

Die österreichische „Dezemberverfassung“ von 1867 als Kompromiß- und Stabilitätssystem¹

Auf der Grundlage eines die politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Dimensionen staatlicher Ordnung einbeziehenden historisch-empirischen Verfassungsbegriffs² sind nach meiner Auffassung zwei Hauptformen der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert festzustellen: Erstens der Typus der entwicklungsoffenen „Programmverfassung“, wie er sich zunächst in den süddeutschen Verfassungsstaaten, ab 1830 in Mittel- und Norddeutschland und schließlich ab Dezember 1848 in Preußen bzw. ab März 1849 in Österreich ausbildete, sowie zweitens das Modell des auf „organische Verknüpfung“, Kompetenzenmischung und Beständigkeit abzielenden „Kompromißkonstitutionalismus“ nach dem Muster der österreichischen „Dezemberverfassung“ von 1867 sowie der „Bismarckverfassung“ von 1871³. Ein solcher Ansatz entspricht indes nicht der Hauptrichtung der bundesrepublikanischen Verfassungsgeschichtsschreibung seit 1945, die den monarchischen Konstitutionalismus lediglich als Übergangsphänomen zwischen Absolutismus und Parlamentarismus begreift und auf eine typisierende Binnendifferenzierung

¹ Es handelt sich bei diesem Beitrag um die Überarbeitung eines am 14. 12. 2000 aus Anlaß der Präsentation des Bandes VII der Reihe „Die Habsburgermonarchie 1848–1918“ gehaltenen Vortrags.

² Als Gewährsleute eines empirischen, teils mehr auf die normative, teils mehr auf die materielle Dimension von Verfassung abhebenden Verfassungsbegriffs sowie des Plädoyers für die Verfassungsgeschichte als Disziplin eigenen Rechts jenseits der Verfassungsrechtsgeschichte und der Sozialgeschichte vgl. u. a. Otto HINTZE, *Machtpolitik und Regierungsverfassung*, in: *Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte*, hrsg. u. eingel. v. Gerhard OESTREICH, 3. Aufl., Göttingen 1982, S. 424–456; Hans BOLDT, *Einführung in die Verfassungsgeschichte. Zwei Abhandlungen zu ihrer Methodik und Geschichte*, Düsseldorf 1984, S. 18 ff., 23; Wilhelm BRAUNEDER/Friedrich LACHMAYER, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 3. bearb. u. erg. Aufl., Wien 1983, S. 17. Nicht akzeptabel scheint mir dagegen der ausufernde, die Konturen der Verfassungshistoriographie verwischende Verfassungsbegriff Otto BRUNNERS (Verfassung als „politisch-soziale Bauform einer Zeit“) bzw. Carl SCHMITTS (Verfassung als „Gesamtzustand politischer Einheit und sozialer Ordnung eines bestimmten Staats“).

³ Zum Begriff der Programmverfassung vgl. Werner NÄF, *Staatsverfassungen und Staatstypen 1830/31*, in: Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE (Hg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1914)* (= Neue wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 51), 2. veränd. Aufl., Königstein/Ts. 1981, S. 127–145, hier: S. 132; ferner [in Anlehnung an Maurizio Fioravanti] Anna Gianna MANCA, *Konstitutionelles und antikonstitutionelles Verfassungsverständnis in Preußen um die Mitte des 19. Jahrhunderts*, in: *Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte*, N. F., 8 (1998), H. 2, S. 203–235. Der Terminus „Kompromißkonstitutionalismus“ orientiert sich an Ernst Rudolf HUBERS These vom „deutschen Konstitutionalismus“ als „echtem“ und „institutionalisiertem Kompromiß“. Vgl. E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte ...*, Bd. 3, S. 9 ff. Ferner: Dian SCHEFOLD, *Verfassung als Kompromiß? Deutung und Bedeutung des preußischen Verfassungskonflikts*, in: *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 3 (1981), S. 146 ff.

verzichtet⁴. Demgegenüber hat sich die österreichische Geschichtswissenschaft mit größerer Intensität dem Phänomen der über fünfzig Jahre währenden Stabilität der k. u. k.-Monarchie und ihrer Verfassungsordnung zugewandt, dabei allerdings den Vergleich und die typologische Nähe zum deutschen Konstitutionalismus gemieden⁵.

Das Modell des entwicklungs offenen Programmkonstitutionalismus fußt auf dem Grundmuster der französischen Charte oktroyée von 1814, deren bemerkenswerte Funktion darin bestanden hatte, die Errungenschaften einer 25-jährigen Revolutionsepoche in die Kontinuität bourbonischer Herrschaftstradition zu stellen und für diese – historisch falsche – These politische Legitimität zu beanspruchen. Aufgrund ähnlich gelagerter nachrevolutionärer Problemstellungen wurde dieser Legitimierungsansatz sodann von den Regierungen der ehemaligen Rheinbundstaaten aufgegriffen: zunächst in den süddeutschen Mittelstaaten Bayern, Württemberg und Baden als den Hauptprofiteuren der napoleonischen Deutschlandpolitik; ab 1830, ausgelöst durch die französische Julirevolution, auch in den neuen Verfassungsstaaten Mittel- und Norddeutschlands. Mit ihrer Charte-Rezeption verbanden die regierenden Häuser, dem Selbstverständnis Ludwigs XVIII. folgend, den Anspruch eines zeitgemäßen und neu legitimierten Herrscherkönigtums, während im liberalen Bürgertum die Erwartung einer sukzessiven und friedlichen Durchsetzung des gewaltenteiligen Verfassungsstaats mit parlamentarischem Schwerpunkt nach dem Muster des „Bürgerkönigtums“ vorherrschte⁶.

Ebensowenig wie die Charte waren ihre deutschen Töchter dafür konstruiert, einem solchen diametralen Erwartungsdruck dauerhaft standzuhalten. Schon während der Restaurationszeit und noch mehr im Laufe des Vormärz entpuppte sich der Charte-Konstitutionalismus als Ausgangsplattform unvereinbarer Erwartungshorizonte: Unter dem Deckmantel eines noch unzureichend gefestigten Verfassungsbegriffs konkurrierten alt- und neuständische, plutokratische, bürokratische, romantisch-konservative, demokrati-

⁴ Vgl. Bernd Jürgen WENDT, „Sonderweg“ oder „Sonderbewußtsein“? Über eine Leitkategorie der deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert, in: Ders. (Hg.), *Vom schwierigen Zusammenwachsen der Deutschen: Nationale Identität und Nationalismus im 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. u. a. 1992, S. 111–141. Als Beispiel für den lapidaren Umgang mit dem mitteleuropäischen Konstitutionalismus-Phänomen vgl. zuletzt Wolfgang REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999, mit der Feststellung, daß es sich bei der konstitutionellen Monarchie erwiesenermaßen um eine „instabile Zwischenform auf dem Weg zur Parlamentarisierung“ handelte. (*Ebda.*, S. 430).

⁵ Vgl. dazu Helmut RUMPLER, *Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie* (= Österreichische Geschichte, 1804–1914), Wien 1997, S. 11 ff. Zur Abgrenzung und ihren Hintergründen vgl. Dieter LANGEWIESCHE, *Deutschland und Österreich: Nationsverdung und Staatsbildung in Mitteleuropa im 19. Jahrhundert*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 42 (1991), H. 12, S. 754–766; Agnes BLÄNSDORF, *Staat – Nation – Volk: Österreich und Deutschland*. Zu Gerald Stourzhs Auseinandersetzung mit Karl Dietrich Erdmann, in: *ebda.*, S. 767–774.

⁶ Zur europäischen Vorbildwirkung der Charte vgl. Martin KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich* (= Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, Bd. 150), Göttingen 1999, S. 322 ff.; zur Legitimitätsproblematik der Charte 1814 und zum weiteren Verlauf vgl. Arthur SCHLEGELMILCH, *Europäische Verfassungsgeschichte 1780–1830*, CD-ROM, Hagen 2000, Kap. 8.

sche, parlamentarische und republikanische Konzepte miteinander und höhlten das konstitutionelle System nachhaltig aus. Die Verfassungsrevolution von 1848/49 war Konsequenz und Höhepunkt, nicht jedoch schon Schlußpunkt dieser Entwicklung. So setzte sich der Charte-Konstitutionalismus einerseits im Rahmen der deutschen Klein- und Mittelstaaten in unterschiedlichen Variationen fort, andererseits gesellten sich ausgangs der Revolution und in der nachrevolutionären Übergangsperiode sogar noch die bis dahin verfassungslos gebliebenen Großstaaten Preußen und Österreich mit oktroyierten Grundgesetzen nach Art der Charte (von 1814) dazu. Deren „Auftrag“ lautete einmal mehr, Tradition und Revolution miteinander auszusöhnen, den politischen Schwerpunkt des Staats jedoch bei der Krone zu belassen. Das Vorhaben wurde im Habsburgerstaat durch das Sylvesterpatent von 1851 schon nach kurzer Zeit blockiert; in Preußen dagegen noch bis zum offenen Ausbruch des „Verfassungskonflikts“ der 1860er Jahre weitergeführt⁷.

In der k. k.-Monarchie kam es unter den Bedingungen des Sylvesterpatents zur Ausbildung eines bürokratisch-absolutistischen Modernisierungsregimes, das den Prozeß der liberalen Entbindung von Wirtschaft und Gesellschaft mit aller Kraft vorantrieb und den eingetretenen Modernisierungsrückstand gegenüber dem westlichen Ausland zu vermindern suchte. Einige dieser Maßnahmen schlugen sich insofern auch als verfassungspolitische Vorleistungen nieder, als sich mit ihnen die weitere Ausschaltung altständischer und patrimonialer Strukturen verband; hinzu kam die voranschreitende Festigung und Ausdifferenzierung bürokratischer Institutionen. Doch blieb der absolutistische gegenüber dem konstitutionellen Grundzug durchweg dominierend – und schnürte das „Bachsche System“ das bürokratische Korsett so eng, daß Alexander Bachs retrospektive Bemerkung, man habe „durch eine gute Verwaltung für eine parlamentarische Zukunft vorbereiten“ wollen, vor der innenpolitischen Realität der 1850er Jahre nicht standhalten kann⁸.

Das auf Anton von Schmerling zurückgehende und von ihm als Staatsminister maßgeblich gestaltete „Februarpatent“ von 1861 wies im Vergleich zur „Ära Bach“ zwar ein deutlich größeres verfassungspolitisches Potential auf, bestand seine verfassungspraktische Bewährungsprobe jedoch nicht: teils wegen der im gesamtstaatlichen Rahmen unlösbar gewordenen Ungarn-Problematik, der tschechischen Abstinenz ab 1863 sowie der unvereinbaren Gegensätze in der Deutschlandfrage, teils wegen der einseitigen Dominanz der liberalen „Verfassungspartei“ innerhalb des politischen Systems. Letztlich folgte die Verfassungswirklichkeit des Februar-Konstitutionalismus dem Muster der vormärzlichen „Programmverfassung“ und stellte keinen tragfähigen Ausgleich zwischen der Bürgerstaatsidee und ihren parlamentarischen Ambitionen einerseits bzw. der noch immer am Herrscherkönigtum hängenden und

⁷ Zur Interpretation der preußischen Verfassung vgl. Hans BOLDT, *Die preußische Verfassung vom 31. Januar 1850. Probleme ihrer Interpretation*, in: Hans-Jürgen PUHLE/Hans-Ulrich WEHLER (Hg.), *Preußen im Rückblick* (= Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 6), Göttingen 1980, S. 224–246. Ferner (kritisch): Otto HINTZE, *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung*, in: Ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hrsg. v. Gerhard OESTREICH, 2. Aufl., Göttingen 1962, S. 359–389, hier: S. 376; ähnlich: A. G. MANCA, *Konstitutionelles und antikonstitutionelles Verfassungsverständnis...*, passim.

⁸ Das Zitat aus der *Neuen Freien Presse* vom 18. 11. 1893, hier zit. n. Waltraud HEINDL, *Einleitung zu: Die Protokolle des österreichischen Ministerrates*, III. Abt., Bd. 2, Wien 1979, S. XLVIII.

zu keinen weiteren Konzessionen geneigten Position der Krone andererseits her⁹.

Anton von Schmerling selbst hat kein Verständnis dafür aufbringen können, daß liberale Abgeordnete, flankiert von der liberalen Presse, vom Inkrafttreten des Februarpatents an für dessen Umformung in ein parlamentarisches System eingetreten sind. Ein wenig zugespitzt läßt sich sagen, daß Schmerling *seinen* Konstitutionalismus so verstanden wissen wollte wie der deutsche Staatsrechtler und Verfassungshistoriker Ernst Rudolf Huber ungefähr ein Jahrhundert später den „deutschen Typ der konstitutionellen Monarchie“ beschrieben hat – nämlich als ein System, das sich auf die konsequente und beständige Verwendung des Kompromisses als Mittel politischer Gestaltung gründete. Doch fehlten dem Februar-Konstitutionalismus die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Rahmenbedingungen; seine offensichtliche Dysfunktionalität stützt vielmehr die Position derer, die im Sinne Ernst Wolfgang Böckenfördes, dem Hauptkontrahenten Hubers, grundsätzlich von der Perspektivlosigkeit der konstitutionellen Monarchie ausgehen¹⁰.

Andererseits möchte ich im folgenden näher ausführen, daß der von Huber behauptete Kompromißkonstitutionalismus kein bloßes Phantasiegebilde darstellt, sondern im letzten Drittel des „langen 19. Jahrhunderts“ als selbständige Verfassungsform in Mitteleuropa tatsächlich existiert hat. Zuvor ist es allerdings erforderlich, Hubers und Böckenfördes vorsehnlicher Unterwerfung unter Carl Schmitts theoretischer Prämisse von 1928, wonach eine selbständige Verfassungsform nur bei bestehendem „einheitlichen politischen Formprinzip“, d. h. bei Vorhandensein einer obersten Staats- und Verfassungssouveränität, gegeben sei, zu widersprechen. Es kann dann nicht nur die Pauschalverurteilung der „konstitutionellen Monarchie“ als „dilatorischem Kompromiß“ entfallen, sondern auch das bei Huber auftretende logische Problem bewältigt werden, daß einerseits die Kompromißstruktur als wichtigster Charakterzug der konstitutionellen Monarchie angeführt wird, andererseits aber im Zweifelsfall das monarchische als übergeordnetes und allein einheitsverbürgendes Element gilt. Daraus ergibt sich als logische Konsequenz, den Kompromiß als Bauprinzip und möglichen Erklärungsgrund für die Beharrungskraft und Funktionalität des österreichischen wie auch des deutschen monarchischen Konstitutionalismus bis zu beider Zerstörung im November 1918 grundsätzlich Ernst zu nehmen. Dieser Ansatz soll im folgenden am Beispiel der österreichischen Dezemberverfassung und bezogen auf drei zentrale Themenfelder verfassungsstaatlicher Entwicklung näher skiz-

⁹ Zum „Februarpatent“ vgl. Wilhelm BRAUNEDER, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, in: Helmut RUMPLER/Peter URBANITSCH (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. 7/1, S. 69–237, hier: S. 151 ff.

¹⁰ Zu Schmerlings Wahrnehmung des Februar-Konstitutionalismus vgl. Lothar HÖBELT, *Österreichs Weg zur konstitutionellen Monarchie. Aus der Sicht des Staatsministers Anton von Schmerling* (= Rechts- und Sozialwissenschaftliche Reihe, Bd. 9), Frankfurt a. M. 1994, z. B. S. 182 ff.; Zur Huber-Böckenförde Kontroverse vgl. als Ausgangspunkte: Ernst Rudolf HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1963, S. 3 ff., § 1, sowie Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in: Werner CONZE (Hg.), *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1967, S. 147–170. Beide Autoren stehen sich direkt gegenüber in dem von Böckenförde herausgegebenen Sammelband: *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)*, Köln 1972, S. 147–170 (Böckenförde) bzw. S. 171–207. Siehe ferner M. KIRSCH, *Monarch und Parlament ...*, S. 57 ff.

ziert werden. Die deutsche Reichsverfassung wird dabei als Vergleichsfolie mit berücksichtigt¹¹.

Erstes Argument: Vereinbarungspragmatik statt Geschichtsteleologie

Wie oben erwähnt, sahen sich die deutschen Ableger des Chartre-Konstitutionalismus starken inneren Souveränitäts- und Legitimitätskonkurrenzen ausgesetzt. Das Hegelsche „*Vertrauen in die Geschichte*“ als Grundlage einer ruhigen Verfassungsentwicklung wollte sich nicht einstellen und es gelang nicht, „Erfahrung“, „Vernunft“ und „Interesse“ zu einem allgemeinen Fortschrittskonsens zusammenzubinden. Die für die Staaten des Deutschen Bundes geltende Legitimitätskonstruktion des „monarchischen Prinzips“ geriet unter immer größer werdendem Druck, um schließlich im März 1848 in den Versuch einer Totalrevision auf dem Boden des Volkssouveränitäts- und parlamentarisch-konstitutionellen Prinzips etwa auf dem Niveau der französischen Septemberverfassung von 1791 zu münden.

Demgegenüber stellte der geschichtliche Standort der Konstitutionen von 1867 (Österreich) und 1871 (Deutschland) keinen Gegenstand der verfassungspolitischen Auseinandersetzung mehr dar. Bezeichnenderweise gingen beide Texte über die Frage der Verfassungsgenese, die in den Verfassungspräambeln des Chartre-Typs noch eine zentrale Rolle gespielt hatte¹², geflissentlich hinweg. Freilich konnte für den aufmerksamen Beobachter, der sich von anderweitigen Inszenierungen wie der Versailler Kaiserproklamation von 1871 nicht täuschen ließ, kein Zweifel bestehen, daß es sich hier um vereinbarte, d. h. von Krone und Parlament gleichermaßen bestätigte Verfassungsverträge handelte und einseitige Souveränitätsansprüche folglich auszuschließen waren. Dabei war der Beitrag des österreichischen Reichsrats für das Zustandekommen der vier, am 22. Dezember 1867 mit kaiserlicher Sanktion veröffentlichten Verfassungsgesetze bedeutsamer als die Rolle des deutschen Reichstags, denn während dieser den Verfassungsentwurf Bismarcks vor der Ratifizierung lediglich modifizierte („Lex Bennigsen“!), fungierte der Wiener Reichsrat zu einem erheblichen Teil als Konstituante und erbrachte damit den Nachweis, daß man es keineswegs, wie die offizielle Lesart der Krone lautete, mit einer bloßen Abänderung des kaiserlichen Februarpatents von 1861, sondern vielmehr mit einem neu und gemeinsam kreierten Verfassungssystem zu tun hatte¹³.

¹¹ Die folgende Vorgehensweise orientiert sich an meiner im Sommersemester 2001 vorgelegten Habilitationsschrift *Die Alternative des monarchischen Konstitutionalismus. Eine Neuinterpretation der deutschen und österreichischen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts*. Die Veröffentlichung erfolgt voraussichtlich im Laufe des Jahres 2003.

¹² Vgl. neben der Chartre selbst (abgedruckt in: Michael ERBE, *Vom Konsulat zum Empire libéral. Ausgewählte Texte zur französischen Verfassungsgeschichte* [Texte zur Forschung, Bd. 50], Darmstadt 1985, S. 147–165) z. B. die Präambel der bayrischen Verfassungsurkunde vom 26. 5. 1818 sowie zahlreiche weitere Verfassungen der ersten und zweiten Verfassungswelle.

¹³ Mit Ausnahme des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, des Delegationsgesetzes und des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit gingen alle grundgesetzlichen Bestimmungen von 1867 auf Vorarbeiten des Verfassungsausschusses des Reichsrats zurück. Vgl. Gerald STOURZH, *Die österreichische Dezemberverfassung von 1867*, in: Ders., *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaats* (= Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 29), Wien-

Der Hauptvorzug des vorsichtigen Umgangs mit Fragen der Verfassungs-
genese bestand darin, die antagonistischen Traditions- und Souveränitäts-
deutungen der Vormärzzeit überspielen und zudem der kaum weniger proble-
matischen Festlegung eines Endziels der verfassungsstaatlichen Entwicklung
ausweichen zu können. Für das Habsburgerreich war außerdem zu bedenken,
daß jede Evokation geschichtlicher Fragestellungen immer auch die Nationa-
litätenkonkurrenz stimulieren und damit die fragile Stabilität des Gesamtsy-
stems gefährden konnte. Als möglicher Ausweg bot sich neben der entschie-
denen Ausgrenzung aller deterministischen Geschichtsdeutungen der Über-
gang zu Verfassungspositivismus und Staatssouveränitätsdenken an, doch ist
dieser Weg in Österreich weniger konsequent als in Deutschland bestritten
worden¹⁴. Hier sorgte noch immer in erster Linie der Habsburgermythos,
flankiert von Beamtenschaft und Armee, für staatliche Legitimation. Hinzu
trat das Bemühen um den Aufbau einer eigenständigen, von der Einbettung
in die deutsche Geschichts- und Rechtskultur emanzipierten österreichischen
Reichs- und Rechtsgeschichte sowie die Förderung des Landespatritismus
als Korrektiv des ethnischen Nationalismus¹⁵. Für die Wirksamkeit dieser
Konstellation war es von entscheidender Bedeutung, daß Franz Joseph die
Rolle des konstitutionellen Monarchen glaubwürdig und überzeugend aus-
füllte. Es wurde ihm damit zugemutet, von seinen früheren, noch zu Zeiten
der Februarverfassung vertretenen Ambitionen auf Königsherrschaft abzu-
rücken und auf Distanz zu den verfassungsfeindlichen Bemühungen des deut-
schen Kaisers Wilhelm II. um eine Neuauflage des „monarchischen Prinzips“
als eines „persönlichen Regiments“ zu gehen¹⁶.

Zweites Argument: Staatsbürgerliche Grundrechte statt Menschenrechte

Für den geschichtlichen Standort der österreichischen Dezemberkonstitutio-
nalisierung war die Klärung des Verhältnisses zur Menschen- und Grundrechts-
problematik als des bedeutendsten Diskurs- und Konfliktfelds der Vormärz-
und Revolutionsepoche von entscheidender Bedeutung. Eine solche Klärung
konnte keinesfalls nach dem Muster der französischen Menschenrechtserklä-
rung von 1789 erfolgen, da damit der Boden des konservativ-liberalen Verfas-
sungskompromisses verlassen und eine Regierungsform mit parlamentari-
schem Schwerpunkt präjudiziert worden wäre. Vielmehr galt es, einen Aus-
gleich zwischen den Freiheits-, Schutz- und Partizipationswünschen des libe-
ralen Bürgertums einerseits sowie der auf Bewahrung der bestehenden
Staats- und Herrschaftsstruktur gerichteten Interessenslage der mon-
archischen Exekutive andererseits zu finden.

Dieses Ziel war nur dann zu erreichen, wenn die Grundrechtsthematik
ihres programmatischen und demokratischen Charakters enthoben und statt

Köln 1989, S. 239–258; W. BRAUNEDER, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich ...*,
S. 173 ff.

¹⁴ Zum juristisch-positivistischem Paradigmenwechsel der deutschen Staatslehre vgl.
Michael STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2: *Staatsrechts-
lehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*, München 1992, S. 330 ff.

¹⁵ Vgl. Kurt EBERT, *Zur Einführung der österreichischen Reichsgeschichte im Jahre 1893*,
in: Hans Constantin FAUSSNER/Gernot KOCHER/Helfried VALENTINITSCH (Hg.), *Die
Österreichische Rechtsgeschichte. Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven* (= Gra-
zer Rechts- und Staatswissenschaftliche Studien, Bd. 47), Wolfsberg 1991.

¹⁶ Vgl. Alan SKED, *Der Fall des Hauses Habsburg. Der unzeitige Tod eines Kaiserreichs*,
Berlin 1993, S. 8.

Menschenrechte vorstaatlichen Charakters allgemeine Rechte als Gewährleistungen des Staats an seine Bürger eingerichtet wurden. Hier erwies es sich als vorteilhaft, daß in Österreich bereits seit dem Josephinismus eine Tradition des differenzierten Umgangs mit dem Menschen- und Grundrechtsthema bestand. Dies galt sowohl für das *Josephinische Gesetzbuch* von 1786 und das noch im Aufklärungskontext stehende *Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch* von 1811 als auch für die Verfassungsarbeit des Revolutions-Reichstags von Wien/Kremsier 1848/49 sowie die oktroyierte Märzverfassung von 1849. Ungeachtet der ideologischen Divergenzen war in allen Fällen das Bemühen erkennbar, einen Mittelweg zwischen Staatszweck und Individualrecht aufzusuchen – so wenn das ABGB von allgemeinen, für jedermann geltenden „angeborenen, schon durch die Vernunft einleuchtenden Rechten“ ausging, diese dann aber ausschließlich auf die privatrechtliche Sphäre bezog und in diesem Rahmen wiederum substantielle Konzessionen an das ständisch-feudale Element machte, oder wenn die Kremsierer Verfassung vom 4. März 1849 ebenso wie die oktroyierte Verfassung gleichen Datums eine Trennung in deklamatorische (programmatische) Grundrechte einerseits, konkret und positiv geltende Bürgerrechte andererseits vornahm, wobei bei letzterer die Distanzierung gegenüber dem Menschenrechtsbegriff schärfer ausfiel und sich der Trend in Richtung eines positivistischen Grundrechtsverständnisses deutlicher abzeichnete¹⁷.

Die Dezembervfassung baute auf diesen Vorleistungen auf und überwand damit die zwischenzeitlich eingetretene grundrechtspolitische Lücke. Denn während Oktoberdiplom und Februarpatent keinen Grundrechtskatalog aufgenommen hatten, sah die Verfassung für Cisleithanien – in enger inhaltlicher Anlehnung an die oktroyierte Märzverfassung – einen solchen wieder vor. Freilich handelte es sich dabei um Verfassungsbestimmungen, die auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung revidier- und modifizierbar waren. Eine herausgehobene Stellung bestand nur insofern, als für den Notverordnungsfall (§ 14!) ein begrenzter Grundrechtsschutz garantiert wurde.

Das herausragende Merkmal des österreichischen Grundrechtssystems bestand in der frühzeitigen Ausbildung einer institutionalisierten staatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit. So bestand seit 1869 ein unabhängiges „Reichsgericht“, vor dem jeder Staatsbürger gegen Grundrechtsverletzungen der Behörden klagen konnte. Ungeachtet mancher Defizite, insbesondere der fehlenden Kompetenz zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen,

¹⁷ Die größte Nähe zur Menschenrechtserklärung wies das „Bürgerliche Gesetzbuch für Westgalizien“ (13. 2. 1797; ab: 18. 9. 1797 auch für Ostgalizien gültig) auf. Dort sollte eine Beschränkung der „angeborenen Rechte der Menschen“ durch den Staat nur dann stattfinden, wenn dies „zur Erreichung der allgemeinen Wohlfahrt notwendig ist.“ Als „angeborene Rechte“ zählten die Unantastbarkeit des Lebens und des guten Leumunds, das Recht nicht nur auf ein Existenzminimum, sondern auf körperliche und geistige Entwicklung, das Recht auf Notwehr und die Privatautonomie. Im Hinblick auf diese Rechte seien alle Menschen gleich zu behandeln. Zum Grundrechtsgelhalt und zur Naturrechtskomponente des Josephinismus und der Kodifikationen siehe Wilhelm BRAUNEDER, *Die historische Entwicklung der modernen Grundrechte in Österreich* (= Politische Bildung, H. 54), Wien 1987, S. 10f. Besonders bedeutsam für die etatistisch geprägte Grundrechtsentwicklung war deren theoretische Grundlegung durch Joseph von Sonnenfels. Vgl. dazu folgende treffende Charakterisierung Jörn GARBERS: „Im Kategoriensystem des Naturrechts erachtete Sonnenfels die Unterwerfung des Volks unter den Souverän als Bedingung von Kulturprogression ...“ (Jörn GARBER, *Recht und Utilitarismus: Joseph von Sonnenfels und das späte Naturrecht*, in: Helmut REINALTER (Hg.), *Joseph von Sonnenfels*, Wien 1988, S. 97–138, hier: S. 130).

leistete dieser Gerichtshof einen hochbedeutsamen Beitrag zur Schließung der Lücke zwischen öffentlichem und privatem Recht und verlieh dem österreichischen Rechts- und Verfassungsstaat einen markanten Entwicklungsvorsprung gegenüber Deutschland, das auf Reichsebene keine unabhängige justizielle Grundrechtssicherung anbot und auch im staatsrechtlichen Diskurs eine größere Distanz gegenüber individuell einklagbaren Grundrechten wahrte¹⁸.

Die Positivierung der Grundrechte und ihre inhaltliche und institutionelle Einbettung in Staat und Verfassung stellten fraglos eine herausragende Leistung des österreichischen Konstitutionalismus dar. Allerdings schwebte über allen positivrechtlichen Grundrechtsverbürgungen die Gefahr der Suspension und Revision von Staats wegen. Ferner wurde zwar ein bemerkenswerter Grundrechtsstandard erreicht und, wiederum im Unterschied zur deutschen Reichsverfassung, als Grundrechtekatalog in die Verfassung hineingeschrieben, doch galt dieser in erster Linie für die Ausstattung des Bürgers mit Abwehrrechten gegenüber dem Staat, nicht jedoch in bezug auf politische Partizipation, deren Gewährleistung prinzipiell nicht zum Grundrechtsbestand des monarchisch-konstitutionellen Verfassungsstaats gezählt wurde. Ungeachtet dieser, im übrigen auch in parlamentarischen Staaten des 19. Jahrhunderts anzutreffenden Einschränkung, ist für den österreichischen Konstitutionalismus nach 1867 von einer tendenziell progressiven Grundrechtsentwicklung auszugehen, zumal die Ausgestaltung der Grundrechte durch die ausführende Gesetzgebung und Verwaltungspraxis in einem überwiegend konstruktiven Sinn erfolgte. Wie die Umsetzung des berühmten nationalen Gleichberechtigungsgesetzes von 1867 zeigte, offenbarte sich der reale Wert abstrakter Grundrechtsdeklamationen ohnehin erst im Zuge der ausführenden, durch erneute Prozesse des politischen Aushandelns und der Nationalitätenpolitischen Differenzierung begleiteten Gesetzgebungspraxis sowie im Kontext der nachträglichen justiziellen Einzelfallprüfung¹⁹.

*Drittes Argument: Defensives Verfassungsverständnis statt
Konkordanzkonstitutionalismus*

Mein drittes Argument bezieht sich auf das Zusammenwirken von Krone, Regierung und Parlament, das sich unter den Bedingungen der Dezemberver-

¹⁸ Vgl. Staatsgrundgesetz über die Errichtung eines Reichsgerichtes, in: *Reichsgesetzblatt für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*, Wien 1870–1918, Nr. 143/1867, Art. 3. Allerdings konnte das Reichsgericht die Grundrechtsverletzung nur feststellen, nicht jedoch aufheben. Die Einrichtung eines Reichsgerichts zur Anrufung „bei Verletzung der politischen Rechte“ hatte bereits die oktroyierte, jedoch nicht umgesetzte österreichische Verfassung vom März 1849 vorgesehen. Zur deutschen Grundrechtstheorie vgl. Dieter GRIMM, Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts, in: Günter BIRTSCH (Hg.), *Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft* (= Veröffentlichungen zur Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte, Bd. 2), Göttingen 1987, S. 234–265, hier: S. 260 ff.

¹⁹ Vgl. Gerald STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918*, Wien 1985. Das Reichsgericht überprüfte zahlreiche Verwaltungsmaßnahmen auf nationalitätenpolitischem Gebiet; siehe dazu: Ilse REITER, *Der grundrechtliche Schutz der Nationalitäten in der Habsburgermonarchie*, in: Gerhard DILCHER/Rudolf HOKE/Gian Savino PENE VIDARI/Hans WINTERBERG (Hg.), *Grundrechte im 19. Jahrhundert*, (= Rechtshistorische Reihe, 19) Frankfurt a. M. 1982, S. 241–258.

fassung als verhältnismäßig stabile Funktionsteilung darstellte und maßgeblichen Anteil daran hatte, daß weder die Alternative der (neo-)absolutistischen Restitution, noch des parlamentarischen Systemwechsels ergriffen wurden. Als entscheidende Regulative erwiesen sich dabei erstens das Element der ministeriellen Gegenzeichnung, das – abgesehen von den Prärogativbereichen Äußeres und Militär – ein eigenmächtiges Regierungshandeln des Monarchen verhinderte, sowie zweitens die in der Verfassung festgelegte Abhängigkeit der Regierung vom Parlament in den Bereichen Gesetzgebung und Finanzen. Im Gegensatz zur reinen juristischen Ministerverantwortlichkeit, die nach den Erfahrungen des deutschen Vormärzkonstitutionalismus sowie in Anbetracht fehlender Ausführungsbestimmungen eine stumpfe Waffe des Parlaments darstellte²⁰, war einem solchen politischen Kooperationsmechanismus unter Umständen zuzutrauen, einen beständigen Funktionszusammenhang zwischen Exekutive und Legislative herzustellen²¹. Damit bestand begründete Aussicht auf Überwindung des starren Dualismus zwischen Exekutive und Legislative, der die Verfassungen des Charte-Typs in der Vergangenheit immer wieder paralyisiert und sich als vielleicht gravierendste Strukturschwäche der konstitutionellen Monarchie erwiesen hatte. Während der Monarch dabei in die Rolle des „pouvoir neutre“ gedrängt wurde, fiel der Ministerregierung nach der Logik des „doppelten Vertrauens“ die Aufgabe des „pouvoir actif“ im Sinne der Herstellung partnerschaftlicher Kooperationsstrukturen jenseits von parlamentarischer Ministerverantwortung und ministerieller Unterordnung zu.

In Deutschland nutzte Bismarck den ihm durch die „Lex Bennigsen“ als einer Art politisch-moralischer Ministerverantwortlichkeitsregelung zugefallenen „Kanzlermechanismus“ des „doppelten Vertrauens“ zum Aufbau seiner bemerkenswerten Machtstellung im Verfassungssystem des Kaiserreichs; unter seinen Nachfolgern waren es namentlich Bernhard von Bülow und Bethmann-Hollweg, die sich um die Nähe zu Krone und Parlament bemühten und dabei nicht davor zurückscheuten, Kaiser und Reichstag gegeneinander auszuspielen²². In Österreich lassen sich im Ansatz vergleichbare Bestrebungen ausmachen, so etwa, wenn Ministerpräsident Frhr. v. Beck 1907 dem Reichsrat den Vorschlag einer „Arbeitsgemeinschaft aller, die das Haus und den Staat wollen“ unterbreitete und in diesem Zusammenhang anregte, die Regierung durch „Beisitzer“ aus denjenigen Parteien zu ergänzen, „welche die Mitverantwortung zu tragen bereit sind“, doch gestaltete sich die Herstellung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem heillos polarisierten Reichs-

²⁰ Wie in Preußen kam auch in Österreich kein Ausführungsgesetz zur Ministerverantwortlichkeit zustande. Vgl. dazu Helmut RUMPLER, *Monarchisches Prinzip und Ministerverantwortlichkeit in Österreich und Preußen 1848–1867*, in: *Bericht über den elften österreichischen Historikertag in Innsbruck, veranstaltet vom Verband Österreichischer Geschichtsvereine in der Zeit vom 4. bis 8. Oktober 1971* (= Veröffentlichungen des Verbandes Österreichischer Geschichtsvereine, Bd. 19), Wien 1972, S. 68–72, bes. die Bewertung auf S. 72; als Überblick siehe Horst-Herbert LANG, *Studien zum Problem der Ministerverantwortlichkeit in der Ära Franz Joseph*, in: *Mitteilung des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung*, 93 (1985), S. 371–450.

²¹ Zur „Regierung des doppelten Vertrauens“ vgl. M. KIRSCH, *Monarch und Parlament* ..., S. 171 ff.

²² Vgl. Werner FRAUENDIENST, *Demokratisierung des deutschen Konstitutionalismus in der Zeit Wilhelms II.*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 113 (1957), S. 721–746, hier: S. 725, 739; Fritz HARTUNG, *Deutsche Geschichte 1871–1919*, 4. Aufl., Leipzig 1939, S. 222. Hartung spricht in Anbetracht der engen Koordination Bülows mit dem Parlament sogar von einem „halbparlamentarischen System“.

ratsparlament weitaus schwieriger als in Berlin. Gleichzeitig minderte der häufige Einsatz des Notverordnungsparagraphen 14 gegen obstruktive Parlamente und Fraktionsbündnisse die Chance auf eine konstruktive Weiterentwicklung des Konstitutionalismus und den Einzug eines „besseren Geist[s]“ in das österreichische Verfassungsleben, wie ihn Josef Redlich als einer der wenigen konstruktiven Kritiker auf Parlamentsseite mit wachsender Verzweiflung über den Zustand der politischen Kultur seines Landes wiederholt ange mahnt hat²³.

Zweifellos sind den Regierungen des Dezemberkonstitutionalismus nicht durchgängig und generell Wille und Vermögen abzusprechen, die Rolle des „pouvoir actif“ in der Innen- und Reformpolitik auszufüllen. In bezug auf die Wahlrechtsfrage konnte auf diesem Weg – als Schlußpunkt mehrerer vorangegangener Reformschritte – 1906 das allgemeine und gleiche Männerwahlrecht durchgesetzt werden (Becksche Wahlreform); in bezug auf die Nationalitätenproblematik wurden Ausgleichsregelungen für Mähren, Bukowina und Galizien (1906, 1908, 1914) erzielt und die Verhandlungen über einen böhmischen Ausgleich bis 1911 weit vorangetrieben. Freilich resultierte aus solchen Aktivitäten keine durchgreifende Verstärkung des konstitutionellen Konkordanzfaktors. Vielmehr etablierte sich eine „politische Kultur des Aushandelns wichtiger Entscheidungen“²⁴, die zwar dazu beitrug, das System auf dem Niveau der „stabilen Krise“ lebensfähig zu halten, die im Prinzip der „Regierung des doppelten Vertrauens“ angelegte partnerschaftliche Erweiterung der Legitimationsbasis des Verfassungssystems aber nicht voranzubringen vermochte²⁵.

Wenn in bezug auf das Verhältnis von Krone, Reichsrat und Regierung dennoch von Kompromißhaftigkeit gesprochen werden kann, dann insoweit, als mit der Dezemberverfassung – im Zuge eines von vielen Rückschlägen begleiteten Prozesses – eine im Vergleich zur Verfassungswirklichkeit des Fe-

²³ Vgl. Ministerpräsident Dr. FREIHERR v. BECK, in: *Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Hauses der Abgeordneten des Österreichischen Reichsrates*, 53. Sitz. d. XVIII. Session, 19. 12. 1907, S. 3677 f.; Abgeordneter Dr. REDLICH, in: *ebda.*, 4. Sitz. d. XXII. Session, 12. 6. 1917, S. 167. Siehe ferner: Josef REDLICH, *Schicksalsjahre Österreichs: 1908–1919. Das politische Tagebuch Josef Redlichs*, bearb. v. Fritz FELLNER (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs), 2 Bde., Graz u. a. 1953/54. Zum niedrigen Niveau der parlamentarischen Kultur vgl. folgende Einschätzung Helmut RUMPLERS: Die Problematik des österreichischen Parlamentarismus war keine Folge des Versagens irgendeiner Regierung, sondern von Parteien, die sich mit dem Reichsrat als Institution der Staatspolitik nie zu identifizieren bereit waren.“ (*Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914*, in: Helmut RUMPLER/Peter URBANITSCH [Hg.], *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. VII.: *Verfassung und Parlamentarismus*, Tlbd. 1: *Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften*, Wien 2000, S. 667–894, S. 831).

²⁴ Peter KRÜGER, *Mitteleuropa – ein europäisches Strukturproblem*, in: Winfried EBERHARD/Hans LEMBERG/Heinz-Dieter HEIMANN/Robert LUFT (Hg.), *Westmitteleuropa – Ostmitteleuropa. Vergleiche und Beziehungen. Festschrift für Ferdinand Seibt zum 65. Geburtstag*, München 1992, S. 23–36, hier: S. 30.

²⁵ Zur Bewertung als „stabiler Krise“ vgl. meine ausführlicheren Darlegungen in dem Beitrag *Konservative Modernisierung in Mitteleuropa. Preußen-Deutschland und Österreich-Cisleithanien in der ‚postliberalen Ära‘ 1878/79 bis 1914*, in: Otto BÜSCH/Arthur SCHLEGELMILCH (Hg.), *Wege europäischen Ordnungswandels. Gesellschaft, Politik und Verfassung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Hamburg 1995, S. 21–70, bes. S. 46 ff. Siehe auch Lothar HÖBELT, *Parties and Parliament. Austrian Pre-War Domestic Politics*, in: Mark CORNWALL (Hg.), *The last years of Austria-Hungary. Essays in Political and Military History 1908–1918* (= Exeter Studies in History, Bd. 27), Exeter 1990, S. 41–61, hier S. 59.

bruarkonstitutionalismus ausgeglichenerer und beständigerer Funktionsteilung erreicht wurde. Ihre sachliche Grundlage war der (mehrheitliche) Wille der Beteiligten zur Verteidigung des bestehenden Systems als des geringeren Übels im Vergleich zu allen anderen denkbaren staats- und verfassungsrechtlichen Alternativen und vermutlich einziger Chance für den Erhalt des Integrität des Habsburgerreichs. Diese Einsicht implizierte zwangsläufig den Verzicht auf Alternativen absolutistischen, bürokratisch-absolutistischen, bonapartistischen und parlamentarischen Charakters.

Als Folge dieses Arrangement ergab sich ein defensives, auf die Sicherung des Status quo bezogenes Verfassungsverständnis, was angesichts der schweren strukturellen Belastungen und akuten Problemstellungen des Reiches keine kleine Herausforderung darstellte. Der Gang der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung wurde aus dieser Abwehrhaltung heraus vornehmlich als administrative Maßnahme, einschließlich der nachträglichen Besorgung der notwendigen Legitimation „von unten“ gehandhabt. Dieser „administrative Grundzug“ des cisleithanischen Verfassungslebens war der Ausbildung einer verantwortungsvollen, dem Gemeinwohl verpflichteten politischen und parlamentarischen Kultur nicht gerade förderlich und verlieh der österreichischen Innenpolitik den Anschein des permanenten Krisenmanagements. Andererseits sind von ihm auch gewisse Integrationswirkungen ausgegangen, die dazu beigetragen haben, daß bei aller Kritik und Frustration im einzelnen die Zahl der Feinde der konstitutionellen Monarchie unter der ihrer Befürworter blieb und der 1867 beschrittene Weg des Kompromißkonstitutionalismus als Denkstruktur und Grundkonditionierung auch auf der Ebene der Parteien und Interessengruppen einen nicht unbedeutenden Niederschlag gefunden hat²⁶.

Vorgelegt von w. M. HELMUT RUMPLER
in der Sitzung am 6. Dezember 2002.

²⁶ Vgl. v. a. den Aufstieg des „Austromarxismus“ unter Führung Karl Renners und Otto Bauers. Dazu Helmut KONRAD, *Die Herausbildung des Austromarxismus und das Verhältnis zu Deutschland*, in: Ders. (Hg.), *Die deutsche und die österreichische Arbeiterbewegung zur Zeit der Zweiten Internationale. Protokoll des bilateralen Symposiums DDR-Österreich vom 30. 9. bis 3. 10. 1981 in Linz* (= Materialien zur Arbeiterbewegung, Nr. 24), Wien 1982, S. 25–46; zu den Liberalen, den Nationalparteien sowie zu den Christlichsozialen vgl. A. SCHLEGELMILCH, *Konservative Modernisierung ...*, S. 23 ff., 35 ff.

