Eine gute Verfassung arbeitet Kompromisse aus, auf die sich alle trotz gegensätzlicher Interessen einigen können. Der Republik Österreich gelang das 1920. Doch die **Verfassungsgeschichte** des Landes reicht bis 1848 zurück. Zu einer neuen Textsammlung.

VON GÜNTHER HALLER

Österreich in guter und schlechter Verfassung

Constitution! Die Forderung war im Frühjahr 1848 an allen Straßenecken lauthals zu hören. Sie wurde in Flugblättern erhoben, eine radikale Zeitung nannte sich so, der Titel einer Zeichnung vom 14. März war: „Jede Constitution erfordert Bewegung". Der, der sich hier (fort)bewegte, war der so lang allmächtige Metternich, er floh aus Wien, sein polizeistaatliches System schien erledigt. War es auch die absolute Monarchie, die bis dahin ohne Gewaltenteilung das Kaiserreich beherrschte? Gelang der Revolution etwa gar eine Verfassungsentwicklung wie in Frankreich oder den USA?

Es bahnte sich eine Zeitenwende an: Eine Verfassung, die dem Monarchen etwas von seiner Macht wegnahm und dem Volk etwas davon gab. Allgemeiner Jubel. Regiert hatten bisher die Hofkanzleien, nun bekam Österreich erstmals eine verantwortliche Regierung mit Ministern. Es war eine frühkonstitutionelle Verfassung, sie wurde vom Kaiserhof akzeptiert, wegen beruhigender Formulierungen: „Geheiligt und unverletzlich" war die monarchische Stellung, inklusive Vetorecht gegen Beschlüsse des neuen gesetzgebenden Reichstags.

Die erste Verfassung. Österreich hatte somit im April 1848 seine erste Verfassung, sie hieß nach dem damaligen Innenminister „Pillersdorf'sche Verfassung" und enthielt auch einen kleinen Katalog an Grundrechten. Auf Plakaten und in Zeitungen wurde sie abgedruckt, jeder konnte sie studieren und kritisieren. Doch die Ereignisse überschlugen sich, der neue Kaiser, Franz Joseph, musste vor der Revolution nach Mähren fliehen. Dort, im Ort Kremsier, tagte jetzt der Reichstag, der das Verfassungspaket fertig schnüren sollte. Nun wurden alle unzufrieden: Dem Hof waren manche Textierungen zu radikal, das Volk wiederum war unzufrieden wegen des eingeschränkten Wahlrechts, das Bürgertum und Großgrundbesitzer bevorzugte.

So kam es in Kremsier 1848/49 zwar zu einem von Staatsrechtlern vielgelobten Entwurf mit fortschrittlichem Spirit, der zum Vorbild werden konnte für kommende Verfassungen, aber selbst nie in Kraft trat. Volkssouveränität lehnte der neue Kaiser prinzipiell ab, er löste im März 1849 den Reichstag auf und legte eine Verfassung in seinem Sinne vor. Gewaltenteilung und Volkssouveränität wurden versenkt. Aus dem Reichstag wurde ein Reichsrat, dem erlaubt wurde, Krone und Regierung zu beraten. Nicht mehr.

1851 begann die Zeit des Neoabsolutismus. Die Grundrechte verloren an Gewicht, die richterliche Unabhängigkeit war nicht mehr garantiert, ein echtes Parlament fehlte, der Föderalismus wurde geschwächt, das Volk von der Teilhabe ausgeschlossen. Man war wieder mitten im 18. Jahrhundert gelandet. Wie lang konnte diese Dekonstitutionalisierung gut gehen?

1848 gab es die erste Verfassung, die dem Kaiser etwas von seiner Macht nahm.

Immerhin fast ein Jahrzehnt, bis zu den militärischen Niederlagen und den budgetären Problemen der Jahre 1859 und 1860. Der Kaiser brauchte die Finanzwelt und das ökonomisch potente Bürgertum. Wie kam man ihnen entgegen, ohne den konstitutionellen Gelüsten Nahrung zu geben? Schrittweise, befand Franz Joseph, und keinen Meter zu viel. Mit dem Oktoberdiplom 1860 wurde die Position des erweiterten Reichsrats und der Landtage bei der Gesetzgebung gestärkt. Doch alles war so vage formuliert, dass von einer praktischen Durchführbarkeit keine Rede sein konnte. Erst mit dem Februarpatent 1861 schien wieder eine brauchbare Verfassung da zu sein. Da war freilich der ungarische Reichsteil anderer Meinung. Dieser schwelende Konflikt musste angegangen werden.

So wurden 1867 die Weichen für die restliche Zeit der Habsburgermonarchie gestellt. In diesem Jahr entstand durch den „Ausgleich" mit Ungarn die Österreichisch-Ungarische Monarchie. Die beiden Reichshälften wurden durch die Leitha getrennt, man sprach daher von Cisleithanien und Transleithanien. Die k. u. k. Monarchie, Kakanien (nach einer Formulierung von Robert Musil) war geboren, jenes seltsame Land, das zwar keinen Namen, aber dafür einen König und Kaiser, vereint in einer Person, hatte, und dies mit Franz Joseph noch weitere unglaubliche 49 Jahre.

Gemeinsame Einrichtungen der Doppelmonarchie waren das Heer, das Außenministerium oder der Finanzminister. Die Gesetzgebung erfolgte auf der Reichsebene durch Kaiser und Reichsrat gemeinsam, auf Landesebene mit den Landtagen. Noch immer waren die Minister dem Kaiser, nicht dem Reichsrat, verantwortlich. Richter waren unabhängig und unversetzbar. Ein Meilenstein innerhalb der Dezemberverfassung von 1867 war die Reihe von Staatsgrundgesetzen für den cisleithanischen Teil. Dieser Katalog an Grundrechten war so modern angelegt, dass er heute noch in großen Teilen unverändert als Verfassungsrecht gilt. Schon damals konnte jeder, der seine politischen Rechte verletzt fühlte, bei einem Reichsgericht Klage erheben.

Wahlrecht. War Österreich damit eine lupenreine konstitutionelle Monarchie? Nicht ganz. Robert Musil schrieb: „Vor dem Gesetz waren alle Bürger gleich, aber nicht alle waren eben Bürger." Das ist sehr treffend. Der Umbau des Abgeordnetenhauses zu einer gewählten Volksvertretung ließ noch auf sich warten. Und auch als es so weit war, war es eine Ansammlung von Interessensvertretern und Mitgliedern gehobener Steuerklassen. Kurien- und Zensussystem mussten erst weichen. Erst 1907 kam es zur Einführung eines allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Männerwahlrechts, Frauen mussten auf die Republik warten.

Die kam 1918 unweigerlich mit dem Zerfall der Monarchie. Am 12. November 1918 wurde die Staats- und Regierungsform der demokratischen Republik ausgerufen. Zwei Jahre später schlug die Stunde des Hans Kelsen.

Der Grundrechtekatalog von 1867 war so modern angelegt, dass er bis heute gilt.

Doch über dessen „elegantes" Verfassungswerk wurde zuletzt viel geschrieben. Das wollen wir uns hier sparen.

Erstaunlich spät, erst 1970, wurde ein brauchbarer Sammelband der wichtigsten Verfassungsdokumente Österreichs vorgelegt. Manche Texte waren bis dahin schwer zugänglich, die Lücke war schmerzlich. Mehr als 50 Jahre später erfolgte jetzt eine bis zur Gegenwart aktualisierte Neuauflage. All das, was auf diesen zwei Zeitungsseiten stark verkürzt dargestellt wurde, liegt in dem umfangreichen Band, beginnend mit 1848, in voller Breite vor, bis zur Gegenwart herauf. Die Faksimiles der Dokumente sind exzellent digitalisiert und gut lesbar, die Erklärungen konzise. Es ist Zeit, sich in Zeiten wie diesen die Texte durchzulesen, etwa die Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 in das Verfassungsrecht oder das Gesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Es war die am weitesten reichende Verfassungsänderung, die es in der Geschichte der Republik gegeben hat, sie fand Zustimmung bei 66,6 % der Bevölkerung. ///

ERSCHIENEN

Heinz Fischer, Christoph Grabenwarter, Josef Pauser (Herausgeber)

»Texte zur österreichischen Verfassungsgeschichte. Von der Verfassung 1848 bis zur heutigen Bundesverfassung.«

Verlag Österreich, 576 Seiten, 139 Euro

Der Band enthält gut lesbare Faksimiles der wichtigsten Verfassungsdokumente mit einleitenden Erläuterungen und Literaturhinweisen.

Wer hält das Staatsschiff mit dem Kaiser und den Kronländern auf dem richtigen Kurs? Die Dame am Steuer mit der geschriebenen Constitution. /// Hasdwander_Josef/ÖNB-Bildarchiv

EINWURF

APROPOS BUNDES-PRÄSIDENT

„Zum ersten Mal“

„Der Mai 2019 brachte eine einmalige Bewährungsprobe für die 1929er-Verfassung, als die ÖVP-FPÖ-Bundesregierung zerbrach. Eine Reihe von in der Bundesverfassung geregelten Vorgängen, wie die Entlassung eines Bundesministers oder ein (erfolgreicher) Misstrauensantrag gegen eine Bundesregierung, fanden zum ersten Mal statt. Bei der nachfolgenden Bildung einer Bundesregierung wurde das Amt des Bundespräsidenten in durchaus aktiver Form ausgeübt, ohne dass der Amtsinhaber die bisherige Verfassungspraxis im Amtsverständnis verlassen oder gar seine Befugnisse überspannt hätte.“ (Christoph Grabenwarter in der Einleitung zu dem besprochenen Buch)