

Helmut WOHNOUT, Wien

Das Ermächtigungsgesetz 1934 und seine Handhabung im autoritären Österreich

The Enabling Act of 1934 and its implementation in authoritarian Austria

The Enabling Act of 30 April 1934 is overshadowed by the far more often cited Wartime Economy Enabling Act. However, it was not the Wartime Economy Enabling Act but the Enabling Act that transferred legislative power to the executive, i.e. the federal government, upon implementation of the 1934 constitution. The Enabling Act granted the government the right to decide whether legislative proposals were to pass through the preparatory committees of federal legislature outlined in the 1934 constitution, to finally be accepted or rejected by the Bundestag, or whether deliberation and resolution would take place directly in the council of ministers. Thus, the Enabling Act of 1934 constitutes a central element of the Austrian constitutional reality in the period until 1938.

Keywords: Austrian History – Constitutional History – Engelbert DOLLFUß – Enabling Act – Emergency Decree – Kurt SCHUSCHNIGG

Beschäftigt man sich aus rechtsgeschichtlicher Sicht mit den Herrschaftsstrukturen des autoritären Österreich der Jahre 1933 bis 1938, so fällt Folgendes auf: In der Historiographie zu diesen Jahren ist viel vom Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz die Rede, das in der Übergangphase zum autoritären Österreich eine entscheidende Rolle spielte. Kaum aber wird das Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934 oder, wie es offiziell hieß, das „Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung“ erwähnt.¹ Es ist in seiner Rezeption ein Stiefkind des viel öfter zitierten Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes geblieben. Dabei wurden zwischen 1. Mai 1934 und 13. März 1938 alle gesetzlichen Maßnahmen, die unmittelbar von der Regierung und unter Ausschluss der Befassung der mit der Verfassung 1934 eingerichteten Organe der Bundesgesetzgebung beschlossen

wurden, auf Basis dieser gesetzlichen Norm gefasst. Die einschlägige Bestimmung des Ermächtigungsgesetzes, § III Abs. 2, bildete einen zentralen Baustein der Verfassungsrealität der Jahre 1934 bis 1938. Im wissenschaftlichen Diskurs fristet dieses Ermächtigungsgesetz 1934 aber ein Schattendasein. Wo davon hingegen die Rede ist, herrscht oft eine begriffliche und inhaltliche Konfusion.² Dies betrifft sowohl die Abgrenzung zum Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz als auch, dass es mitunter mit dem deutschen Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933, also dem „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“, wie es euphemistisch lautete, verwechselt oder damit gleichge-

² So verwechseln etwa Goldinger, Binder in ihrem Standardwerk zur Zwischenkriegszeit das Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934 mit dem Übergangsgesetz vom 19. Juni 1934, wenn sie schreiben, das Verfassungsübergangsgesetz sei an die Stelle des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes getreten. GOLDINGER, BINDER, Geschichte 231.

¹ BGBl. I 1934/255, 30. 4. 1934.

setzt wurde. Dabei wäre gerade hier eine besondere Sorgfalt und Präzision erforderlich.³

1. Der Inhalt des Ermächtigungsgesetzes

Das Bundesverfassungsgesetz über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verwaltung enthält vier Artikel.⁴ Mit dem ersten Artikel werden Art. 44 Abs. 2 und Art. 50 des Bundesverfassungsgesetzes von 1929 aufgehoben. Diese legen fest, dass eine Gesamtänderung der Bundesverfassung, und unter gewissen Umständen auch eine Teilabänderung, einer Volksabstimmung zu unterziehen sind. Der zweite Artikel erklärt die der Regierungsverordnung vom 24. April 1934 beigefügte Verfassungsurkunde unter Bestätigung ihres rechtlichen Bestandes zum Bundesverfassungsgesetz. Des Weiteren wurde die Regierung ermächtigt, die Verfassungsurkunde als „Verfassung 1934“ in einem mit 1. Mai beginnenden zweiten Teil des Bundesgesetzblattes neuerlich kundzumachen. Der dritte Artikel enthält zwei unterschiedliche Bestimmungen. In Abs. 1 werden zunächst auch gesetzlich der Nationalrat und der Bundesrat für mit dem auf die Verlautbarung folgenden Tag für aufgelöst erklärt. Die folgenschwerste Bestimmung enthält allerdings Abs. 2. Denn darin werden die dem Nationalrat, dem Bundesrat, ihren Ausschüssen oder Organen zustehenden

³ Um ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit zu bringen: In einem Beitrag des von der Universität Wien vor zwei Jahren herausgebrachten zweiten Bandes des vierbändigen Sammelwerkes zu 650 Jahre Universität Wien schreibt einer der beiden Herausgeber, dass sich Dollfuß ab dem Oktober 1933 (!) eines Ermächtigungsgesetzes, das auf dem Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz basiert, bedient hätte. Er stellt weiters einen unzutreffenden Kontext zum deutschen Ermächtigungsgesetz vom 23. 3. 1933 her. Das ist teils falsch, teils unpräzise und teils irreführend. ASH, Universität 89.

⁴ BGBl. 1934 I/255, 30. 4. 1934.

Kompetenzen sowie die Zuständigkeit zu den dem Nationalrat und dem Bundesrat zustehenden Akten der Mitwirkung an der Vollziehung, die sich aus der Verfassung 1929 oder einer anderen gesetzlichen Grundlage ableiten lassen, auf die Bundesregierung übertragen. Diese Bestimmung gab der Regierung eine Handhabe, neben dem in der Verfassung 1934 vorgesehenen Weg, weiterhin Bundes- und Bundesverfassungsgesetze zu erlassen. Der abschließende vierte Artikel besteht aus einer kurzen Vollzugsklausel, in der die Bundesregierung mit der Vollziehung betraut wurde.

2. Die problematische Beschlussfassung des Ermächtigungsgesetzes

Die Verfassung 1934 wurde bekanntlich unter höchst problematischen Begleitumständen im Wege einer doppelten Beschlussfassung in Kraft gesetzt. Zu diesem Zweck wurden mittels einer auf Basis des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes beschlossenen Verordnung National- und Bundesrat am 30. April 1934 reaktiviert. Dabei beschloss der Nationalrat das Ermächtigungsgesetz. Anschließend tagte der Bundesrat, wo es nicht beeinsprucht wurde. Damit wurde durch die Aufhebung des Art. 44 Abs. 2 B-VG eine Gesamtänderung der geltenden Verfassung ermöglicht und die Bundesregierung zu der mit 1. Mai erfolgten abermaligen Verlautbarung der bereits kundgemachten Verfassung als „Verfassung 1934“ ermächtigt, nachdem die Verfassung bereits am 24. April im Ministerrat im Verordnungsweg per Kriegswirtschaftlichem Ermächtigungsgesetz beschlossen und im Bundesgesetzblatt am 30. April ein erstes Mal verlautbart worden war.⁵ Bundeskanzler

⁵ ENDERLE-BURCEL, Protokolle Ministerrat VIII/7, Nr. 939, 24. 4. 1934, 15; BGBl. 1934 I/255; BGBl. II 1934/1.

Dollfuß war diese Vorgangsweise der nochmaligen Inkraftsetzung der Verfassung, basierend auf dem vom „Rumpfparlament“ beschlossenen Ermächtigungsgesetz, auch deshalb wichtig, da er bei der Kundmachung der Verfassung am 1. Mai den von ihm offensichtlich als Makel empfundenen Hinweis auf die Beschlussfassung im Wege des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes vermieden wissen wollte.⁶ Dies wurde durch den Parlamentsbeschluss vom 30. April ermöglicht. Die Aufrechterhaltung des äußeren Scheins der Rechtskontinuität, auch wenn eine solche schon längst nicht mehr vorlag, war für die Regierung seit dem März 1933 von großer Bedeutung gewesen.

Die Beschlussfassung durch National- und Bundesrat war verfassungsrechtlich mehr als bedenklich, da es einer Volksabstimmung über das Ermächtigungsgesetz selbst bedurft hätte. Dieses stellte eine Gesamtänderung der Verfassung dar, denn National- und Bundesrat stimmten darin ihrer Auflösung zu und übertrugen der Regierung vorbehaltlos die ihnen als Gesetzgebungsorgane zustehenden Befugnisse. Damit ging die Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesregierung über, womit das Gewaltenteilungsprinzip durchbrochen wurde. Der Umstand, dass nach der Erlassung des Ermächtigungsgesetzes die Abschaffung der dafür erforderlichen Volksabstimmung erfolgte, war unerheblich. Denn das Gesetz muss mit der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung in Kraft stehenden Verfassung übereinstimmen – und dies war eindeutig nicht der Fall.⁷

⁶ ENDERLE-BURCEL, Protokolle Ministerrat VIII/7, Nr. 939, 24. 4. 1934, 10.

⁷ Diese in der verfassungsrechtlichen Literatur unbestrittenen Argumente finden sich zuletzt prägnant zusammengefasst bei: STELLNBERGER, Weg 21f. bzw. ADAMOVICH, System 140–144. Schon Ludwig Adamovich (sen.), der immerhin als Staatsrat und kurzzeitiger Justizminister ein Akteur des autoritären Österreich gewesen war, hatte in seinem nach dem Zweiten Weltkrieg erschienenen und mehrfach wiederaufge-

Dazu kommt noch das nicht verfassungskonforme Zustandekommen des Gesetzes durch das so genannte „Rumpfparlament“, bestehend aus 76 Abgeordneten. Das für die Beschlussfassung erforderliche Präsenzquorum konnte damit nicht erreicht werden. Die Mandate der Abgeordneten der Sozialdemokraten sowie derjenigen Heimatschutzabgeordneten, die sich den Nationalsozialisten angeschlossen hatten, waren aberkannt worden, sodass im Falle des Erscheinens aller Mandatare, unter Berücksichtigung der mittlerweile verstorbenen Abgeordneten, der Nationalrat 90 oder 91 Mitglieder umfasst hätte. Tatsächlich erschienen 72 Abgeordnete der Christlichsozialen und des Heimatblocks. Die Abgeordneten des Landbundes blieben der Sitzung aus Protest gegen die von der Regierung gewählte Vorgangsweise fern. Zwei dissidente Landbund-Abgeordnete erschienen und stimmten für das Ermächtigungsgesetz. Seitens der Großdeutschen („Nationaler Wirtschaftsblock“) kamen zwei Vertreter, die in erster und zweiter Lesung gegen das Ermächtigungsgesetz stimmten und vor der dritten Lesung unter Protest den Sitzungssaal verließen.⁸

Auch die Zusammensetzung des Bundesrates war nicht korrekt erfolgt, da anstelle der sozial-

legten Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts eingeräumt, dass die neue Verfassung eine Totaländerung des B-VG darstellte und daher einer Volksabstimmung unterzogen hätte werden müssen: „Diese Unterlassung bedeutete einen Bruch der Rechtskontinuität und somit einen vom Standpunkt der Verfassung 1920/29 verfassungswidrigen, revolutionären Vorgang.“ Diese Sichtweise wurde fast wortgleich von Ludwig K. Adamovich (jun.) und Bernd Christian Funk in ihrem Österreichischen Verfassungsrecht übernommen. Felix Ermacora schreibt, der Parlamentsbeschluss vom 30. April 1934 „war offener Verfassungsbruch.“ ADAMOVICH, Handbuch 24, Anm. 18; ADAMOVICH, FUNK, Verfassungsrecht 68f.; ERMACORA, Verfassungslehre 39.

⁸ Vgl. dazu das mittlerweile edierte Sitzungsprotokoll vom 30. April: Staats- und Verfassungskrise 1933, 122–133 sowie HÖBELT, Erste Republik 317.

demokratischen und nationalsozialistischen Bundesräte neue Mandatare nachrückten. Bei diesen handelte es sich aber nicht um vom Landtag gewählte, sondern von den Landeshauptleuten im Einvernehmen mit der Bundesregierung ernannte Mitglieder des Bundesrates.⁹

Die von der Regierung gewählte Vorgangsweise war für den Landbund einer der Gründe gewesen, weshalb der Großteil seiner Abgeordneten an der Nationalratssitzung vom 30. April 1934 nicht teilnahm. In seinem Absagebrief an den im Amt befindlichen Nationalratspräsidenten Rudolf Ramek schrieb der Klubobmann des Landbundes, Hubert Dewaty: „Im Besonderen wenden wir uns gegen die im Artikel III der dem Nationalrat vorgelegten Vorlage betreffend das Bundesverfassungsgesetz über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung [sic!], wodurch alle dem Nationalrat und dem Bundesrat zustehenden Befugnisse, insbesondere die Zuständigkeit zur Gesetzgebung des Bundes einschließlich der Verfassungsgesetzgebung auf die Bundesregierung übertragen wird. Ganz besonders aber erheben wir Einspruch gegen die Ermächtigung an die Bundesregierung, den Übergang zu der ‚Verfassung 1934‘ im Verordnungsweg zu regeln und den Zeitpunkt des Beginns der Wirksamkeit der ‚Verfassung 1934‘ zu bestimmen.“¹⁰ Damit hatte Dewaty die ganze verfassungsrechtliche Problematik des Übergangs zur neuen Gesetzgebung umrissen. Formalrechtlich hatte die Regierung ihr Vorgehen

in Form des durch das Ermächtigungsgesetz ausgestellten Blankoschecks legitimieren lassen. Materiell änderte dies jedoch nichts an den Verfassungswidrigkeiten bei der Inkraftsetzung der neuen Verfassung.

3. Die Anwendung des Ermächtigungsgesetzes in der Regierungspraxis

Die verfassungsrechtlichen Ungereimtheiten rund um die Einberufung von National- und Bundesrat am 30. April 1934 näher zu beleuchten, ist genau so wenig Themenstellung des vorliegenden Beitrags wie die Frage der doppelten Beschlussfassung der Verfassung 1934 per Kriegswirtschaftlichem Ermächtigungsgesetz und durch das „Rumpfparlament“. Wesentlich für das Weitere ist, dass der Art. III Abs. 2 des Ermächtigungsgesetzes zur Basis für die künftige Gesetzgebungspraxis der Regierung werden sollte und das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz ablöste, wobei es nie ganz klar war, ob letzterem durch die neue Verfassung derogiert worden war oder nicht.¹¹ Kurt Schuschnigg hatte dem Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetz in seinem Verfassungskommentar aus dem Jahr 1934 eine weitere Existenzberechtigung abgesprochen.¹² Doch vertraten führende

⁹ NESCHWARA, Verfassungsentwicklung 133, Anm. 123. Dazu kam, so Peter Huemer, dass auch insoweit ein Formfehler vorlag, als bei einem solchen, die Einrichtung des Bundesrates selbst betreffenden Gesetz, eine ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates in Form von Vertretern von zumindest vier Bundesländern erforderlich gewesen wäre. HUEMER, Sektionschef Hecht 313.

¹⁰ Dewaty an Ramek, 30. 4. 1934, Archiv des Instituts für Zeitgeschichte, Wien, Nachlass Schumy, NL 44, Do 203, Mappe 39. Der Brief ist auszugsweise publiziert in: WINKLER, Diktatur 125–127.

¹¹ Die bei Peter Huemer apodiktisch aufgestellte Behauptung, wonach durch die Verfassung 1934 das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz außer Kraft gesetzt wurde, ist jedenfalls keineswegs so eindeutig, wie es bei Huemer den Anschein hat. HUEMER, Sektionschef Hecht 325.

¹² Wörtlich schrieb Schuschnigg: „Besteht das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz weiterhin zu Recht? Nein. Das Gesetz ist durch die Verfassung entbehrlich geworden. Für die Übergangszeit sind seine Bestimmungen überflüssig durch die umfassende Ermächtigung der Bundesregierung, Gesetze auch verfassungsändernden Inhalts zu beschließen. Nach Ablauf der Übergangszeit ist durch den Einbau des

Verfassungsjuristen wie Ludwig Adamovich, Georg Froehlich und Adolf Merkl die Ansicht, dass das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz nach wie vor in Geltung stehe.¹³ Verfassungsminister Otto Ender vertrat die Ansicht, dass das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz neben den in der Verfassung enthaltenen Notrechten nicht mehr bestehen werde und man seiner mit dem vollständigen Inkrafttreten der Verfassung nicht mehr bedürfen werde. Ob es allerdings durch die neue Verfassung schon automatisch derogiert sei, darüber war er sich selbst nicht sicher.¹⁴

Zwischen Anfang Mai und Ende November 1934 erfolgte die Beschlussfassung von Bundesgesetzen ausschließlich durch den Ministerrat auf der Basis des Ermächtigungsgesetzes. Im Oktober 1934 war es zur Berufung der Mitglieder der Organe der Bundesgesetzgebung durch den Bundeskanzler gekommen, Ende November nahmen sie ihre Tätigkeit auf. Von diesem Zeitpunkt bis zum März 1938 gab es eine Doppelseitigkeit, also zwei unterschiedliche Wege, durch die legislativen Vorhaben Gesetzeskraft erwachsen konnte. Der eine Weg bestand in der Befassung und Beschlussfassung unter Mitwirkung der in der Verfassung 1934 vorgesehenen Organe der Bundesgesetzgebung, allerdings unter Berücksichtigung der Einschränkungen des Verfassungsübergangsgesetzes vom 19. Juni 1934, der andere in der Beschlussfassung im

Ministerrat auf Basis des Art. III Abs. 2 des Ermächtigungsgesetzes.

Die Organe der Bundesgesetzgebung hatten – grob gesprochen – folgende Struktur: An die Stelle von National- und Bundesrat traten vier vorberatende Körperschaften, nämlich der Staatsrat, der Bundeswirtschaftsrat, der Bundeskulturrat und der Länderrat. Dazu kam noch als beschlussfassendes Organ der Bundestag.¹⁵ Der Staatsrat setzte sich nach der Verfassung aus vom Bundespräsidenten ernannten Mitgliedern zusammen. In der durch das Übergangsgesetz normierten Verfassungswirklichkeit wurden sie allerdings vom Bundeskanzler bestellt. Die Mitglieder des Bundeswirtschaftsrates waren von den sieben berufsständischen Hauptgruppen zu entsenden. Da diese im Jahr 1934 jedoch nur auf dem Papier der Verfassung bestanden, kam es auch hier, genauso wie beim Bundeskulturrat, der sich aus Vertretern des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens, der gesetzlich anerkannten Kirchen- und Religionsgemeinschaften sowie der Wissenschaft und Kunst zusammensetzen sollte, vorderhand zu einer Berufung durch den Bundeskanzler. Der Länderrat schließlich setzte sich aus den Landeshauptleuten und den Landesfinanzreferenten der Bundesländer zusammen.

Für die Beratung und Beschlussfassung in den gesetzgebenden Körperschaften war – grob skizziert – folgender Weg vorgesehen: Alle Entwürfe zu Gesetzen im materiellen Sinn wurden von der Regierung dem Staatsrat und, je nachdem ob die Vorlagen wirtschaftliche, kulturelle und föderalistische Interessen berührten, von der Regierung allen oder einzelnen der anderen vorbereitenden Organe zur Begutachtung zugewiesen. Wurde eines der Organe in einem

Notrechtes in die Verfassung Vorsorge getroffen.“ SCHUSCHNIGG, Bundesverfassung 46.

¹³ ADAMOVICH, FROEHLICH, Verfassung 159; MERKL, Vollendung 12. Vgl. dazu auch KLINGHOFER, Ermächtigungsgesetz.

¹⁴ Dies wird aus einem Schreiben des Verfassungsjuristen Hans Klinghofer an Ender deutlich. Ender hatte sich bei ihm erkundigt, ob nach Klinghofers Ansicht das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz noch in Geltung stünde. Klinghofer an Ender, 27. 11. 1934, Vorarlberger Landesarchiv, Nachlass Ender, Abt. Misc., Sch. 145.

¹⁵ Siehe dazu das vierte Hauptstück („Gesetzgebung des Bundes“) der Verfassung: Verfassung 1934, Art. 44–72; bezüglich der Übergangsbestimmungen siehe BGBl. II 1934/75, 19. 6. 1934 sowie zusammenfassend zuletzt: SCHMETTERER, Gesetzgebung 281–293.

konkreten Fall nicht zur Begutachtung aufgefordert, so konnte es von sich aus ein sogenanntes „Freigutachten“ erstellen. Ein Initiativrecht besaßen die vorberatenden Organe, die ihre Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit abhielten, nicht.

Ohne an den Inhalt der Gutachten der vorberatenden Organe gebunden zu sein, brachte die Regierung in weiterer Folge den Gesetzesentwurf im Bundestag, dem beschlussfassenden Gesetzgebungsorgan, ein. Dieser setzte sich aus einem Teil der Mitglieder der vier vorberatenden Organe zusammen und tagte öffentlich. Er konnte lediglich die Annahme oder die Ablehnung einer Regierungsvorlage beschließen. Die Möglichkeit, eine Vorlage inhaltlich abzuändern, besaß er nicht. Der Umstand, dass es in keinem einzigen Fall zu einer Ablehnung eines Gesetzesentwurfes durch den Bundestag kam, wirft ein bezeichnendes Licht auf die nur sehr rudimentär vorhanden gewesenen Möglichkeiten der „Gesetzgebung“ gegenüber der Regierung in der Realverfassung des autoritären Österreich. Zieht man dazu noch in Erwägung, dass die gesetzgebenden Körperschaften über keine der klassischen Kontroll- und Interpellationsrechte verfügten, ist der Bewertung Adolf Merkl's zuzustimmen, der im Vergleich zu National- und Bundesrat der Verfassung 1920/29 urteilte: „Aus führenden Organen der Gesetzgebung sind bloße Nebenorgane der Gesetzgebung geworden.“¹⁶

Ungeachtet dieser Tatsache, dass der Gesetzgebungsapparat nie über die Rolle von fakultativen Beratungsgremien der Regierung ohne substantielle parlamentarische Rechte hinauskam, behielt sich die Regierung weiterhin die Möglichkeit vor, mittels des Art. III Abs. 2 des Ermächtigungsgesetzes Gesetze auch direkt im Ministerrat zu beschließen. Von Adolf Merkl wurde dies treffend als Gesetzgebungsweg „rein

prekaristischer Natur“ charakterisiert.¹⁷ Diese Konstellation legt nahe, zwei Fragen nachzugehen: Wie sieht das zahlenmäßige Verhältnis zwischen im Bundestag beschlossenen und von der Regierung auf Grund des Art. III Abs. 2 beschlossenen Gesetzen aus? Und: Lassen sich gewisse Tendenzen feststellen, welche Gründe für die Regierung maßgeblich waren, den einen oder anderen Weg zu wählen?

Im Zeitraum zwischen den konstituierenden Sitzungen der vorberatenden Organe beziehungsweise des Bundestags und dem 11. März 1938 wurden insgesamt 532 Gesetze im Bundesgesetzblatt kundgemacht.¹⁸ Davon wurden 367 per Ermächtigungsgesetz erlassen, 165 passierten den Bundestag. Prozentuell ergibt dies ein Verhältnis von 69 % zu 31 %. Stellt man in Rechnung, dass die tatsächliche Tätigkeit der gesetzgebenden Organe erst mit Jahresbeginn 1935 richtig anlief,¹⁹ und zieht man daher die 42 noch 1934 durchwegs per Ermächtigungsgesetz erlassenen Gesetze ab, so kommt man auf ein Verhältnis von genau zwei Drittel gemäß Art. III Abs. 2 gegenüber einem Drittel im Bundestag beschlossener Gesetze.²⁰ Gliedert man diese Zahlen nach den einzelnen Jahren auf, so lässt sich ein eindeutiger Trend zur stärkeren Heranziehung der gesetzgebenden Körperschaften feststellen. Waren es 1935 nur 33 von 189 oder 21,2 % der Gesetze, die dem Haus der Bundesgesetzgebung übermittelt wurden, so stieg die Gesamtzahl 1936 auf 50 nach dem in der Verfas-

¹⁷ MERKL, Baugesetze 79.

¹⁸ Für das Folgende vgl. WOHNOUT, Regierungsdiktatur 305f.

¹⁹ In den ersten beiden Sitzungen des Bundestages vom 30. 11. 1934 und 14. 12. 1934 standen noch keine Gesetzesentwürfe zur Beschlussfassung an. Die eigentliche legislative Tätigkeit des Bundestages begann erst mit seiner dritten Sitzung am 28. 2. 1935.

²⁰ Die genauen Zahlen lauten: 490 Gesetze insgesamt, davon wurden 325 gemäß Ermächtigungsgesetz beschlossen (66,3 %), 165 wurden im Bundestag beschlossen (33,7 %).

¹⁶ MERKL, Ständisch autoritäre Verfassung 73.

sung vorgesehene Verfahren zustande gekommenen, gegenüber 94, die mit Hilfe des Ermächtigungsgesetzes Rechtskraft erlangten. Das entsprach einem Verhältnis von 34,7 % zu 65,3 %. 1937 waren es immerhin 75 von 143 Gesetzen,²¹ die im Schoß des Bundestags beschlossen wurden. Dies ergibt einen Prozentsatz von 52,4 % im Bundestag beschlossener gegenüber 47,6 % per Ermächtigungsgesetz in Kraft gesetzter Gesetze. Für 1938 – bis zum 11. März – ergibt sich ein Paritätsverhältnis von genau 50 % zu 50 %, wobei bedacht werden muss, dass in diesem kurzen Zeitraum lediglich 14 Vorlagen Gesetzeskraft erlangten.²²

Stellt man nun die Frage, nach welchen Kriterien die Entscheidung über die Art und Weise fiel, nach der einem Entwurf Gesetzeskraft erwuchs, so lässt sich zumindest eines sagen: Es war nicht so, dass a priori wichtige Gesetze im Ministerrat beschlossen wurden, eher im Gegenteil. Bei bedeutenden Gesetzeswerken war es Schuschnigg sichtlich ein Anliegen, den in der Verfassung vorgesehenen Weg der Gesetzgebung einzuhalten. Er wollte vermeiden, dass diesen Gesetzen der Makel des Art. III Abs. 2 anhaftete. Vor der in- und ausländischen Öffentlichkeit sollte Normalität demonstriert werden. Gerade gegenüber den westeuropäischen Demokratien war es der Regierung wichtig, etwa die Aufhebung der Habsburgergesetze oder die Einfüh-

rung der Bundesdienstpflicht von der Volksvertretung beschließen zu lassen.²³ Dass die Befassung der Organe der Bundesgesetzgebung angesichts der oft extrem kurzen vorgegebenen Begutachtungsfristen in vielen Fällen kaum wenig mehr als eine Farce war, steht auf einem anderen Blatt.

Die größten Bremser bei der Überweisung von Entwürfen an das Haus der Bundesgesetzgebung kamen aus den Reihen der Ministerialbürokratie. Dort bestand vielfach nur geringes Interesse, den vorberatenden Organen einen Gesetzesentwurf zuzuweisen, sich dort in den Ausschüssen und vor den vorberatenden Organen selbst rechtfertigen zu müssen und sich möglicherweise veranlasst zu sehen, nach entsprechenden Gutachten den Entwurf weitgehend umarbeiten zu müssen. Vergleichbare Prozeduren bei der Gesetzeswerdung hat es natürlich schon im alten Parlament gegeben, doch hatten es viele Spitzenbeamte seit dem März 1933 offenbar zu schätzen gelernt, wenn ihre legistische Tätigkeit keiner Durchleuchtung in einer gesetzgebenden Körperschaft unterzogen wurde. So wurden im Ministerrat oft recht fadenscheinige Argumente vorgeschoben, um eine direkte Beschlussfassung zu erreichen. Oft war es der vermeintliche Zeitdruck einer möglichst raschen Inkraftsetzung, der als Vorwand angegeben wurde. Eine zwiespältige Rolle spielte in diesem Zusammenhang Bundeskanzler Schuschnigg. Von Anfang an drängte er im Ministerrat darauf, eine möglichst große Zahl von Gesetzen der verfassungskonformen Behandlung zuzuführen und forderte seine Ministerkollegen auch danach immer wieder auf, Gesetzesentwürfe nach Tunlichkeit dem Haus der Bun-

²¹ Gernot D. Hasiba gibt für das Jahr 1937 die Zahl der beschlossenen Gesetze richtigerweise mit 75 an, die Gesamtzahl aller in diesem Jahr erlassenen Gesetze allerdings mit 140, was um drei zu wenig ist. HASIBA, *Rechtliche Zeitgeschichte* 101.

²² Vor dem Staatsrat gab Vorsitzender Rudolf Hoyos zweimal, am 8. 10. 1936 und am 15. 12. 1937, Zahlen über die Relation von mittels Art. III Abs. 2 ErmG und im Bundestag beschlossenen Gesetzen bekannt. Während die am 8. 10. 1936 angegebenen Werte stimmten, handelte es sich bei jenen vom 15. 12. 1937 um geschönte Annäherungsziffern zugunsten der vorberatenden Organe. Verhandlungsschriften des Staatsrats, 42. Sitzung, 8. 10. 1936, 1090; 70. Sitzung, 15. 12. 1937, 2498, Parlamentsarchiv Wien.

²³ Dies wird auch anhand einer Stellungnahme Schuschniggs vor dem Bundeskulturrat am 31. 3. 1936 evident. Verhandlungsschriften des Bundeskulturrates, 25. Sitzung, 31. 3. 1936, 753–755, Parlamentsarchiv Wien.

desgesetzgebung zuzuleiten.²⁴ Dass diese Appelle nicht den gewünschten Erfolg brachten, mag auch damit zusammenhängen, dass Schuschnigg bei Vorlagen, die in seine unmittelbare Zuständigkeit als Bundeskanzler fielen, nicht selten den einfachen Weg des Ermächtigungsgesetzes wählte. Von 38 Entwürfen, die auf seinen Antrag zwischen Dezember 1934 und März 1938 im Ministerrat beschlossen wurden, waren lediglich 14 dem Haus der Bundesgesetzgebung zur verfassungsmäßigen Behandlung weitergeleitet worden. Dies macht deutlich, dass auch der Bundeskanzler selbst in dieser Frage höchst ambivalent agierte.²⁵

4. Kritik an der Handhabung des Ermächtigungsgesetzes in den Organen der Gesetzgebung

Innerhalb der vorberatenden Organe der Bundesgesetzgebung hatten die meisten Mitglieder zu Beginn erwartet, viel stärker in den Gesetzgebungsprozess eingebunden zu werden, als dies dann tatsächlich der Fall war. Klar war gewesen, dass das Ermächtigungsgesetz nicht über Nacht außer Kraft gesetzt würde. Doch

²⁴ ENDERLE-BURCEL, Protokolle Ministerrat IX/2, Nr. 976, 6. 12. 1934, 111; ENDERLE-BURCEL, MENTZEL Protokolle Ministerrat, Nr. 1030, 20. 5. 1936, 191; ENDERLE-BURCEL, NEUBAUER-CZETTL, Protokolle Ministerrat IX/8, Nr. 1069, 21. 2. 1938, 492.

²⁵ Die im Zirkulationsweg zustande gekommenen Ministerratsbeschlüsse müssen bei dieser Zählung außer Acht bleiben, da bei diesen immer nur das antragstellende Ressort aufscheint. Im Falle des Bundeskanzleramts, zu dem jeweils neben Schuschnigg auch noch andere Regierungsmitglieder ressortzuständig waren, ist daher keine genaue Zuordnung möglich. – In der Ministerratssitzung vom 23. 7. 1937 wurde ein Gesetzesentwurf verfassungswidriger Weise von dem der Sitzung zugezogenen Bundeskommissär für Personalangelegenheiten, Arbogast Fleisch, eingebracht. Da dieser unmittelbar dem Bundeskanzler unterstand, wird dieser Entwurf Schuschnigg zugezählt.

erwartete man sich vielfach, dass trotz des Weiterbestandes des Ermächtigungsgesetzes der Regelfall nun die Befassung der legislativen Körperschaften sein würde.²⁶

Als sich nach einem Jahr ihres Bestehens aber noch immer keine Indizien zeigten, die auf eine stärkere Befassung der gesetzgebenden Körperschaften hingedeutet hätten, wurde die Kritik unüberhörbar. Im Bundestag fiel sie, erstmals vorgebracht von Friedrich Funder im Zuge der Budgetdebatte 1935, noch sehr moderat und zurückhaltend aus;²⁷ in den vorberatenden Organen, deren Sitzungen nichtöffentlich stattfanden, wurden die Missstände schon bald wesentlich klarer beim Namen genannt. Das erste Mal geschah dies im Bundeskulturrat, als Hans Karl Zeßner-Spitzenberg unter dem Applaus des Gremiums die häufigere Zuleitung von Entwürfen urgierete.²⁸ Im Jänner 1936 kam auch im Staatsrat die schon länger aufgestaute Frustration offen zum Ausbruch. Der Anlass, der dort das Fass zum Überlaufen brachte, war ein eher nebensächlicher bürokratischer Lapsus.²⁹ Doch nutzte ihn Ludwig Adamovich zu einer generellen Abrechnung mit dem Ermächtigungsgesetz: „[...] die Gesetze, die da auf dem angeblich autoritären, in Wirklichkeit rein bürokratischen Wege erlassen worden sind, [sind] nach Inhalt und Form keineswegs so ausgezeichnet, dass sie nicht einer Kontrolle durch die Organe der Gesetzgebung bedurft hätten.“³⁰ Offen sprach er aus, dass gesetzgebende Körperschaften, an

²⁶ Nicht zuletzt Otto Ender hatte diese Hoffnung wiederholt geweckt, so in einem Artikel in der Wiener Zeitung Mitte September 1934. ENDER, Entwicklungstendenz 1.

²⁷ Stenographische Protokolle, 14. Sitzung, 18. 12. 1935, 153.

²⁸ Verhandlungsschriften des Bundeskulturrates, 22. Sitzung, 15. 1. 1936, 559f., Parlamentsarchiv Wien.

²⁹ Zu den Details des Anlassfalls: WOHNOUT, Regierungsdiktatur 311f.

³⁰ Verhandlungsschriften des Staatsrats, 32. Sitzung, 6. 2. 1936, 792f., Parlamentsarchiv Wien.

denen vorbeiregiert werde, der breiten Öffentlichkeit als überflüssig erscheinen müssten und warnte davor, dass der Grundgedanke der neuen Verfassung – das bisherige parlamentarische System mittels des berufsständischen Gedankens zu überwinden – durch die Praxis der Beschlussfassung eines Teils der Gesetzesvorlagen direkt im Ministerrat vollkommen diskreditiert würde. Genau dadurch habe sich der politischen Opposition ein reiches Angriffsfeld gegen die Regierung eröffnet: Mit dem Argument, dass die Regierung die Verfassung nicht ernst nehme, werde erfolgreich regierungsfeindliche Propaganda betrieben. Adamovich sah das gesamte Verfassungsexperiment vom Scheitern bedroht, wenn die Gesetzgebung als einer der Angelpunkte des Systems durch die Praxis der Beschlussfassung eines Teils der Gesetzesvorlagen direkt im Ministerrat vollkommen diskreditiert würde.

Der Auftritt Adamovichs verfehlte seine Wirkung nicht. Den frenetischen Beifall, den er erhielt, bezeichnete Friedrich Funder rückblickend als eine „in der abgeklärten Atmosphäre des Staatsrates bezeichnende Kundgebung“ für die latente Unzufriedenheit innerhalb des Regierungslagers mit der geübten Gesetzgebungspraxis.³¹ Es ist anzunehmen, dass es sich bei dem in seiner Schärfe bisher im Staatsrat noch nie dagewesenen Vorstoß Adamovichs um keinen Alleingang, sondern um eine in den vorberatenden Organen abgesprochene Initiative handelte. Jedenfalls war es so, dass nachdem mit Adamovich eine von allen Seiten respektierte Autorität, die noch dazu in einer besonderen Weise als Fachmann auf dem Gebiet des Verfassungsrechts galt und der seine Rolle im Staatsrat auch selbst so sah,³² offen die Vernachlässigung der gesetzgebenden Körperschaften kritisiert hatte, auch andere, teilweise weniger profilierte Mit-

glieder des Staatsrates Mut fanden und ihre schon lange aufgestaute Missstimmung artikulierten.³³

Schuschnigg registrierte diesen Stimmungswandel in dem bis dahin weitgehend konformistischen Staatsrat und nahm in einer der folgenden Sitzungen am 28. Februar 1936 persönlich zur Kritik Adamovichs und seiner Kollegen Stellung. Er betonte dabei, dass die Regierung grundsätzlich entschlossen wäre, von der Anwendung des Art. III Abs. 2, wo immer möglich, Abstand zu nehmen, und nur mehr wenn „zwingende sachliche Erfordernisse“ sie dazu veranlassen würde, ohne die gesetzgebenden Organe regieren wolle. Von einer grundsätzlichen Beseitigung des Ermächtigungsgesetzes wollte Schuschnigg Anfang 1936 allerdings noch nichts wissen. Als Kriterien für dessen weitere Anwendung nannte der Bundeskanzler: „[...] dort, wo es sich um gewisse schmerzliche, aber notwendige Operationen handelt, ist eben ein langer Aufschub nicht erträglich und muss man dazu sehen, möglichst rasch auf kurzem Wege die Gesetzgebung zu ermöglichen.“³⁴

5. Die Frage nach dem Weiterbestand des Ermächtigungsgesetzes

Schon im Juni 1934 hatte Otto Ender den aus seiner Sicht befristeten Charakter des Ermächtigungsgesetzes betont. Bezüglich der Dauer einer solchen Befristung blieb er vage. Als frühesten möglichen Zeitpunkt nannte er den 1. November 1934, also den Tätigkeitsbeginn der neuen Gesetzgebungsorgane. Realistischer Weise sei nach einer verfassungskonformen Bestellung von Bundeskultur- und Bundeswirtschaftsrat

³¹ FUNDER, Österreich 196.

³² STAUDIGL-CIECHOWICZ, Adamovich 223.

³³ Dazu im Detail: WOHNOUT, Regierungsdiktatur 313f.

³⁴ Verhandlungsschriften des Staatsrats, 34. Sitzung, 28. 2. 1936, 813, Parlamentsarchiv Wien.

mit dem Auslaufen des Ermächtigungsgesetzes zu rechnen, so hoffte Ender.³⁵ Dies hätte auch insofern den im Verfassungsübergangsgesetz festgelegten Regelungen entsprochen, als in dessen Art. 56 festgelegt war, dass die Bestimmungen des Art. III Abs. 2 nur bis zum Ablauf der Tätigkeitsdauer der mittels dieses Gesetzes berufenen Bundeskultur- und Bundeswirtschaftsräte in Geltung blieben.³⁶ Anfangs wurde damit gerechnet, diesen Zustand in der zweiten Jahreshälfte 1935 zu erreichen. Doch kam man mit dem berufsständischen Aufbau, der eine Voraussetzung für die verfassungskonformen Bestellungen, besonders in den Bundeswirtschaftsrat, gewesen wäre, kaum voran.

Beim dritten Bundesappell der Vaterländischen Front am 14. Februar 1937 kündigte Schuschnigg erstmals vor einer breiten Öffentlichkeit den Abschluss der Verfassung an.³⁷ Mit dem in der Folge immer wieder gebrauchten Schlagwort von der „Vollendung der Verfassung“ wurden in der regierungsfreundlichen Öffentlichkeit die Durchführung berufsständischer Wahlen sowie die Abschaffung des Ermächti-

gungsgesetzes als Hauptpunkte in Zusammenhang gebracht. Schuschnigg äußerte sich im Ministerrat Ende Oktober 1936 dahin gehend, „der Artikel III [...] werde sicherlich einmal in Wegfall kommen müssen“³⁸. Doch relativierte er diese ohnedies reichlich unpräzise Aussage im April 1937 wieder, als er im Zuge einer Regierungssitzung davon sprach, dass es schwer sein werde, die Ermächtigung des Art. III nach Beendigung der Geltungsdauer der Verfassungsübergangsbestimmungen aufrechtzuerhalten, man diese aber auch in Zukunft nicht werde entbehren können.³⁹ Worauf Schuschnigg mit dieser Bemerkung, die über den vertraulichen Kreis des Ministerrates nicht hinausging, anspielte, ist nicht ganz klar. Es war ihm ganz offensichtlich bewusst, dass die Beibehaltung des Ermächtigungsgesetzes über die vollständige Inkraftsetzung der Verfassung hinaus eindeutig den Bestimmungen des Verfassungsübergangsgesetzes widersprach. Möglicherweise schwebte ihm entgegen seiner früheren Rechtsmeinung vor, nach Auslaufen der Übergangsbestimmungen doch wieder auf das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz zurückzugreifen.⁴⁰

In politisch interessierten Kreisen wurde 1937/38 allgemein mit einer Außerkraftsetzung des Ermächtigungsgesetzes gerechnet. Nicht zuletzt wurde vielfach das baldige Ende des Ermächtigungsgesetzes daraus gefolgert, dass 1937, gemessen an früheren Jahren, doch eine wesentliche Besserung in der Stellung der gesetzgebenden Organe eintrat. Immerhin erhielt das Haus der Bundesgesetzgebung, wie bereits dargelegt,

³⁵ Wörtlich schrieb Ender „Durch das Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 [...] hat die Bundesregierung das Gesetzgebungsrecht erhalten. Man könnte dieses Bundesgesetz mit Wirksamkeit vom 1. November 1934 allenfalls aufheben, weil von diesem Zeitpunkte an der Weg der Gesetzgebung im Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag möglich ist und weil von diesem Tage an die Notrechte der Verwaltung im Sinne der Verfassung 1934 zur Verfügung stehen. Die Regierung ist auch von der Absicht getragen, vom 1. November 1934 an, den normalen Weg der Gesetzgebung einzuschlagen. Wenn trotzdem das Bundesverfassungsgesetz vom 30. April 1934 noch über den 1. November 1934 hinaus bis zu dem Zeitpunkte aufrechterhalten wird, wo der endgültige Bundeskulturrat und Bundeswirtschaftsrat (zustande gekommen nach den Vorschriften der Verfassung 1934) bestellt sein werden, so geschieht das nur aus Vorsicht.“ ENDER, Übergangsbestimmungen 16f.

³⁶ BGBl. II 1934/75, §§ 21 und 56.

³⁷ Wiener Zeitung, Nr. 46 vom 15. 2. 1934, 4.

³⁸ ENDERLE-BURCEL, PUTZ, Protokolle Ministerrat IX/6, Nr. 1042, 30. 10. 1936, 328.

³⁹ ENDERLE-BURCEL, NEUBAUER-CZETTL, WACKERLIG Protokolle Ministerrat IX/7, Nr. 1053, 2. 4. 1937, 360.

⁴⁰ Retrospektiv schrieb Schuschnigg dazu etwas beschönigend: „Mit der Einschränkung der Verordnungsgesetzgebung, wie es im Staatsrat vor allem Dr. Adamovich forderte und auch Dr. Ender nachdrücklich empfahl, wurde ernsthaft begonnen.“ SCHUSCHNIGG, Im Kampf 99.

nun schon mehr als die Hälfte aller Gesetzesvorlagen zur Begutachtung und Beschlussfassung zugewiesen. Auch die Berufung Otto Enders zum offiziellen Berater der Regierung in Fragen der Verfassung und des berufsständischen Aufbaus hatte diese Erwartung verstärkt. Ender war im Juli 1934 aus der Regierung ausgeschieden und mit dem Posten des Rechnungshofpräsidenten abgefunden worden. Nunmehr feierte er eine Art politisches Comeback, was Hoffnungen im Hinblick auf eine Verfassungsreform gerade in jenen Fragen nährte, wo er und andere moderatere Kräfte innerhalb des Regierungslagers bei der Beschlussfassung der Verfassung im Frühjahr 1934 sich nicht gegen die Hardliner aus dem Heimwehrlager hatten durchsetzen können. Anfang 1937 spielte die Heimwehr im machttinternen Kräfteparallelogramm der Regierung keine Rolle mehr. So konnten auch im Hinblick auf die Gesetzgebung Reformvorschläge wie etwa die Einführung des Initiativrechts oder die Öffnung der Sitzungen der vorberatenden Organe für die Öffentlichkeit vergleichsweise offen diskutiert werden.⁴¹

6. Die Notrechte der Verfassung 1934

Was in der ganzen Diskussion über die mögliche Außerkraftsetzung des Ermächtigungsgesetzes, wenn überhaupt so nur eher beiläufig, erwähnt wurde,⁴² war die Tatsache, dass auch nach Beseitigung des Art. III Abs. 2 die Verfassung mit den Instituten des Notrechtes der Bundesregierung und des Bundespräsidenten Möglichkeiten vorsah, ohne Mitwirkung der Organe der Bundesgesetzgebung legislativ tätig zu wer-

den.⁴³ Diese waren für den Fall vorgesehen, dass die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die nach der Verfassung der Beschlussfassung des Bundestags bedurften, notwendig wurde und eine sofortige Beschlussfassung unter den gegebenen Umständen nicht zu erwarten war. Das Notverordnungsrecht der Regierung war an die Voraussetzung geknüpft, dass die zu treffenden Maßnahmen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Erhaltung wichtiger wirtschaftlicher Interessen der Bevölkerung oder die Wahrung staatsfinanzieller Interessen des Bundes, insbesondere die Sicherung des Bundeshaushaltes, betrafen. Notverordnungen der Bundesregierung waren jedoch unverzüglich dem Bundestag mitzuteilen und wieder außer Kraft zu setzen, wenn dieser mit einer Zweidrittelmehrheit deren Auflösung verlangte. Bei vom Bundestag abgelehnten Gesetzesentwürfen konnte die Regierung von ihrem Notrecht jedoch nur Gebrauch machen, wenn eine gleichzeitige Auflösung des Bundeswirtschafts- und des Bundeskulturrates vom Bundespräsidenten verfügt wurde.⁴⁴

Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, das nur auf Vorschlag und mit Gegenzeichnung der Bundesregierung und unter deren Verantwortlichkeit ausgeübt werden konnte, war an die Voraussetzung gebunden, dass die zu treffenden Maßnahmen zur Abwendung einer dem Staat unmittelbar drohenden Gefahr notwendig waren und durch Notverordnungen der Bundesregierung nicht getroffen werden konnten. Im Gegensatz zum Notverordnungsrecht der Bundesregierung konnten durch jenes

⁴¹ WOHNOUT, Berufsständische Ordnung 210–213.

⁴² So bei Schuschnigg oder Ender: SCHUSCHNIGG, Bundesverfassung 46; ENDER, Übergangsbestimmungen 16.

⁴³ Eine diesbezügliche Ausnahme bildete Adolf Merkl, der in einem seiner Aufsätze zur Verfassung im Herbst 1937 darauf explizit einging. In einem Vortrag vor ausländischen Journalisten erwähnte auch Otto Ender diese Möglichkeit des Regierens. MERKL, Vollendung 12; Neue Freie Presse, Nr. 26318 vom 16. 12. 1937, Morgenblatt 4.

⁴⁴ Verfassung 1934 Art. 147 Abs. 3. Vgl. auch JÄCKL, Verfassung 80f.

des Bundespräsidenten auch verfassungsgesetzliche Bestimmungen abgeändert werden. Es durfte jedoch keine Gesamtänderung der Verfassung erfolgen. Auch hier waren die Notverordnungen dem Bundestag mitzuteilen und konnten von diesem mit Zweidrittelmehrheit außer Kraft gesetzt werden.

Darüber hinaus konnte der Bundespräsident unter Anwendung des Notrechtes über Vorschlag und mit Gegenzeichnung der Bundesregierung die Funktionsdauer der vorbereiteten Körperschaften und des Bundestages um die Hälfte verlängern.⁴⁵ Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten gelangte auch zur Anwendung, wenn der Bundestag über eine Regierungsvorlage nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist eine Entscheidung fällte. In einem solchen Fall konnte der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung unter seiner und deren Verantwortung die in der Vorlage enthaltenen Bestimmungen durch Verordnung, die der Gegenzeichnung der Regierung bedurfte, in Kraft setzen.⁴⁶

7. Zusammenfassung: Das Ermächtigungsgesetz als Teil der Verfassungsrealität 1934–1938

Schon die Verfassung des Jahres 1934 an sich war von einer starken Dominanz der Vollziehung gekennzeichnet. In der durch die Übergangsbestimmungen geprägten Verfassungsrealität der Jahre 1934 bis 1938 verengte sich die in der Konstitution vorgesehene Doppelherrschaft von Bundeskanzler und Bundespräsident auf die alleinige Herrschaft des Bundeskanzlers, der ein ungeheures Machtpotential in seiner Hand konzentrierte. Dies war neben dem Verfassungsübergangsgesetz vom 19. Juni 1934 dem

Ermächtigungsgesetz vom 30. April 1934 geschuldet, durch das die Regierung das Recht behielt, materielle Gesetze auch weiterhin ohne Mitwirkung legislativer Körperschaften beschließen und in Kraft setzen zu können. Es blieb auch nach der Konstituierung der Organe der Bundesgesetzgebung in Geltung, obzwar basierend auf dem Verfassungsübergangsgesetz ohnehin nur ausschließlich vom Bundeskanzler ernannte Mitglieder den Organen der Bundesgesetzgebung angehörten. Wie gezeigt wurde, machte die Regierung von dieser Möglichkeit ausgiebig Gebrauch, wenn auch mit einer im Laufe der Jahre abnehmenden Tendenz. Die Tatsache, dass gegen Ende der Regierung Schuschnigg die Beendigung der Gesetzgebung per Ermächtigungsgesetz zumindest offen diskutiert wurde, zählt zu jenen zaghaften Schritten in Richtung einer gewissen Pluralisierung des Herrschaftssystems, die Gerhard Botz von einer „partiellen Defaschisierung“ des autoritären Regimes sprechen lässt.⁴⁷ Dennoch bildete das Ermächtigungsgesetz neben dem Verfassungsübergangsgesetz die zweite Säule jener Entwicklung, durch die sich die in der Verfassung 1934 angelegte Doppelherrschaft von Bundespräsident und Bundeskanzler in der Verfassungsrealität der Jahre 1934 bis 1938 zu einer Kanzlerdiktatur verengte.⁴⁸

8. Epilog

Es kann wohl als ein verfassungsrechtliches Paradoxon gesehen werden, dass das Ermächtigungsgesetz ein letztes Mal zur Anwendung gelangte, als die Regierung Schuschnigg gar nicht mehr im Amt war. Denn die nationalsozialistische Übergangsregierung unter Bundeskanzler Arthur Seyss-Inquart ließ in der letzten Ministerratssitzung vom 13. März 1938 das den

⁴⁵ Verfassung 1934, Art. 148 Abs. 5.

⁴⁶ Verfassung 1934, Art 148 Abs. 6.

⁴⁷ BOTZ, Gewalt 235.

⁴⁸ WOHNOUT, Kanzlerdiktatur 964–969.

Staat Österreich liquidierende „Bundesverfassungsgesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich“ auf der verfassungsrechtlichen Basis des Art. III Abs. 2 des Ermächtigungsgesetzes 1934 beschließen. Es war dies der einzige Tagesordnungspunkt der nur fünf Minuten dauernden Regierungssitzung. Das letzte Ministerratsprotokoll der Zwischenkriegszeit schließt sodann mit den Worten: „Der Ministerrat genehmigt den gestellten Antrag. Die Mitglieder der Bundesregierung erheben sich zur Feier der Stunde von den Sitzen und leisten den deutschen Gruß.“⁴⁹ Damit war das Gesetz, das die Tilgung des Staates Österreich von der Landkarte verfassungsrechtlich legitimieren sollte, mit genau dem Ermächtigungsgesetz beschlossen worden, das die den Nazis so verhasste autoritäre Regierung zur Stabilisierung ihrer autoritär-diktatorischen Herrschaft geschaffen hatte.

Korrespondenz:

Priv.-Doz. Dr. Helmut WOHNOUT
 Bundeskanzleramt/Bundespressediens
 Ballhausplatz 1
 1010 Wien
 helmut.wohnout@bka.gv.at
 ORCID-Nr. 0000-0002-3864-9839

Abkürzungen:

Siehe das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
 [<http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf>]

Literatur:

- Ludwig ADAMOVICH, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts (Wien–New York 1971).
- DERS., Georg FROELICH (Hgg.), Die neue österreichische Verfassung samt Ausführungs- und Nebengesetzen. Mit erläuternden Bemerkungen, einschlägigen Gesetzesstellen und den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes (Wien 1934).
- Ludwig K. ADAMOVICH, Das autoritäre System 1933–1938 zwischen Rechtsbruch und Gewissensentscheidung, in: *Journal für Rechtspolitik* 23 (2015) 126–146.
- DERS., Bernd-Christian FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungslehre unter Berücksichtigung von Staatslehre und Politikwissenschaft (Wien–New York 1984).
- Mitchell G. ASH, Die Universität Wien als Ort der Politik seit 1848, in: Mitchell G. ASH, Josef EHMER (Hgg.), *Universität – Politik – Gesellschaft*. (= 650 Jahre Universität Wien – Aufbruch ins neue Jahrhundert 2) (Göttingen 2015) 29–172.
- Gerhard BOTZ, *Gewalt in der Politik. Attentate, Zusammenstöße, Putschversuche, Unruhen in Österreich 1918–1938* (München 1983).
- Otto ENDER, Die Entwicklungstendenz der neuen Verfassung, in: *Wiener Zeitung*, Nr. 258 vom 16. 9. 1934, 1f.
- DERS., Die Übergangsbestimmungen zur neuen österreichischen Verfassung (= *Der neue Staat* 4, Wien–Leipzig 1934).
- Gertrude ENDERLE-BURCEL (Bearb.), *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik 1918–1938, Abteilung VIII: Kabinett Dr. Engelbert Dollfuß*, Bd. 7: 24. April 1934 bis 27. Juli 1934 (Wien 1986).
- DIES. (Bearb.), *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik 1918–1938, Abteilung IX: Kabinett Dr. Kurt Schuschnigg*, Bd. 2: 30. Oktober 1934 bis 24. Mai 1935 (Wien 1993).
- DIES. (Hg.), Walter MENTZEL (Bearb.), *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik 1918–1938, Abteilung IX: Kabinett Dr. Kurt Schuschnigg*, Bd. 5: 19. März 1936 bis 24. Juli 1936 (Wien 2001).
- DIES. (Hg.), Christa PUTZ (Bearb.), *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik 1918–1938, Abteilung IX: Kabinett Dr. Kurt Schuschnigg*, Bd. 6: 27. August 1936 bis 4. November 1936 (Wien 2006).
- DIES. (Hg.), Gertrude ENDERLE-BURCEL, Alexandra NEUBAUER-CZETTL, Peter WACKERLIG (Bearb.), *Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik 1918–1938, Abteilung IX: Kabinett Dr. Kurt*

⁴⁹ ENDERLE-BURCEL, NEUBAUER-CZETTL, *Protokolle Ministerrat IX/8*, Nr. 1971, 13. 3. 1938, 536.

- Schuschnigg, Bd. 7: 20. November 1936 bis 25. Mai 1937 (Wien 2011).
- DIES. (Hg.), Alexandra NEUBAUER-CZETTL (Bearb.), Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik 1918–1938, Abteilung IX: Kabinett Dr. Kurt Schuschnigg, Bd. 8: 22. Juli 1937 bis 21. Februar 1938 (Wien 2013).
- Friedrich FUNDER, Als Österreich den Sturm bestand. Aus der Ersten in die Zweite Republik (Wien 1957).
- Walter GOLDINGER, Dieter A. BINDER, Geschichte der Republik Österreich 1918–1938 (Wien–München 1992).
- Gernot D. HASIBA, Die „rechtliche Zeitgeschichte“ – Ein anderer Weg zur Bewältigung der Vergangenheit, in: Josef F. DESPUT (Hg.), Österreich 1934–1938. Erfahrungen, Erkenntnisse, Besinnung (Graz–Wien–Köln 1984) 91–103. Lothar HÖBELT, Die Erste Republik Österreich (1918–1938). Das Provisorium (Wien–Köln–Weimar 2018).
- Lothar HÖBELT, Die 1. Republik (1918–1938)– Das Provisorium (Wien 2018).
- Peter HUEMER, Sektionschef Robert Hecht und die Zerstörung der Demokratie in Österreich. Eine historisch-politische Studie (Wien 1975).
- Hugo JÄCKL, Die Verfassung 1934, in: Österreichisches Jahrbuch 1933/34. Nach amtlichen Quellen, hg. v. Bundespresssedienst (Wien 1935) 52–102.
- Adolf MERKL, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriss (Wien 1935).
- DERS., Die Baugesetze der neuen österreichischen Verfassung: Das berufsständige Prinzip, in: JBl 64 (1934) 76–79.
- DERS., Vollendung des Verfassungswerkes und der Ständeordnung, in: Der Österreichische Volkswirt, 30. 10. 1937, 11–13.
- Christian NESCHWARA, Verfassungsentwicklung 1920–1938, in: 75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlass des 75. Jahrestages der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz herausgegeben von der Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, (Wien 1995) 109–138.
- Parlamentsdirektion (Hg.), Staats- und Verfassungskrise 1933. Protokolle aus Nationalrat und Bundesrat (Wien 2014).
- Christoph SCHMETTERER, Die Gesetzgebung im österreichischen Ständestaat 1934–1938, in: Franz ADL-GASSER u.a. (Hgg.), Hohes Haus! 150 Jahre moderner Parlamentarismus in Österreich, Böhmen, der Tschechoslowakei und der Republik Tschechien im internationalen Kontext (Wien 2015) 281–304.
- Kurt SCHUSCHNIGG, Die neue Bundesverfassung für Österreich samt Übergangsverfassung (= Tagblattbibliothek) (Leipzig–Wien–Berlin⁸1936).
- DERS., Im Kampf gegen Hitler. Die Überwindung der Anschlussidee (Wien–München–Zürich 1969).
- Kamila STAUDIGL-CIECHOWICZ, Von Adamovich bis Pfeifer. Eine Auseinandersetzung mit der Staatsrechtslehre an der Universität Wien in Zeiten der politischen Umbrüche der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, in: Franz-Stefan MEISSEL u.a. (Hgg.), Vertriebenes Recht – Vertreibendes Recht. Zur Geschichte der Wiener Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät zwischen 1938 und 1945 (Wien 2012) 203–232.
- Marie STELLNBERGER, Der Weg der österreichischen Bundesgesetzgebung von Mai 1934 bis Mai 1935. Eine Untersuchung zur Handhabung der legislativen Befugnisse des Bundestages und der Bundesregierung (jur. Dipl. Arbeit, Univ. Graz 2017).
- Franz WINKLER, Die Diktatur in Österreich (Zürich–Leipzig 1935).
- Helmut WOHNOUT, Anatomie einer Kanzlerdiktatur, in: Hedwig KOPETZ, Joseph MARKO, Klaus POIER (Hgg.), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag (Wien–Köln–Graz 2004) 961–974.
- DERS., Eine berufsständische Ordnung mit demokratischem Einschlag? Diskussionen über eine Verfassungsreform im autoritären Österreich, in: Hannes STEKL u.a. (Hgg.), Österreich – was sonst? Ernst Bruckmüller zum 70. Geburtstag (Wien 2015) 207–229.
- DERS., Regierungsdiktatur oder Ständeparlament? Gesetzgebung im autoritären Österreich (Wien–Köln–Graz 1993).