

Erich Voegelin

# Der autoritäre Staat. Ein Versuch über das österreichische Staatsproblem

Springer-Verlag Wien GmbH

# DER AUTORITÄRE STAAT

EIN VERSUCH ÜBER DAS ÖSTERREICHISCHE  
STAATSPROBLEM

VON

**ERICH VOEGELIN**

A. O. UNIVERSITÄTSPROFESSOR  
WIEN



**Springer-Verlag Wien GmbH**  
**1936**

**ALLE RECHTE, INSBESONDERE DAS DER ÜBERSETZUNG  
IN FREMDE SPRACHEN, VORBEHALTEN.**

**© 1936 by Springer-Verlag Wien**

**Ursprünglich erschienen bei Julius Springer in Vienna 1936**

**ISBN 978-3-7091-2026-2**

**ISBN 978-3-7091-4182-3 (eBook)**

**DOI 10.1007/978-3-7091-4182-3**

## Vorwort.

Die wissenschaftliche Bearbeitung eines geschichtlichen Gegenstandes verleiht ihm durch die Härte der Begriffe eine Farbe der Endgültigkeit, welche die Wirklichkeit nie hat; und es besteht daher die Gefahr, daß der unkritische Leser die Urteile des Verfassers dogmatisiere, daß der kritische sie für dogmatische halte. Eine Monographie über den österreichischen autoritären Staat muß, durch die Wahl des Gegenstandes gezwungen, die autoritär-staatlichen Elemente aus einem reicher gegliederten geschichtlichen Feld herausheben und zu einem geschlossenen juristischen und staatswissenschaftlichen Typenbild zusammenfügen. Je erfolgreicher die Arbeit und je geschlossener das Bild ist, um so mehr muß es zu der — falschen — Annahme verleiten, daß die Wirklichkeit erschöpft und sinnhaft adäquat erfaßt sei. Wir heben daher zwei Hinweise auf Fragen der österreichischen politischen Gesamtlage heraus, die zwar auch im Verlauf der Arbeit an der gehörigen Stelle gegeben, die aber vielleicht überlesen und nicht genügend in ihrer Tragweite geschätzt werden: Vor allem ist Österreich im Gesamtfeld der europäischen politischen Mächte eine kleine Macht; das Eigengewicht ihrer staatlichen und autoritär-staatlichen Problematik ist relativ gering; alles, was über sie gesagt wird, muß begleitet sein von einem abwägenden Bewußtsein ihrer ideengeschichtlichen und machtpolitischen äußeren Bedingtheit. Und ferner muß innenpolitisch die Bedeutung der autoritär-staatlichen Organisation und die Möglichkeit ihrer Verstärkung in weltanschaulich totaler Richtung oder ihrer Lockerung abgeschätzt werden mit dem Blick auf geschichtliche Faktoren, vor allem auf die liberale Tradition, die sich in der Verfassung 1934 sehr stark ausdrückt. Wir hoffen, durch diese Hinweise auf weitere Faktoren des außen- und innenpolitischen Problemfeldes dem Schein einer Einseitigkeit vorzubeugen, der leicht entsteht, wenn aus Gründen der wissenschaftlichen Gegenstandsabgrenzung ein einziges Wirklichkeitselement als das relevante hervorgezogen wird, und alle anderen dahinter zurtücktreten.

Über die Haltung des Verfassers zu seinem Gegenstand und über den Zweck des Buches ist nichts anderes zu sagen, als was zu jeder theoretischen Bearbeitung eines politischen Gegenstandes zu sagen wäre. Jede Arbeit dieser Art ist getragen von dem Glauben an den Mythos der Erkenntnis; und der theoretische Kopf, der sie liest, wird vor allem der vom Mythos beseelten und darum dramatischen Auseinandersetzung zwischen dem Theoretiker und der Realität nachspüren; er wird erfahren wollen, ob der Kampf um die Verwandlung der Wirklichkeit in die Wahrheit mit einem Sieg oder einer Niederlage geendet hat. Im Gedanken an den theoretischen Kopf als den idealen Leser sind die Sätze dieses Buches geformt worden.

Eine andere Klasse von Lesern erwartet von dem Buch vor allem Belehrung über den Gegenstand, den sein Titel ankündigt. Ich hoffe, innerhalb der technisch notwendigen Grenzen und des unvermeidlichen menschlichen Irrtums eine systematische Bearbeitung des Gegenstandes nach dem heutigen Stand der Wissenschaft gegeben zu haben und bin dankbar für alle Ergänzungen, Richtigstellungen, Vorschläge zur Verbesserung des Systems usw., die der Leser um der Sache willen zu machen sich die Mühe nimmt.

Und dann gibt es eine dritte Klasse von Lesern, die an einem staatswissenschaftlichen Werk weder ein dramatisches noch ein gegenständliches Interesse nimmt, sondern von dem Verfasser eine Bekräftigung ihrer politischen Sympathien und Antipathien erwartet. Wie schon bei früheren Gelegenheiten, so wird diese Lesergruppe auch heute von mir enttäuscht sein. Die Absicht einer theoretischen Arbeit ist den Wünschen nach politischer Erbauung genau entgegengesetzt.

Ich habe schließlich den Herren Professoren Dr. L. Adamovich und Dr. A. Merkl herzlichst zu danken für die seltene Großzügigkeit, mit der sie eine Arbeit gefördert haben, die von ihren eigenen wissenschaftlichen Grundüberzeugungen in wesentlichen Punkten abweicht.

Wien, im Dezember 1935.

**Erich Voegelin.**

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einleitung .....	1
Erster Teil:	
<b>Die Symbole „total“ und „autoritär“.</b>	
<b>Erstes Kapitel: Die Sinnelemente der Symbole „total“ und „autoritär“</b>	7
§ 1. Politisches Symbol und theoretischer Begriff .....	7
§ 2. Carl Schmitts Begriff des totalen Staates .....	8
§ 3. Die wirtschaftliche und politische Phasierung der Staatsrealität (L. von Stein, Maurice Hauriou) .....	13
§ 4. Das wirtschaftliche Moment der totalen Staatswirklichkeit .....	16
§ 5. Das averroistische Moment in der Totalitätsspekulation .....	23
§ 6. Staat und Volk als totale Substanzen (Faschismus und National- sozialismus) .....	25
§ 7. Die Substanzen als Symbole in der Kampfsituation .....	29
§ 8. Der geschichtliche Stellenwert der Symbole .....	31
§ 9. Das verhältnismäßige Gewicht der Elemente im Gesamtbild vom Staate. I. Französische Rassenidee (Hauriou, Martial) .....	33
§ 10. Das verhältnismäßige Gewicht der Elemente im Gesamtbild vom Staate. II. Französische Volksidee (Rousseau) .....	35
§ 11. Das Element der Erziehung in der totalen Staatswirklichkeit ..	37
§ 12. Elite und Masse — autoritäre Führung .....	38
§ 13. Die Elitentheorie Blanquis (1869) .....	40
§ 14. Elite und Autorität bei Renan (1871) .....	42
§ 15. Die institutionalistische Theorie der Autorität (Renan, Hauriou)	47
§ 16. Die österreichische Theorie der Autorität (Dollfuß) .....	50
§ 17. Das aktivistische Element in der totalen Staatswirklichkeit ....	51
§ 18. Zusammenfassung .....	53
Zweiter Teil:	
<b>Das österreichische Verfassungsproblem seit 1848.</b>	
<b>Zweites Kapitel: Grundlegung der österreichischen Verfassungs-   lehre — Baron Eötvös</b> .....	55
<b>Drittes Kapitel: Die Verfassungssituation von 1848/49</b> .....	70
<b>Viertes Kapitel: Die Zyklen der Verfassungsgebung</b> .....	82
<b>Fünftes Kapitel: Die Staatsgründung von 1918/20</b> .....	89
Dritter Teil:	
<b>Die autoritäre Verfassung seit 1933.</b>	
<b>Sechstes Kapitel: Die reine Rechtslehre Kelsens und das Problem   einer österreichischen Staatslehre</b> .....	102
§ 1. Die Leitidee der Darstellung: die positivistische Metaphysik Kelsens .....	102

	Seite
§ 2. Die neukantische Forderung der Methodenreinheit .....	104
§ 3. Der positivistische Zug der neukantischen Methodenkritik ....	105
§ 4. Gegenstandseinheit und Seinseinheit .....	106
§ 5. Die Einheit des Gegenstandes und die Selbstkonstitution der gesellschaftlichen Wirklichkeit .....	108
§ 6. Das Schwanken zwischen Wissenschaftszusammenhang und Wirklichkeitsgefüge .....	109
§ 7. Die Rechtsordnung als Einheit vom Standpunkt des Rechtsanwenders und Rechtsdogmatikers .....	110
§ 8. Der Staat als relevante Ordnungseinheit — der „Akt“ als zweiter Gegenstand neben der „Norm“ — der Delegationszusammenhang	111
§ 9. Die Durchbrechung des positivistischen Systems durch Anerkennung der „Ideologie“ der Norm .....	112
§ 10. Die metaphysische Funktion der „Soziologie“ .....	113
§ 11. Die Rechtsordnung als Zusammenhang von „Normen“ und „Akten“; die „Grundnorm“ .....	115
§ 12. Das System der metaphysischen Kampfbegriffe .....	116
§ 13. Die Ausschaltung der Staatswirklichkeit aus dem Gegenstand der Staatslehre.....	118
§ 14. Das Problem der Ordnung des Seins durch die Normierung des menschlichen Verhaltens .....	119
§ 15. Die Auflösung der Person .....	121
§ 16. Die Auflösung des Staates .....	122
§ 17. Die positiven metaphysischen und politischen Forderungen Kelsens; das Recht als Zwangsordnung; die Privatisierung der Verfassung.....	122
§ 18. Die Fortschrittsmetaphysik Kelsens; die Weltrechtsordnung ....	126
§ 19. Die reine Rechtslehre in der Tradition der österreichischen Staatslehre .....	127
§ 20. Joseph Ulbrich.....	130
§ 21. Ludwig Gumplowicz .....	132
§ 22. Felix Stoerk und Friedrich Tezner .....	136
§ 23. Die Folgen der reinen Rechtslehre für die Interpretation des positiven Rechtes .....	143
<b>Siebentes Kapitel: Der Verfassungsübergang (März 1933 bis Mai 1934)</b> .....	150
§ 1. Das Rechtskontinuum; Legalität und Legitimität .....	150
§ 2. Die Praxis der kriegswirtschaftlichen Verordnungen vom März 1933 bis zur Erlassung der Verfassung 1934.....	160
§ 3. Die Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich, BGBl. I, Nr. 239 ....	171
§ 4. Das Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934, BGBl. I, Nr. 255..	172
§ 5. Der Gesamtakt der Verfassungsgebung .....	181
<b>Achtes Kapitel: Der autoritäre Staatskern</b> .....	183
§ 1. Die Anonymität der Macht; die Systematik der Verfassung....	183
§ 2. Das Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934 und das Verfassungsübergangsgesetz 1934 .....	187
§ 3. Der autoritäre Staatskern der Verfassung 1934 .....	189
§ 4. Der Bundespräsident und die Bundesregierung .....	190

	Seite
§ 5. Der Landeshauptmann und die Landesregierung .....	199
§ 6. Die Bürgermeister und die Wahl des Bundespräsidenten .....	203
<b>Neuntes Kapitel: Die autoritären Kammern .....</b>	<b>206</b>
§ 1. Ständegesellschaft und Ständestaat; die Ideen Seipels; die Enzyklika.....	206
Anmerkung über Thomas von Aquino .....	210
§ 2. Hegels Kritik an der englischen Reformbill von 1831 .....	214
§ 3. Die Reformvorschläge Greys .....	218
§ 4. Prinzipien und Methoden der Lösung .....	223
§ 5. Die österreichische Lösung: Die vorberatenden Kammern und der Bundestag .....	226
§ 6. Die Landtage und die Gemeindetage .....	236
<b>Zehntes Kapitel: Das Verhältnis der Exekutive zu den Organen der Bundes- und Landesgesetzgebung .....</b>	<b>237</b>
§ 1. Die Tätigkeitsdauer der Organe der Bundesgesetzgebung .....	237
§ 2. Die Organisation der Organe der Bundesgesetzgebung.....	240
§ 3. Die Stellung der Mitglieder der Organe der Bundesgesetzgebung .....	242
§ 4. Die Mitwirkung der Organe der Bundesgesetzgebung an der Gesetzgebung des Bundes. Das Verfahren betreffend Gesetze im materiellen Sinne.....	245
§ 5. Die Mitwirkung der Organe der Bundesgesetzgebung an der Vollziehung des Bundes .....	248
§ 6. Abschließende Erwägungen über das Verhältnis von autoritärer Kammer und Exekutive .....	251
§ 7. Das Verhältnis der Exekutive zu den Organen der Landesgesetzgebung.....	257
<b>Elftes Kapitel: Die Notrechte der Verwaltung und ihre Kontrolle..</b>	<b>259</b>
§ 1. Ordentliche und außerordentliche Verfassung .....	259
§ 2. Die systemfremden Bestandteile des 10. Hauptstückes .....	261
§ 3. Der Inhalt der Notrechte.....	262
§ 4. Die Kontrolle der Notverordnungen.....	264
§ 5. Die Kontrolle durch den Bundestag.....	265
§ 6. Die Prüfung der Verordnungen durch den Bundesgerichtshof....	270
§ 7. Die Kontrolle durch die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten und der Bundesregierung nach Art. 173 .....	275
<b>Zwölftes Kapitel: Die unmittelbardemokratischen und rechtsstaatlichen Einrichtungen .....</b>	<b>281</b>
§ 1. Die Volksabstimmung .....	281
§ 2. Die rechtsstaatlichen Einrichtungen.....	284
<b>Literaturverzeichnis zum dritten Teil .....</b>	<b>286</b>



## Einleitung.

Das österreichische Staatsproblem geht in seiner Bedeutung weit über die von innerpolitischen Organisationsfragen eines kleinen europäischen Staates hinaus. Dem ersten und auf das Nächste gerichteten Blick könnte es scheinen, als ob es sich bei der neuen autoritären Verfassungseinrichtung, die mit dem Jahre 1934 begonnen hat, nur um die Ordnung der von der parlamentarisch-demokratischen Periode hinterlassenen verworrenen Situation handle; und der Blick, der weiter zurückschweift bis zur Gründung des Staates im Jahre 1918, wird vielleicht nicht mehr entdecken können als das Problem der selbständigen Existenz des Staates Österreich. Die beiden konkreten Probleme aber, das der Gesamtexistenz des Staates und das der Ordnung der innerpolitischen Lage sind Teilprobleme eines umfassenden geschichtlichen Prozesses, dem wir den Titel der Staatwerdung Österreichs geben können.

Der für den europäischen politischen Raum verbindliche Begriff des Staates orientiert sich geschichtlich an den westeuropäischen Nationalstaaten, im besonderen an der Entwicklung des kontinentalen Modellstaates Frankreich. Der Staat ist in diesem Verstande ein politisches Gebilde, das sich aus dem Mächtefeld des Mittelalters entwickelt hat durch die Aufrichtung der zentralen Herrschafts- und Verwaltungsorganisation über ein größeres Territorium und die seelische Formung der Bevölkerung dieses Territoriums zu einem politischen Volk, zur Nation. Der Staat ist in dieser Bedeutung des Wortes nicht die menschenwesentliche Form der Existenz in einem politischen Verband, sondern ein geschichtlicher Typus, dessen Entwicklung im Mittelalter in Westeuropa einsetzte und von diesem geographischen Zentrum aus sich als vorbildliche Form politischer Organisation ausbreitete.

Die Mitte und der Osten Europas, im besonderen das für unsere Fragen wesentliche Gebiet der österreichischen Monarchie, trat in diese Entwicklung später ein als der Westen. Wir führen hier keine geschichtliche Untersuchung und können daher auf die Gründe nicht eingehen — wir müssen es uns an der Beschreibung des Ergebnisses genügen lassen: die Einrichtung der zentralen Herrschaftsgewalt

und der Verwaltungsorganisation wird später vollendet als im Westen, in Österreich erst in der theresianischen und josephinischen Zeit; die formelle Schließung des Staates gegenüber dem komplizierten Machtgeflecht des mittelalterlichen Reiches fällt für Österreich erst in das Jahr 1867; die seelische Formung der Bevölkerung des Territoriums zu einem politischen Volk wird überhaupt nicht erreicht. Die Existenzbeziehung der Nation zu einem Gebiet und der Herrschaftsorganisation auf dem Gebiete, die wir in Westeuropa finden, ist in Österreich bis zum Zusammenbruch im Jahre 1918 nicht Wirklichkeit geworden; das politische Gebilde ist nie „Staat“ geworden, sondern hat wesentliche Züge des vorstaatlichen „Reiches“ bis zu seinem Ende behalten. Die österreichische Monarchie hat für die staatliche Machtorganisation nie das Autoritätsgewicht erwerben können, das die westeuropäische kraft ihres repräsentativen Charakters als die Machtorganisation der Nation besitzt, und sie konnte es nicht erwerben, weil die Voraussetzung einer solchen Autorität als nationale Repräsentanz, das politische Volk, das die Machtorganisation als den Ausdruck seines politischen Existenzwillens erlebt, sich nicht entwickelt hat. Die österreichische Monarchie war daher in ihrem politischen Stil durch einen Zug charakterisiert, den wir als den „administrativen“ bezeichnen wollen. Der „administrative Stil“ bildet sich heraus, wenn ein „Reich“ in die Verwaltungsorganisation eines „Staates“ hineinwächst, ohne zugleich die Existenzgrundlagen und die Legitimierungsordnung des westeuropäischen Staates zu entwickeln, d. h. wenn es zwar eine westeuropäische Verwaltungsorganisation, aber kein politisches Volk besitzt und demgemäß der staatlichen Machtorganisation die Autorität fehlt, die sie nur als repräsentative Organisation eines Volkes erwerben kann. Der Gebrauch und Einsatz der Staatsmacht ist in einem solchen politischen Gebilde nicht nationalstaatlich repräsentativ; in den Machtakten manifestiert sich nicht der nationale Existenz- und Herrschaftswille; der Herrscher und der Staatsmann sind in ihren Akten nicht die Symbole der Nation, sondern der staatliche Machtapparat ist ein anonymes, nichtrepräsentatives Instrument, das dem jeweilig auf Grund der Verfassungsordnung Berechtigten im Rahmen ihrer Vorschriften zur Verfügung steht. Herrscher und Staatsmann sind die Administratoren einer geschichtlich gewordenen Machtorganisation, die im Interesse ihrer eigenen Konservierung und der geistigen und materiellen Wohlfahrt der Bevölkerung verwendet wird, sie sind nicht in ihrer Person Manifestationen der Staatsmacht. — Die Verfassungs- und Rechtslehre eines solchen politischen Gebildes, das die Mitte zwischen „Reich“ und „Staat“ hält, ist geneigt, besonderes Gewicht auf die „administrativen“ Rechts-

phänomene zu legen und die ursprünglich nomothetischen Akte aus dem Felde der Betrachtung zu entfernen. Sie tendiert dazu (wenn wir von den uns hier nicht näher berührenden Fragen des Zivil- und Strafrechtes absehen wollen), im Bereich des öffentlichen Rechtes ihre Aufmerksamkeit dem Verwaltungsrecht zuzuwenden und in der Behandlung des Verfassungsrechtes dieses soweit wie möglich unter dem Gesichtspunkt der Normadministration zu betrachten. Die „Verfassung“ wird vor allem in ihrem Charakter als Normsystem betont, unter dem die höchsten Organe des Staates stehen. Die Rechtsschöpfung in der Ausnahmsituation, die selbst nicht normierte Thesis der Ordnung durch eine machtgetragene Entscheidung tritt zurück und wird sogar in ihrem Charakter als Rechtsphänomen zweifelhaft.

Der Staat Österreich, der 1918 gegründet wurde, hat in seiner Problematik das Erbe der Monarchie angetreten. Die Bevölkerungsteile der Monarchie, die auf dem neuösterreichischen Territorium wohnen, sind durch die Organisation eines Staates auf diesem Territorium nicht über Nacht ein politisches Volk, eine Nation im westeuropäischen Sinne geworden. Und die Machtorganisation, die für die Bevölkerung auf diesem Gebiete geschaffen wurde, hat ebenso wenig wie die alte österreichische das Autoritätsgewicht der westeuropäischen, das sich aus dem Charakter als Manifestation des politischen Existenzwillens der Nation ergibt. Und die herrschende Verfassungslehre dieses politischen Gebildes, die reine Rechtslehre, zeigt in idealtypisch vollkommener Weise die Züge, die wir eben als die des „administrativen Stils“ herausgearbeitet haben. Das Rechtsphänomen wurde prinzipiell auf das Phänomen der Norm eingeschränkt, die nichtnormierten rechtsthetischen Akte der Staatsordnung und -gründung wurden grundsätzlich ihres Charakters als Rechtsphänomene entkleidet. Es wurde eine Idee der Verfassung entwickelt, nach der sie eine Normordnung sei; Akte der Verfassungssphäre können, wenn sie Rechtsakte sein wollen, nur Akte der Administration der Verfassungsnormen sein. Der Administrativcharakter wurde betont durch die Forderung, diese Akte einer gerichtsförmigen Kontrolle zu unterwerfen, und die Forderung wurde staatsorganisatorisch weitgehend verwirklicht.

In der Monarchie wurde, solange sie bestand, der administrative apolitische Charakter der staatlichen Institution durch die autoritären Züge ausgewogen, die das politische Gebilde aus den Quellen des „Reiches“ hatte, vor allem durch die Person des „Kaisers“. Der Völkerherrscher konnte kraft seiner Autorität als Kaiser die notwendigen nichtnormierten rechtsschöpfenden Akte setzen (die von Tezner als „reichsprokuratorische“ bezeichneten). Die Durch-

brechungen der staatlichen Verfassung erhielten Rechtscharakter aus den Quellen der „Regentenpflicht“ und der mittelalterlichen Autorität des Monarchen, auch wenn sie „juristisch“ nicht in das System der Verfassung eingeordnet werden konnten. Die Staatsführung des neuen Österreich entbehrt einer „reichsprokuratorischen“ Legitimierung ihrer Akte, und wenn sie in einer Ausnahmsituation zu nichtnormierten rechtsthetischen Akten genötigt ist, erscheinen diese im Lichte der Verfassungslehre des „administrativen Stils“ nicht unter der Kategorie der Verfassungs- und Rechtsschöpfung, sondern des Verfassungs- und Rechtsbruches.

Seit 1933 ist nun unter dem Druck äußerer Ereignisse das Problem der österreichischen Staatlichkeit unvermeidbar lösungsbedürftig geworden. Die „administrative“ Situation hat sich zu einer „politischen“ gewandelt, die Entscheidungen fordert. Die Staatsführung mußte ihre Stellung als Administrator der Verfassung verlassen und selbst zur Verfassungsthese schreiten — es entstanden Schwierigkeiten in der Bewahrung des „administrativen Stils“. Die autoritärstaatliche Neuordnung Österreichs hat nicht nur Probleme des neuen Inhaltes des Verfassungsrechtes aufgeworfen — es wurde nicht einfach ein Normenkomplex durch einen inhaltlich verschiedenen ersetzt —, sondern es sind existentielle Schritte in der Staatwerdung Österreichs geschehen in dem Sinne, daß die obersten Staatsorgane durch die politische Situation legitimiert als die Träger des Willens zur Existenz des Staates Österreich entscheidend auftraten. Österreich hat seit 1933 nicht nur sein demokratisch-parlamentarisches durch ein autoritäres Verfassungsrecht ersetzt, sondern es hat einen Schritt vom „administrativen“ zum „politischen“ Stil, es hat einen Schritt vom „Reich“ zum „Staat“ getan.

Unsere Untersuchung stellt sich die Aufgabe, den Gesamtkomplex des österreichischen Staatsproblems darzustellen; dadurch soll der bisher wenig beachtete Fragenkreis in seinem Zusammenhang sichtbar gemacht werden und zugleich ist das Unternehmen der Versuch, die „administrative“ Verfassungslehre Österreichs zu überwinden und eine „politische“ zu entwerfen. Der Versuch stößt auf große Schwierigkeiten und wir geben uns keinen Illusionen darüber hin, daß ihm als einem ersten schwere Mängel anhaften. Es mußten im wesentlichen vier Problemkomplexe bewältigt werden: 1. Die politische Idee des „autoritären“ Staates, die nicht eine spezifisch österreichische, sondern eine europäische ist, und die überdies in der Betrachtung nicht von den Problemen des „totalen“ Staates getrennt werden kann, machte eine staatstypologische Untersuchung nötig, die den Sinngehalt der politischen Symbole „total“ und „autoritär“ in ihrer europäischen Bedeutung wenigstens in den

Grundzügen aufklärt. Der Bewältigung dieser Aufgabe dient der I. Teil unserer Abhandlung. 2. Der Zusammenhang der österreichischen Staatsproblematik mit dem alten Reichsproblem erforderte eine Typisierung der alt- und neuösterreichischen politischen Situation unter Heranziehung des verfassungsgeschichtlichen Materials. Diese Aufgabe bewältigt der II. Teil. Bedeutende Hilfe im Stofflichen wie in der Gewinnung des Gesamtbildes boten hier die Arbeiten von Tezner, v. Srbik, und vor allem das große Werk von Josef Redlich über das österreichische Staats- und Reichsproblem. 3. Der innige Zusammenhang der Verfassungslehre mit der Verfassungsrealität machte eine Darstellung der alt- und neuösterreichischen Verfassungslehre in den Hauptzügen ihres Inhaltes und ihrer Geschichte notwendig. Dieser Aufgabe dienen vor allem die Einleitungskapitel des II. und III. Teiles unserer Abhandlung. Der Leser der verfassungstheoretischen Abschnitte wird bemerken, daß wir uns in der Kritik der österreichischen Verfassungslehre und dem Versuche zur Entwicklung eigener Thesen vor allem auf die französische Verfassungslehre stützen. Das hat seinen Grund darin, daß in Frankreich, als altem „Staat“, seit dem 16. Jahrhundert eine Verfassungslehre entstanden ist, die eine „Staats“lehre katexochen ist. Überall dort, wo die Neuschöpfung einer Verfassungslehre aus dem Grunde der „Staatwerdung“ eines politischen Gebildes nötig ist, wird die Problemstellung der französischen Verfassungslehre wertvolle Hilfe leisten. Im übrigen sind wir durchaus nicht der Meinung, daß die französische Verfassungslehre, insbesondere die Haurious, auf die wir uns als auf die bedeutendste häufig berufen, nicht sehr verbesserungsfähig wäre; aber wir konnten im Zusammenhang dieser Untersuchung, die keine Erörterung theoretischer Grundfragen bietet, sondern die Probleme nur okkasionell berührt, darauf nicht eingehen. Aus dem gleichen Grund wie auf die französische konnten wir uns auch öfters auf die Verfassungslehre Carl Schmitts stützen. Die Staatsproblematik des Deutschen Reiches hat als mitteleuropäische manche Züge mit der österreichischen gemein. Carl Schmitt stützt sich bei seiner Schöpfung einer deutschen Verfassungslehre sehr wesentlich auf seine Kenntnis der französischen. Um ihres eminent französischen Gehaltes willen bot daher auch seine Verfassungslehre manche wertvolle Hilfe. 4. Das Hauptkorporus der Abhandlung bildet die Darstellung des neuen autoritären Verfassungsrechtes, die wir im III. Teil geben. Wir haben uns bemüht, soweit dies möglich war, ohne den Rahmen der Abhandlung zu sprengen, bei der Darstellung die neuen Institutionen in die Zusammenhänge der europäischen staatlichen Organisationsproblematik einzuordnen und haben besonders auf die ver-

wandten französischen und englischen Reformprojekte Rücksicht genommen. Eine wesentliche Hilfe boten für diesen Teil der Grundriß des neuen Verfassungsrechtes von Merkl und die kommentierte Ausgabe der Verfassung von Adamovich und Froehlich, in denen der Rechtsstoff seiner ersten Durcharbeitung unterzogen wurde.

Wir sagten, daß unser Versuch einer österreichischen Verfassungslehre mangelhaft sei. Den Hauptgrund dafür wird der Leser verstehen, wenn er bedenkt, daß wir auf Grund unserer Materialien über jeden der vier Problemkreise eine Monographie vom Umfang der vorliegenden Untersuchung hätten schreiben können, ohne den Gegenstand auszuschöpfen. Es erhob sich bei jedem juristischen, geschichtlichen und theoretischen Problem die Frage, wie weit die Darstellung und Analyse getrieben werden sollte. Für jede Grenzziehung waren wohlerrungene Gründe maßgebend — aber auch eine andere Entscheidung hätte sich begründen lassen. Sollten Kritiker daran Vergnügen finden, so werden sie unbegrenzte Möglichkeiten für die Feststellung haben, daß diese oder jene geschichtliche oder theoretische Frage noch hätte berührt werden sollen, oder daß die Darstellung des Rechtsstoffes in dem einen Punkt zu weit ins einzelne geht, in einem andern Einzelheiten vermissen läßt. Sie werden gewiß gute Gründe für ihr Urteil anführen — mögen sie bedenken, daß wir wahrscheinlich ebenso gute für unsere Entscheidung hatten.

Die Anordnung des Stoffes bot wegen seiner Mannigfaltigkeit gewisse Schwierigkeiten. Wir haben die Anordnung so getroffen, daß drei Ordnungsprinzipien befriedigt wurden. Die Gliederung in drei Teile erfolgte nach den Konkretisationsstufen des Problems. Der I. Teil enthält die Analyse der europäischen Voraussetzungen der neuen Staatsorganisation. Der II. Teil stellt die gemeinsamen Züge der alt- und neuösterreichischen Staatsproblematik dar. Der III. Teil konkretisiert die Darstellung auf das gegenwärtige Verfassungsrecht. Als zweites wurde das Prinzip befolgt, daß die verfassungstheoretische Sinndeutung der Untersuchung der Realitätsprobleme voranzugehen habe. Gemäß diesem Prinzip ist der I. Teil eine verfassungstheoretische Sinnanalyse, die der Behandlung der Verfassungsfragen des II. und III. Teiles vorangeht. Innerhalb des II. und III. Teiles selbst wieder wurde je die verfassungstheoretische Untersuchung der verfassungsgeschichtlichen und juristischen vorangestellt. Und drittens stehen die Stoffe des II. und III. Teiles im Verhältnis der geschichtlichen Folge zueinander.

Erster Teil.

## Die Symbole „total“ und „autoritär“.

Erstes Kapitel.

### Die Sinnelemente der Symbole „total“ und „autoritär“.

#### § 1. Politisches Symbol und theoretischer Begriff.

Umwälzungen des staatlichen Gefüges sind begleitet von sinngebenden Akten im Bereich des sprachlichen Ausdrucks. Aus der Situation des politischen Kampfes werden die Formeln geboren, von der Prägung eines symbolischen Namens über umwertende Urteile bis zu systematischen Bildern des alten und des neuen Zustandes, in denen der Sinn des Geschehens nach seinen entscheidenden Gehalten aufgefangen und damit geistig geformt wird. Diese Akte sprachlicher Gestaltung sind ganz ebenso politische Kampfhandlungen wie die massiveren Erscheinungsformen des Kampfes bis zur leiblichen Auseinandersetzung. Sie ziehen ihre Ratio nicht aus dem Willen zur Erkenntnis, sondern aus ihrer Zweckmäßigkeit als Werkzeuge beim Niederwerfen des Gegners und aus ihrer Kraft, für die neue politische Substanz Symbol zu sein.

Für die wissenschaftliche Erkenntnis ergibt sich aus diesem Sachverhalt eine Reihe von Schwierigkeiten. Der Zusammenhang der wissenschaftlichen Urteile ist nicht identisch mit dem Zusammenhang des politischen Kampfes und der aus ihm geborenen Sprachgestalten. Der eine Zusammenhang, der politische, muß in den anderen, den der wissenschaftlichen Urteile, umgeformt werden durch die Beziehung der politischen Realität auf das System der wissenschaftlichen Begriffe. Ein Konflikt zwischen den beiden Zusammenhängen ergibt sich beim Anlaß der Umformung daraus, daß die politische Wirklichkeit eben in den von ihr hervorgebrachten sprachlichen Symbolen sich sehr enge mit den sprachlichen Ausdrücken der wissenschaftlichen Urteile berührt, wobei jedoch die Leistungen der Sprache im einen und anderen Bereich sich sehr wesentlich voneinander unterscheiden. Die politische Sprachgestalt hat Kampf- und Symbolwert, die wissenschaftliche hat Erkenntniswert. Der gleiche sprachliche Ausdruck, der in beiden Zusammenhängen auftritt, hat in jedem von ihnen einen anderen Sinngehalt

und ist in diesem seinem eigentümlichen Sinngehalt für den jeweils anderen unbrauchbar. An den Forderungen der Erkenntnis gemessen, wird der politische Ausdruck in der Regel als vieldeutig, unbestimmt, eines genau angebbaren Inhaltes bar erscheinen; an den Forderungen der politischen Situation gemessen, wird der wissenschaftliche Begriff kümmerlich, substanzlos, kraftlos, symbolisch wertlos, gerade durch seine Genauigkeit verwirrend, unbrauchbar sein.

Aus diesen Schwierigkeiten scheint es mir für die staatswissenschaftliche Erkenntnis nur einen folgerechten Ausweg zu geben: den Verzicht auf das Unmögliche. Es ist unmöglich, politischen Sprachgestalten eine im Zusammenhang der Erkenntnis „richtige“ Bedeutung zu geben; auf unseren konkreten Fall angewendet: die Ausdrücke autoritär und total, autoritärer und totaler Staat sind politische Sprachgestalten und müssen es bleiben; was ein totaler und was ein autoritärer Staat sei, kann man nicht „definieren“. Der Verzicht auf eine „Definition“ schließt jedoch nicht den Verzicht auf wissenschaftliche Erkenntnis der Staatswirklichkeit in sich. Indem wir die politische Sprachgestalt als solche anerkennen, ordnen wir sie der Staatswirklichkeit als einen ihrer Bestandteile ein. Indem wir darauf verzichten, die Schöpfung eines politischen Symbols als einen Akt der Erkenntnis mißzuverstehen, indem wir auf die Unterstellung verzichten, das politische Symbol müßte nicht etwas sein, sondern etwas bedeuten, gewinnen wir die Möglichkeit, es als Symbol im Reichtum und der Kraft seines Ausdrucks zu verstehen. Der Verzicht ist nicht als ein Zeichen der Resignation zu verstehen — als sei es dem wissenschaftlichen Begriff nicht möglich, die gleiche Fülle an Sinngehalt zu fassen wie das politische Symbol —, sondern als Forderung, in deren Erfüllung eine angemessene Durchdringung dieses Sinngehaltes überhaupt erst möglich wird. Die Elemente der Situation, in der das politische Symbol seine Stelle hat, werden erst sichtbar, wenn wir nicht so tun, als ob die Perspektive des Begriffs identisch sei mit der Perspektive des Symbols.

## § 2. Carl Schmitts Begriff des totalen Staates.

Bei der Untersuchung der Staatswirklichkeit, in welcher der Ausdruck „totaler Staat“ politisch symbolkräftig auftreten kann, genießen wir den großen Vorteil, daß der Ausdruck zum erstenmal in einem theoretisch-systematischen Zusammenhang in hochrationalisierter Form auftritt, in einem Werk Carl Schmitts.<sup>1</sup> Anknüpfend

<sup>1</sup> Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung (Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Bd. 1), Tübingen 1931.



an Ernst Jüngers Formel von der „totalen Mobilmachung“<sup>1</sup> stellt Carl Schmitt den Typus des totalen Staates dem ihm zeitlich vorangehenden „neutralen“ Staate gegenüber und zieht schließlich eine dialektisch gemeinte Entwicklungslinie, die mit innerer Gesetzmäßigkeit vom absoluten über den neutralen zum totalen Staat führe. Als Agens dieser Entwicklung wird die „Gesellschaft“ verstanden, die im absoluten Staat so weit erstarkt, daß sie im konstitutionellen sich bis zu einer Vertretung ihrer selbst im Parlament erheben kann, um nach der Zerstörung der alten dynastischen Staatsautorität in die Phase der Selbstorganisation zum Staate überzugehen. Die Linie der Entwicklung und die politischen Gestalten, die in ihr sich ausformen und folgen, sind mit der Carl Schmitt eigentümlichen Treffsicherheit und Überzeugungskraft in der Darstellung politischer Mächte gezeichnet — wir haben an ihnen immanent nichts zu korrigieren und weisen nur auf die Tatbestände hin, die als typencharakteristische vorzüglich zu beachten sind.

Die einander entgegenstehenden Mächte, die das Gefüge des neutralen Staates in seiner Spannung erhalten, sind im 19. Jahrhundert der monarchische Militär- und Beamtenstaat auf der einen Seite, die „Gesellschaft“, als der Inbegriff aller sozialen Mächte, die nicht im „Staate“ (und eventuell auch nicht in der Kirche) enthalten sind, auf der andern. Die Spannung zwischen „Staat“ und „Gesellschaft“ ergibt sich aus der Überständigkeit des absoluten Herrschaftsinhabers, sozial gestützt auf den Adel, und seines militärischen und Verwaltungsapparates, und dem Vordringen einer „Gesellschaft“, die sich als Wirtschafts- und Kulturzusammenhang konstituiert und von dieser geschichtlichen Stellung her allmählich in den „Staat“ hineinwächst. Man könnte eine Reihe der Bilder zusammenstellen, in denen im deutschen Staatsdenken dieses Verhältnis in allen Phasen gefaßt wurde vom Nebeneinanderbestehen der beiden Bereiche mit einem Minimum an Eingriffen des einen in den andern, bis zu dem Stadium, in dem sich die Gesellschaft vollständig des Staates bemächtigt oder ihn vollständig aufgelöst hat. Am Anfang der Reihe müßte wohl Humboldts Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, stehen — der Bereich der Gesellschaft als in sich beschlossener, der für seine innere Friedensordnung und den Schutz nach außen im Schatten des Staates steht, ohne daß dem Staat über die Schutzfunktion hinaus Eingriffe in die Gesellschaft zuständen, ohne daß die Gesellschaft an dem geschlossenen Organismus des Staates weiter interessiert wäre. Es

---

<sup>1</sup> Ernst Jünger, Die totale Mobilmachung (Krieg und Krieger; herausgegeben von Ernst Jünger), Berlin 1930. — Ernst Jünger, Der Arbeiter, Herrschaft und Gestalt, Hamburg 1932.

hätten die Bilder Kants und Schillers zu folgen: die Gesellschaft begriffen in der Entwicklung auf einen idealen Endzustand, in dem sie mit dem Staat verschmilzt durch die Beseitigung des Gegensatzes von Moralität und Legalität, der die im übrigen detestierte Einrichtung des Staates nötig macht; oder die Gesellschaft, als gegliedert in einen heute schon vollkommenen Kern, und die Masse, die sich in der Entwicklung allmählich an die Lebensform der Elite angleichen wird. Dann die realistischen Begriffe Lorenz von Steins: die volkswirtschaftliche und die industrielle Gesellschaft. Die volkswirtschaftliche Gesellschaft wird im Sinne Hegels als die menschliche Ordnung verstanden, die sich durch die Erwerbstätigkeit freier und gleicher Menschen ergibt; — aber der Begriff von Steins ist reicher als die Bilder der deutschen klassischen Denker, denn er umfaßt schon die politische Dynamik der Gesellschaft; nicht mehr löst sich in einem unendlichen Entwicklungsprozeß der Staat am Ende der Dinge in die vollkommene Gesellschaft auf, sondern die volkswirtschaftliche Gesellschaft hat sich jetzt und hier, in der Julirevolution in Frankreich, des Staates bemächtigt. Der Begriff der industriellen Gesellschaft geht in seiner Realistik noch weiter und zieht zur Deutung der Ereignisse die Spaltung der Gesellschaft in Bourgeois und Arbeiter heran. Die Revolutionsprobleme der Zeit werden nicht als politische, sondern als „soziale“ gedeutet — die Revolutionen von 1848 seien nicht politische Bewegungen, sondern Ausdruck einer inneren gesellschaftlichen Spaltung und nur zu verstehen als Ausdruck dieses Konfliktes. Die jeweilige Verfassung sei der Ausdruck eines sozialen Kräfteverhältnisses; der Staat der Julirevolution sei der Staat der Bourgeoisie; die künftige Verfassung werde der Ausdruck der Macht der neuen sozialen Schichte der Arbeiter sein. Wir stehen damit in unmittelbarer Nähe der Ideen von Karl Marx und der Forderung, daß sich die neue sozial relevant werdende Schichte des Staates bemächtige und ihn in ihrem Interesse umbauere, wir stehen unmittelbar vor der Idee, daß der Staat von der Gesellschaft absorbiert und „total“ werde.

„Neutral“ nennt Carl Schmitt den Staat, der die eigene Autorität des gesellschaftlichen Bereiches anerkennt und ihm gegenüber in der Haltung „einer weitgehenden Neutralität und Nicht-intervention“ verharret.<sup>1</sup> „Total“ wird ein Staat schrittweise in dem Maße, in dem er zur „Selbstorganisation der Gesellschaft“ wird.<sup>2</sup> Die Spannung von Staat und Gesellschaft geht verloren, es gibt keine getrennten Sachgebiete des Staatlich-Politischen und des Ge-

<sup>1</sup> Carl Schmitt, Hüter der Verfassung, S. 73.

<sup>2</sup> l. c. S. 78.

sellschaftlich-Unpolitischen mehr, sondern alle Lebensbereiche des Menschen in Gesellschaft werden unmittelbar politisch relevant. Die Parteien verlieren ihre Bedeutung als Interessenvertretungen und Geistesströmungen in der Gesellschaft, denen der Staat gegenübersteht; sie werden selbst durch ihre Tendenz, sich des Staates zu bemächtigen, politisch. „In dem zur Selbstorganisation der Gesellschaft gewordenen Staate gibt es eben nichts, was nicht wenigstens potentiell staatlich und politisch wäre.“<sup>1</sup> An die Stelle des neutralen“ Staates ist in seiner Auflösungsphase der „Parteienstaat“ getreten, der Staat, in dem weltanschaulich, wirtschaftlich, bürokratisch und militärisch festgefügte Organisationen um den Besitz des Staates kämpfen, der ihnen die Durchsetzung ihrer weiteren Ziele, darunter vor allem die Vernichtung der Gegner, auf „legalem“ Wege möglich machen soll. Innerhalb der einzelnen Partei ist schon weitgehend der Zustand Wirklichkeit geworden, der den totalen Staat charakterisiert, in dem eine dieser kämpfenden Organisationen sich seiner bemächtigt und Staat und Partei identifiziert hat. „Die Ausdehnung auf alle Gebiete des menschlichen Daseins, die Aufhebung der liberalen Trennungen und Neutralisierungen verschiedener Gebiete, wie Religion, Wirtschaft und Bildung, mit einem Wort, das, was vorhin als die Wendung zum „Totalen“ bezeichnet wurde, ist für einen Teil der Staatsbürger in gewissem Maße schon von einigen sozialen Organisationskomplexen verwirklicht, so daß wir zwar keinen totalen Staat, wohl aber schon einige zur Totalität strebende, ihre Mannschaft von Jugend auf ganz erfassende, soziale Parteigebilde haben, deren jede, wie Eduard Spranger sagt, ‚ein ganzes Kulturprogramm‘ hat und deren Nebeneinander den pluralistischen Staat bildet und trägt.“<sup>2</sup>

Der Begriff des totalen Staates ist also durch Carl Schmitt nicht nur geprägt, sondern stark rationalisiert und in einen Wissenschaftszusammenhang eingefügt worden. Wir sehen eine idealtypische Entwicklungslinie für den Ablauf von Staatsformen konstruiert; der Ablauf selbst ist als dialektisch charakterisiert, weil jede Phase in ihm das Moment enthält, das über sie hinaustreibt und die nächstfolgende in ihrer geschichtlichen Notwendigkeit begreiflich macht. Wenn der monarchische Militär- und Beamtenstaat gegeben ist, wenn sich ferner in ihm gesellschaftliche Kräfte rühren, die wesentlich negativ durch den Gegensatz zum Staat, als apolitische gekennzeichnet sind, dann ergibt sich der Ablauf von der absoluten Monarchie über den konstitutionellen Staat, in dem sich die Elemente des alten Regierungs- und des neu heraufwachsenden Gesetz-

---

<sup>1</sup> l. c. S. 79. <sup>2</sup> l. c. S. 83 f.

gebungsstaates mischen, bis zu jenem Zustand, in dem die gesellschaftlichen Mächte sich feste Organisationen geben, während zugleich die Auktoritas der Militär- und Beamtenmonarchie sich abschwächt, weiter zu dem Zustand der Beseitigung der monarchischen Autorität, die als neutrale den gesellschaftlichen Mächten und ihren Organisationen gegenüberstand, und dem unmittelbaren Kampf der Parteiorganisationen gegeneinander, dem pluralistischen Parteienstaat, ein Kampf, der mit dem Sieg einer der Parteiorganisationen und der Begründung des totalen Staates endet. Die Ablauflinie ist nicht nur typenkonstruktiv musterhaft durchgearbeitet, sondern sie hat auch den großen Vorzug, geschichtlich auf den deutschen Theorien des Gegensatzes von Staat und Gesellschaft aufzubauen, diesen Theorienkreis systematisch und in seinem geschichtlichen Wirklichkeitsgehalt zu durchleuchten, ihn abzuschließen und zu neuen Kategorisierungen des deutschen Staatsproblems weiterzuleiten. Im Zusammenhang des Schmittschen Staatsdenkens hat dieser Begriff sein von uns unbezweifeltes Recht und unabhängig von diesem Zusammenhang seinen großen Wirklichkeitswert — es ist in der Tat ein staatstheoretisch relevanter Wirklichkeitsgehalt mit ihm musterhaft getroffen.<sup>1</sup>

Aus mehreren Gründen wollen wir trotzdem bei diesem Begriff nicht stehenbleiben. Zwar hat Schmitt den Begriff des totalen Staates geprägt, aber das Wort total hat in anderem Zusammenhang, bei Ernst Jünger, schon einen Bedeutungsgehalt empfangen, der Momente mit einbezieht, die bei Carl Schmitt teils eine untergeordnete, teils überhaupt keine Stelle bekommen. Zweitens hat die glückliche Prägung Schmitts zu einer politischen Funktion des Ausdrucks geführt, die gleichfalls den systematischen Rahmen sprengt, den ihr Urheber um ihn gezogen hat. Drittens: stützt Schmitt seinen Begriff auf Bestandteile der gegenwärtigen Staatswirklichkeit, die nicht wesentlich in der dialektischen Entwicklung begründet sind, an deren Ende für ihn der totale Staat steht, sondern die akzidentell zu diesem Endstadium hinzutreten und die ganz ebenso dort auftreten und noch auftreten können, wo die von Schmitt gezeichnete Entwicklung nicht stattgefunden hat — solche Realitätsmomente fügen sich dann in den Entwicklungsgehalt des Schmittschen Begriffes systematisch nicht ein, obwohl Schmitt sie ungemein gründlich behandelt. Und viertens treten wesentliche

<sup>1</sup> Siehe die beiden Arbeiten von Carl Schmitt, Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches, 1934, für die Durchleuchtung des Gegensatzes von preußischem Soldatenstaat und bürgerlicher Verfassungspolitik, und die frühere Schrift: Staat, Bewegung, Volk. Die Dreigliederung der politischen Einheit, 1933, für die neuen Kategorien.