler‘, wir gedeihen weit besser bei den gesetzlichen Mitteln als bei den ungesetzlichen und dem Umsturz. Die Ordnungsparteien, wie sie sich nennen, gehen zugrunde an dem von ihnen selbst geschaffenen gesetzlichen Zustand. Sie rufen verzweifelt mit Odilon Barrot: la légalité nous tue, die Gesetzlichkeit ist unser Tod, während wir bei dieser Gesetzlichkeit pralle Muskeln und rote Backen bekommen und aussehen wie das ewige Leben. Und wenn wir nicht so wahnsinnig sind, ihnen zu Gefallen uns in den Straßenkampf treiben zu lassen, dann bleibt ihnen zuletzt nichts anderes, als selbst diese ihnen so fatale Gesetzlichkeit zu durchbrechen.“<sup>13</sup>

Wir könnten das B-VG 1920 heute lesen als ein Nachfolgeprodukt des von der Aufklärung her stimulierten demokratischen Konzepts der Selbstbestimmung des Volkes. Ausdruck dieses Willens ist Art. 1 B-VG in Verbindung mit Art. 18 B-VG 1920: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus“ (Art. 1) und: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden“ (Art. 18, Abs. 1) sowie schließlich (in der ursprünglichen Fassung): „Jede Verwaltungsbehörde kann im Rahmen (sic!) der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereiches Verordnungen erlassen“ (Art. 18,

Abs. 2). Damit ist gesichert, dass der Normsetzer identisch ist mit den Normunterworfenen, oder von ganz anderer Warte her gesprochen: Demokratie beruht auf der ständigen Bereitschaft der demokratischen Kräfte des Volkes, sie zu schützen. Diese Bereitschaft im Ernstfall in demokratischen Massenaktionen praktisch zu zeigen, bleibt der geschichtliche Auftrag der österreichischen Arbeiterbewegung und aller anderen demokratischen Kräfte des Volkes, was auch immer Regierung und Verfassungsgericht beschließen mögen.

Diese Sichtweise hat sich in Österreich nicht als kollektive Denkweise realisiert. Aus heutiger Sicht wird das Bundes-Verfassungsgesetz 1920 vielmehr so gelesen, als ob das Volk schon dadurch „souverän“ sei, dass es von dem ehemals herrschenden Monarchen dessen in Qualität und Inhalt unveränderte Herrschaftsgewalt übernimmt und sie sofort an seine Vertreter delegiert; anders gesagt: Die Idee der Volkssouveränität hatte in Österreich nur einen flüchtigen Charakter und wurde durch das B-VG mehr oder minder entsorgt. Von allen Seiten wird unser Bundes-Verfassungsgesetz 1920 gelobt. Dieses Lob ist in vielerlei Hinsicht berechtigt – und so wie man einem gelungenen Handwerksstück nicht die Mühen seiner Fertigung ansieht, so sieht man auch dem B-VG nicht an, dass es nur als Produkt der kämpfenden Arbeiterinnen und Arbeiter in den Jahren 1918/19 entstehen konnte.

#### Anmerkungen:

- 1/ Karl Marx/Friedrich Engels: Werke (MEW), Bd. 1, S. 231.
- 2/ Ebd., S. 259.
- 3/ MEW, Bd. 4, S. 109.
- 4/ MEW, Bd. 42, S. 43.
- 5/ MEW, Bd. 8, S. 127.
- 6/ MEW, Bd. 36, S. 238.
- 7/ Hans Kelsen: Österreichisches Staatsrecht. Tübingen 1923, S. 238.
- 8/ MEW, Bd. 39, S. 97.
- 9/ Helmut Ridder: Wie und warum (schon) Weimar die Demokratie verfehlte, in: Roland Herzog (Hg.): Zentrum und Peripherie. Zusammenhänge – Fragmentierungen – Neuansätze. Festschrift für Richard Bäuml zum 65. Geburtstag. Chur u.a. 1992, S. 79–93, hier S. 80.
- 10/ MEW, Bd. 37, S. 463.
- 11/ Kelsen: Staatsrecht, S. 135f.
- 12/ MEW, Bd. 8, S. 128.
- 13/ MEW, Bd. 7, S. 525.

Referat am Symposium der Alfred Klahr Gesellschaft „100 Jahre Bundes-Verfassungsgesetz“ am 17. Oktober 2020.