

Christian NESCHWARA, Wien

Gesetzgebungsbefugnisse der Exekutive im Verfassungsstaat

Notverordnungsrechte im Kaisertum Österreich von 1848 bis 1867

*Legislative powers in the hands of executive powers under constitutional conditions:
Emergency decrees in the Austrian Empire, 1848–1867*

The following contribution deals with procedures which allow executive powers instead of the parliament to issue provisional laws in cases of a national emergency. The first such provisions were made during Austria's first constitutional period (1848–1851). In the following neoabsolutistic period (1851–1860) – when there was no parliament – it was not necessary to provide for such instruments. With the first step back towards a parliamentary political system in 1861, executive powers were for the second time authorised to issue emergency decrees. Following the restoration of a constitutional political system in the shape of the Cisleithanian December Constitution in 1867, restrictions relating to formal prerequisites and substantial barriers in dealing with emergency decrees were created, following the models provided by the Austrian Constitution of 1849 as well as the Draft Constitution of the Imperial Diet at Kremsier in 1848.

Keywords: Austrian Constitution of 1849 – Cisleithanian December Constitution of 1867 – constitutional system – emergency decrees – executive power – Kremsier Draft Constitution of 1848/49 – legislative power

I. Allgemeines zu Umfeld und Bedingungen

Das Auftreten¹ von Befugnissen der Exekutive auf dem Gebiet der Legislative zur Handhabung in Notstandssituationen² ist in Europa seit Beginn des 19. Jahrhunderts zu beobachten. Ihre Existenz setzt Verfassungsordnungen voraus, in denen eine Eigenständigkeit der Rechtssetzungsgewalt in der Weise besteht, dass sich diese kompetenzmäßig und verfahrensmäßig von der monarchischen Gewalt abgrenzt, wie in modernen Verfassungsstaaten, wo zwischen

monarchischer Regierung und Volksvertretung eine ausdifferenzierte Kompetenzverteilung besteht. Eine solche Ausdifferenzierung der Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive ist in einer Reihe von europäischen³ ebenso wie in zahlreichen Verfassungen deutscher Einzelstaaten⁴ schon im Vormärz zu beobachten, wobei die Stellung der Parlamente im Verband des Deutschen Bundes schwächer ausgestaltet war als in anderen europäischen Staaten.⁵

¹ Zum Folgenden vor allem HASIBA, Notverordnungsrecht 17–24.

² Hierzu RIDDER, Notstand II; STOLLEIS, Staatsnotstand.

³ Etwa in Schweden 1809, Spanien 1812, Frankreich und Norwegen 1814, Belgien 1831, Piemont-Sardinien 1848, Dänemark 1849.

⁴ Beispielsweise in Baden 1818, Württemberg 1819, Kurhessen und Sachsen 1831, Preußen 1848 und 1850.

⁵ Zu den Ursprüngen des Notverordnungsrechts: SPIEGEL, Verordnungen 1–14; DERS., Lehre vom Ur-

Der folgende Beitrag befasst sich mit Instrumenten, welche der Exekutive von der Rechtsordnung zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Staatsgewalt bzw. zur Überwindung eines Staatsnotstandes eine Verordnungsermächtigung eingeräumt werden. In erster Linie wird das Notverordnungsrecht behandelt; andere Instrumente, welche der Regierungsgewalt eine analoge Rechtssetzungsbefugnis, etwa auf Grundlage von Ausnahmegesetzen, oder ihr ein – vom Tatbestand eines Staatsnotstandes unabhängiges – interimistisches Gesetzgebungsrecht einräumen, werden hier nicht eingehend behandelt.⁶

II. Zum Wesen von Gesetzgebungsbefugnissen der Exekutive im Verfassungsstaat

A) Notverordnungsrecht: Tatbestandsmerkmale und Wirkung

Für den Tatbestand des Notverordnungsrechts finden sich in den konstitutionellen Verfassungen der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts folgende Merkmale:⁷

1. die „dringende“ bzw. „notwendige“ Beseitigung eines staatlichen „Notstandes“ durch
2. „Maßnahmen“ bzw. „Verfügungen“ der „Regierung“ (Monarch, Minister), welche
3. auf bestimmte besondere Zuständigkeiten (also materiell) beschränkt sind,
4. auf einem besonderen (formell fixierten) Verfahren beruhen und

sprunge des Notverordnungsrechts; MENZEL, Lehre von der Notverordnung; SPIEGEL, Notverordnungen 714ff.

⁶ Siehe dazu unten B) 2. und III. E.

⁷ HASIBA, Notverordnungsrecht 25–45; STOLLEIS, Notverordnungsrecht; GUSY, Notverordnungsrecht; LUSTKANDL, Verordnungsrecht 1785.

5. anstelle der eigentlich zuständigen, zu diesem Zeitpunkt aber „nicht versammelten“ oder „nicht rechtzeitig einberufbaren“ gesetzgebenden Körperschaft treten; also bei Vorliegen einer

6. Handlungsunfähigkeit der zur verfassungsmäßigen Mitwirkung berufenen gesetzgebenden Körperschaft („Parlament“ oder „Kammern“), nämlich

7. mit „provisorischer“, also zeitlich begrenzter, im Übrigen aber gesetzesgleicher (also gesetzesändernder bzw. -aufhebender oder neues Recht erzeugender) Wirkung, gegen

8. nachträgliche „Rechtfertigung“ der verfassungsmäßig dafür zuständigen Institutionen bzw. gegen deren „Genehmigung“, und zwar unter

9. Verantwortlichkeit der Exekutive.

Notverordnungen haben die Form von Verordnungen und die Wirkung von Gesetzen.⁸ Die vorübergehende Kompetenzverschiebung zulasten der Legislative bedarf zwar deren nachträglichen Zustimmung,⁹ die politischen Sanktionsmittel des Parlaments gegen die Exekutive sind aber meist zu schwach, um eine nachträgliche Vorlage von legislativen Notmaßnahmen zu erwirken, oder auch von der allfälligen Möglichkeit (strafrechtlicher Verantwortlichkeit praktisch Gebrauch zu machen. Im Verhältnis zwischen der Permanenz der Regierungsfunktion und Impermanenz der Funktion von gesetzgebenden Körperschaften (mangels Selbstversammlungsrechts) wirkt die praktische Handhabung von Gesetzgebungsbefugnissen der Exekutive im Bereich der Legislative wie ein „Seismograph“, der Bewegungen im System der Gewaltenteilung aufzeichnet und damit auch als Maßstab der Verfassungstreue der Regierung angesehen werden kann.

⁸ SPIEGEL, Verordnungen 13.

⁹ Vgl. zur sog. Indemnität: ERLER, Indemnität; BUTZER, Indemnität.

B) Abgrenzungen: Ausnahmeverfügungen und interimistische Gesetzgebungsbefugnisse

1. Ausnahmeverfügungen

Vom Notverordnungsrecht abzugrenzen sind Ausnahmeverfügungen,¹⁰ welche für den Fall eines durch äußere Bedrohung (Kriegsgefahr, Kriegsfall) oder innere Unruhe (Aufstand, Revolution) hervorgerufenen Staatsnotstands der „verantwortlichen“ Exekutivgewalt („Regierung“, „Minister“) aufgrund gesetzlicher Ermächtigung das Recht einräumen, Maßnahmen anzuordnen, welche auf die Beseitigung eines staatlichen Notstandes, also Ausnahmezustandes, abzielen, um zum Normalzustand zurückzukehren.

Ausnahmeverfügungen waren auch in den ersten Verfassungen des Kaisertums Österreich vorgesehen als Mittel zur Suspension von bestimmten Grundrechten: im Kremstierer Entwurf (§ 157)¹¹ bzw. im Patent über die Grundrechte für Cisleithanien aus 1849 (Art. 12) „in Fällen“ bzw. „im Falle eines Krieges oder Aufruhrs“ oder „bei Unruhen im Inneren“;¹² ihr folgend, kannte auch das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Art. 20) der Verfassung 1867 die Möglichkeit der Suspension von Grundrechten.¹³ Das 1869 in Durchführung dazu ergangene Gesetz legte die Tatbestandsmerkmale für den Erlass von „Ausnahmeverfügungen“ – wesentlich präziser als sein Vorbild aus 1849 – fest: „Im Falle eines Krieges, oder wenn der Ausbruch kriegerischer Unternehmungen unmittelbar bevorsteht, dann im Falle innerer Unruhen, sowie wenn in ausgedehnter Weise hochverrätherische oder sonst die Verfassung bedrohende oder die persönliche Sicherheit gefährdende Umtriebe sich offenba-

ren“.¹⁴ Ein weiteres Ausnahmerecht wurde sodann 1873 in Verbindung mit der Strafprozessordnung betreffend die Ermächtigung der Regierungsgewalt zur zeitweiligen Einstellung der Geschwornengerichtsbarkeit geschaffen.¹⁵

2. Interimistische Gesetzgebungsrechte

Darüber hinaus bestanden interimistische Gesetzgebungsrechte,¹⁶ welche für eine – in ihrer Dauer nicht eingegrenzte – Zeitspanne die verfassungsmäßig den vorgesehenen gesetzgebenden Körperschaften vorbehaltenen Befugnisse der Exekutive übertrugen, und zwar solange diese noch nicht bestanden, oder wenn diese auf verfassungsmäßig zulässige Anordnung der Exekutive auf unbestimmte Zeit stillgelegt werden sollten: Erstmals war dies in der österreichischen Verfassungsgeschichte von der Verfassung 1849 (§ 120) vorgesehen worden;¹⁷ ein weiterer Fall trat mit der – für die Dauer der Verhandlungen der Regierung mit den Landtagen der ungarischen Länder um einen Ausgleich über deren verfassungsrechtlich umstrittene Stellung im Kaisertum Österreich – vom Monarchen im September 1865 angeordneten Stilllegung des Reichsparlaments mit dem Patent über die Sistierung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung ein.¹⁸

III. Das Notverordnungsrecht in den österreichischen Verfassungen

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich weder auf Ausnahmeverfügungen noch auf interimistische Gesetzgebungsrechte, sondern auf die legislative Berücksichtigung von geset-

¹⁰ GUSY, Notstandsgesetze 1994f.

¹¹ HASIBA, Notverordnungsrecht 27.

¹² Ebd. 30.

¹³ Ebd. 49.

¹⁴ Ebd. 53f.

¹⁵ Ebd. 65ff.

¹⁶ Dazu auch unten B) 2. und III. F).

¹⁷ Ebd. 30f.

¹⁸ Ebd. 39ff.

zesvertretenden Rechtsetzungsbefugnissen der Exekutive in den im Kaisertum Österreich nach 1848 bestehenden Verfassungsordnungen sowie auf die praktische Handhabung dieses Notverordnungsrechts bis zum Erlass der Verfassung 1867¹⁹ in Fällen eines durch Funktionsunfähigkeit des Parlaments hervorgerufenen Gesetzgebungsnotstandes.

A) Frühkonstitutionalismus (1848/51)

1. Kreamsierer Entwurf und Reichsverfassung (RV) 1849

Die Verfassung 1848²⁰ kannte in dieser Hinsicht – so wie ihr Vorbild, die Verfassung Belgiens aus 1831 – noch keine Regelungen über ein Notverordnungsrecht.²¹ Seine Notwendigkeit wurde im Verfassungsausschuss des Reichstags von Kreamsier²² zwar eingehend erörtert und im Prinzip auch anerkannt, dann aber im Verfassungsentwurf doch nicht allgemein berücksichtigt.²³ In § 146 war bloß eine spezielle Regelung im Zusammenhang mit Budgetüberschreitungen, zu welchen das Gesamtministerium im Verordnungsweg unter der Auflage der nachträglichen Genehmigung durch den Reichstag ermächtigt wurde, vorgesehen.²⁴

Im Zuge der – zu den Verhandlungen des Reichstags in Kreamsier 1849 zeitlich parallel laufenden – Ausarbeitung einer anderen Verfas-

sung²⁵ durch die Regierung in Wien wurde auf Antrag des späteren Reichsratspräsidenten Kübeck eine solche Bestimmung geschaffen; sie fand Eingang in den Text der oktroyierten Reichsverfassung als § 87,²⁶ wonach für den Fall, dass der Reichstag (oder ein Landtag) nicht versammelt sein sollte, und „dringende, in den Gesetzen nicht vorgesehene Maßregeln mit Gefahr auf dem Verzuge“ für das Reich (oder ein Land) erforderlich sein würden, der Kaiser berechtigt wäre, die nötigen Verfügungen unter Verantwortung des Ministeriums mit provisorischer Gesetzeskraft zu treffen, verbunden mit der Verpflichtung, darüber dem Reichstag (oder Landtag) die Gründe und Erfolge darzulegen. Fristen oder allfällige Sanktionen bei Unterlassung waren nicht vorgesehen.

Bis zur formellen Beendigung des Konstitutionalismus sind zwar weder der Reichstag noch die Landtage ins Leben getreten, es ist aber dennoch eine Reihe von kaiserlichen Verfügungen, mehr als 20, in Durchführung der Verfassung ergangen, welche sich auch auf § 87 beriefen, die meisten davon – i.V.m. § 120, einzelne aber auch allein auf § 87²⁷ – als ob der Reichstag tatsächlich bestand, und nur aktuell nicht einberufen werden konnte.²⁸ § 120 räumte – wie erwähnt (oben II.B)2.) – dem Kaiser ein interimistisches Gesetzgebungsrecht zur Durchführung der Verfassung ein, das er solange handhaben durfte, bis die von der Verfassung für die Gesetzgebung vorgesehenen Einrichtungen, Reichstag und Landtage, ins Leben getreten waren; an seine Hand-

¹⁹ HASIBA, Notverordnungsrecht 25–45.

²⁰ Zu ihr allgemein BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 115; DERS., Verfassungsentwicklung 84ff.

²¹ HASIBA, Notverordnungsrecht 25.

²² Zu ihm allgemein BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 117ff; DERS., Verfassungsentwicklung 106ff.

²³ HASIBA, Notverordnungsrecht 25ff; NEISSER, Geschichte 2ff.; LUSTKANDL, Verordnungsrecht 1707 – Die Nichtberücksichtigung eines allgemeinen Notverordnungsrechts im Kreamsierer Entwurf wird auf ein Redaktionsversehen zurückgeführt: REITER, Texte 29; NEISSER, Geschichte 3.

²⁴ NEISSER, Geschichte 3. Vgl. auch BERNATZIK, Verfassungsgesetze 130f., 144f.

²⁵ Dazu BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 119ff.; DERS., Verfassungsentwicklung 120ff.

²⁶ BERNATZIK, Verfassungsgesetze 161f., 174f.

²⁷ Durchführungsverordnung zum Grundentlastungspatent; Erlass über die Strafbarkeit von Mitteilungen über Truppenbewegungen; Patente, den Grundentlastungsfonds betreffend; Patent über Änderungen des Gerichtsverfahrens.

²⁸ HASIBA, Notverordnungsrecht 30f.; NEISSER, Geschichte 189–193, besonders 5; SPIEGEL, Nothverordnungen 716; SPIEGEL, Verordnungen 4.

habung waren keinerlei Bedingungen geknüpft. Weitere außerordentliche Rechtssetzungsbefugnisse der Exekutive enthielt das neben der Reichsverfassung für Cisleithanien erlassene Grundrechte-Patent, wie erwähnt die Ermächtigung der Regierung zur Suspension bestimmter Grundrechte (§ 12).²⁹

B) Neoabsolutismus (1852/60) und Verstärkter Reichsrat (1860/61)

Von 1852³⁰ an waren nach Beendigung des Konstitutionalismus außerordentliche Gesetzgebungsrechte gänzlich hinfällig geworden.³¹ Erst im Anschluss an die Verstärkung des Reichsrates im März 1860³² wurden im Juli wieder Kompetenzen geschaffen, wodurch diesem parlamentarische Funktionen zugestanden wurden, nämlich die Beschlussfassung in bestimmten Finanzangelegenheiten (Einführung neuer Steuern, Erhöhung bestehender Abgaben und Gebühren, Aufnahme von Anleihen). Bei Kriegsgefahr konnten diese Anordnungen von der Regierung auch ohne Zustimmung des Reichsrats zur Anwendung gebracht werden.³³ Dieses Notverordnungsrecht blieb zunächst ohne praktische Relevanz, erst nach Erlass des Oktoberdiploms war – von November 1860 bis Jänner 1861 – eine Reihe von solchen Verfügungen ergangen, teils auf Anordnung des Finanzministers bzw. teils als kaiserliche Verordnungen:³⁴ der neue Reichsrat stand aber erst im Anschluss an das Februarpatent zur Verfügung.

²⁹ SPIEGEL, Verordnungen 5f.; BERNATZIK, Verfassungsgesetze 165.

³⁰ Dazu BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 134, 143; DERS., Verfassungsentwicklung 138ff.

³¹ HASIBA, Notverordnungsrecht 31.

³² Dazu BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 137ff.; DERS., Verfassungsentwicklung 145ff.

³³ HASIBA, Notverordnungsrecht 32; BERNATZIK, Verfassungsgesetze 221.

³⁴ NEISSER, Geschichte 194f.; KOLMER, Parlament 176f.; LUSTKANDL, Verordnungsrecht 1707; SPIEGEL, Nothverordnungen 716f.

D) Reichsverfassung 1861: Grundgesetz über die Reichsvertretung (GG-RV)

1. Kompetenzen des Reichsrates (§§ 10–12) – Notverordnungsrecht (§ 13)

Mit dem Grundgesetz über die Reichsvertretung wurde der Reichsrat im Februar 1861³⁵ nicht nur neu organisiert und in ein Abgeordneten- und ein Herrenhaus gegliedert, es erfolgte auch eine bedeutende Erweiterung seiner Kompetenzen:³⁶

In Bezug auf das Militärwesen, die Reichsfinanzen sowie das Post-, Eisenbahn- und Telegrafwesen gemäß § 10 war der Reichsrat als Vertretung aller Länder zuständig, in anderen Angelegenheiten (des Justiz- und Verwaltungsrechts) aber gemäß § 11 als engerer Reichsrat nur für die cisleithanischen Länder, in Transleithanien waren diese Angelegenheiten den Landtagen eingeräumt, während sich die Zuständigkeit der cisleithanischen Landtage gemäß § 12 auf (einzelne) Angelegenheiten beschränkte, welche den zugleich erlassenen Landesordnungen zu entnehmen waren.³⁷

Den Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes wurde im Zuge der Ausarbeitung im Ministerrat auf Anregung von Finanzminister Plener durch Staatsminister Schmerling eine weitere Bestimmung als § 13 ergänzend hinzugefügt, sie lautete:³⁸ „Wenn zur Zeit als der Reichsrath nicht versammelt ist, und in einem Gegenstande seines Wirkungskreises dringende Maßregeln getroffen werden müssen, ist das Ministerium verpflichtet, dem nächsten Reichsrathe die

³⁵ Dazu BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 141f.; DERS., Verfassungsentwicklung 151ff.

³⁶ HASIBA, Notverordnungsrecht 32ff.; BERNATZIK, Verfassungsgesetze 255–258.

³⁷ BERNATZIK, Verfassungsgesetze 262f.

³⁸ BRETTNER-MESSLER, Protokolle 55–59; NEISSER, Geschichte 8.

Gründe und Erfolge der Verfügung darzulegen“.³⁹

Dieser Tatbestand lehnte sich zwar an die Formulierung von § 87 der RV 1849 an, er war aber – noch mehr als dieser – unpräzise:⁴⁰ Es bestanden keinerlei Formvorschriften, es wurde keine Feststellung über die Dauer der Geltung getroffen, auch eine nachträgliche Rechtfertigung war nicht vorgesehen; die Ermächtigung der Exekutive ebenso wie eine Mitwirkung des Monarchen konnte nur konkludent entnommen werden.

2. Interpretation des § 13 in der Praxis

a) Initiative des Abgeordnetenhauses (AH) zur Novellierung des § 13 (1861)

Unmittelbar nach Eröffnung der ersten Session des Reichsrats wurde daher bereits ein Antrag auf Abänderung des § 13 im Sinne einer Anpassung an die Fassung von § 87 RV 1849 initiiert, welche auf dringliche, im Gesetze nicht vorgesehene Maßregeln abstellte, denen nun explizit auch provisorische Gesetzeskraft zukommen sollte.⁴¹

b) Interpretation und Handhabung des § 13 durch die Regierung (1861/64)⁴²

Die Regierung zog die Zuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu einem solchen Beschluss

aber in Zweifel, weil sie den Reichsrat – aufgrund der Abstinenz von transleithanischen Delegierten – bloß als einen engeren ansah, welcher als solcher für die Verfassungsgesetzgebung freilich nicht zuständig war. Und sie legte diese Rechtsansicht auch dem Erlass einer Reihe von Gesamtstaatsgesetzen zugrunde, deren Erlass mit einer besonderen Publikationsformel erfolgte: nämlich für die cisleithanischen Länder „mit Zustimmung ... des Reichsrathes“, für die transleithanischen aber „in Gemäßheit des § 13“.⁴³

Nach Präsenz von Abgeordneten aus Siebenbürgen im Verlauf des Jahres 1863 wurde der Reichsrat von der Regierung als Gesamtreichsrat anerkannt.⁴⁴ Der § 13 fand aber weiterhin eine praktische Handhabung außerhalb der Tagungen, wobei zwischen Regierung und Reichsrat aber über die Art und Weise seiner Handhabung immer mehr Diskrepanzen entstanden.⁴⁵

c) Initiative des AH auf authentische Interpretation des § 13 (1865)

Im März 1865 kam es im Abgeordnetenhaus schließlich zu einem Antrag,⁴⁶ welcher auf den Erlass einer authentischen Erläuterung des § 13 abzielte, nämlich: „Jede nach § 13 [...] getroffene gesetzliche Anordnung tritt außer Wirksamkeit, wenn [dazu ...] nicht die Genehmigung des [...] Reichsrathes“ nachträglich eingeholt wurde. In dem zur Vorberatung dieses Antrags eingesetzten Ausschuss wurde aber eine erweiterte Fassung von § 13 empfohlen, und zwar mit der Ergänzung, dass der Kaiser ermächtigt wird, nur „dringliche, in den Gesetzen nicht vorgesehene [...] den Staatsgrundgesetzen nicht zuwi-

³⁹ Vgl. ENGEL-JANOSI, Einleitung XXIIIf., XXIV.

⁴⁰ SPIEGEL, Notverordnung 6f.

⁴¹ HASIBA, Notverordnungsrecht 34f.; NEISSER, Geschichte 9f., 12–17; KOLMER, Parlament I, 78; SPIEGEL, Nothverordnungen 717.

⁴² NEISSER, Geschichte 10f.; MALFÉR, Protokolle V/2, 55, 103–107, 125, 153, 190f., 262, 266, 331f., 348, 430; DERS., Protokolle V/3, XVff. und XXV sowie 14, 16, 20, 107–110, 113f., 153, 175, 178, 191, 291, 369f., 379, 412ff., 423; DERS., Protokolle V/5, 55, 80, 112, 141, 169, 232, 239, 242, 253, 306ff., 341, 374f, 386ff., 400, 413f.; KLETEČKA, KOCH, Protokolle V/6 127, 258f; DIES., Protokolle V/7, 123, 154f., 375; MALFÉR, Protokolle V/8, XXV und XXXI sowie 30, 40f., 54, 69f., 90f., 145f., 148, 154, 172f., 180, 240f., 278f., 285ff.; DERS., Protokolle V/9, 22, 29, 85f., 140f., 169, 184f., 208, 231–234, 251f., 307, 319, 372f., 382, 397, 415, 417–420, 422f., 445.

⁴³ KOLMER, Parlament I, 103; NEISSER, Geschichte 195f.

⁴⁴ HASIBA, Notverordnungsrecht 35f.; NEISSER, Geschichte 18ff. (1. Session 1862), 23ff. (2. Session 1863/64), 271ff. (3. Session 1864/65).

⁴⁵ SPIEGEL, Notverordnungen 8f.; KOLMER, Parlament I, 177f.; SPIEGEL, Nothverordnung 717.

⁴⁶ HASIBA, Notverordnungsrecht 36ff.

derlaufende Verordnungen“ zu erlassen, und zwar „unter Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums mit provisorischer Gesetzeskraft“; mit dem Zusatz, dass eine solche "Anordnung [...] außer Wirksamkeit“ tritt, sofern ihr „nicht die Genehmigung des [...] Reichsrathes“ erteilt wird.⁴⁷

Im Plenum des Abgeordnetenhauses kam – nach Vorlage des Ausschussberichtes im April 1865⁴⁸ – dazu eine umfassende Debatte auf,⁴⁹ in welcher die divergierenden Standpunkte über das Wesen der Verfassung und die Rechte des Monarchen bzw. des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren sowie über die laxer Handhabung des § 13 durch die Regierung in Bezug auf die Darlegung ihrer Gründe und Erfolge aufeinander prallten. Der steirische Abgeordnete Waser warnte ausdrücklich vor der Gefahr einer Ausschaltung des Parlaments, indem § 13 als ein Mittel nicht nur zu einer Abänderung jeglicher Gesetze, sondern sogar der Verfassung führen könnte,⁵⁰ wogegen die beantragte Erläuterung aber auch keine Abhilfe bieten würde. Staatsminister Schmerling versuchte zwar mit der Erklärung zu beruhigen, dass die Regierung dem Monarchen niemals den Erlass einer solchen Bestimmung empfohlen hätte, wenn die Gefahr bestehen würde, dass § 13 ein „Kind wäre, geeignet die Verfassung, seine Mutter, aufzuzehren“; der Kaiser sei 1861 durchaus von dem Gedanken getragen gewesen, Österreich in die Reihe der Verfassungsstaaten zu führen.⁵¹

⁴⁷ NEISSER, Geschichte 27f., 41; KOLMER, Parlament I, 179f.: Die Minorität sah keine Notwendigkeit zu einer Abänderung oder Erläuterung, wegen zu kurzer Dauer der Geltung, nur unvollständiger Durchführung der Verfassung, unzureichender Erfahrungen mit der Handhabung von § 13.

⁴⁸ NEISSER, Geschichte 45ff.; KOLMER, Parlament I, 180f.

⁴⁹ NEISSER, Geschichte 47–131; KOLMER, Parlament I, 180ff.

⁵⁰ NEISSER, Geschichte 119ff.

⁵¹ Ebd. 119.

Die Abstimmung ergab aber trotz Schmerlings Beschwichtigungen eine eminente Mehrheit für den Antrag,⁵² sodass die Regierung eine empfindliche Niederlage erlitt. Im Ministerrat waren – angesichts der Ambitionen des Abgeordnetenhauses – nun auch Stimmen laut geworden, welche, darunter unter anderem Finanzminister Plener, die – angesichts der prekären Finanzlage des Staates – ein einseitiges Vorgehen des Monarchen zur Aufnahme neuer Anleihen unterstützten bzw. die Auflösung des Reichsrats anregten, wogegen sich Staatsminister Schmerling aber unbedingt verwahrte.⁵³

E) Sistierungsepoche (1865/67): Interimistisches Gesetzgebungsrecht der Regierung

Der vom Abgeordnetenhaus über § 13 gefasste Beschluss wurde Mitte Juli zwar noch dem Herrenhaus übermittelt, konnte dort aber bis Ende der Session nicht mehr geschäftsordnungsmäßig behandelt werden. Nach Schließung der Session erfolgte Ende Juli auch Schmerlings Demission.⁵⁴ Und bald darauf kam es auch zum Erlass des kaiserlichen Patents vom 20. September 1865, womit die Sistierung des Reichsrats zum Zweck von Verhandlungen des Monarchen mit Vertretern der ungarischen Länder zu einem Ausgleich der gegensätzlichen Standpunkte über den verfassungsrechtlichen Status der Länder der Stephans-Krone verfügt wurde.⁵⁵

Für die Dauer der Sistierung wurde zur Handhabung der Reichsratsangelegenheiten ein interimistisches Rechtsetzungsrecht geschaffen, wonach die „unaufschieblichen Maßregeln [...] insbesondere [... solche], welche das finanzielle und volkswirtschaftliche Interesse des Reiches

⁵² Ebd. 129ff.

⁵³ BRETTNER-MESSLER, Protokolle XVI sowie 231–234 (hier Fußnote 8), 251f.

⁵⁴ NEISSER, Geschichte 132; KOLMER, Parlament I, 202f.

⁵⁵ Dazu BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 142f.; DERS, Verfassungsentwicklung, 169f.

erheischt“ durch die Regierung angeordnet werden durften – und zwar mit definitiver Gesetzeskraft und – im Rahmen der Kompetenzen des Reichsrates – auch ohne sachliche Einschränkungen.⁵⁶ Bis zur Wiedereinberufung des Reichsrats wurde dieses interimistische Gesetzgebungsrecht ausgiebig von der Exekutive praktisch gehandhabt.⁵⁷ Seine rechtliche Einordnung als sekundäres Notverordnungsrecht war in der Staatsrechtslehre allerdings umstritten. Darüber hinaus wurde auch von der Möglichkeit, Ausnahmeverfügungen zu erlassen, mehrfach Gebrauch gemacht.

F) Ausarbeitung der Verfassung 1867: Initiativen zur Novellierung des § 13 GG-RV

1. Initiative der Regierung: Annäherung an § 87 RV 1849

Nach Abschluss der Ausgleichsverhandlungen⁵⁸ wurde im Frühjahr 1867 die Wiedereinberufung des Reichsrats betrieben. Am 20. Mai 1867 erfolgte seine Eröffnung, und die Thronrede kündigte – als Folge der Wiederherstellung des Konstitutionalismus in Ungarn mit dem Ausgleich – auch für Cisleithanien Verfassungsänderungen an, und zwar unter anderem auch eine Novellierung des § 13.⁵⁹ Mitte Juni 1867 wurden im Abgeordnetenhaus die entsprechenden Regierungsvorlagen⁶⁰ eingebracht. In Bezug auf das Notverordnungsrecht sollte der Kaiser ermächtigt werden, „in dringenden Fällen unter Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums [...]

Maßregeln [...] zu setzen, bei welchen [...] der Reichsrath [...] mitzuwirken“ hätte; solche Anordnungen waren dem „Reichsrathe zur Zustimmung vorzulegen“ und sollten, sobald diese versagt wurde, wieder „außer Kraft“ treten.

2. Umarbeitung im Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses: größtmögliche Erweiterung

Vom Abgeordnetenhaus wurde ein spezieller Verfassungsausschuss zur Behandlung der Regierungsvorlagen eingesetzt. Die Beratungen über die beantragten Änderungen des Notverordnungsrechts waren nach drei Sitzungen rasch abgeschlossen:⁶¹ Nur wenige Stimmen forderten die Beseitigung des Notverordnungsrechts, die Mehrheit sprach sich – im Hinblick auf die frühere Initiative von 1865 – aber für eine Erweiterung der Vorlage aus, „um [...] einerseits die verfassungsmäßigen Rechte des Reichsrathes mit entsprechenden Garantien [...] zu versehen und [...] andererseits das unbestrittene Verordnungsrecht der vollziehenden Gewalt zwar unberührt zu belassen, aber doch gehörig zu begrenzen [...]“, wofür weitere materielle Schranken sowie formelle Sicherungen vorgesehen wurden. Der Tatbestand des Notverordnungsrechts wurde durch den Entwurf des Verfassungsausschusses erheblich erweitert und lautete nun sinngemäß:⁶² Wenn

1. die „dringende Nothwendigkeit“ besteht, zum Erlass von „Anordnungen“, zu welchen

⁵⁶ LUSTKANDL, Verordnungsrecht 1708.

⁵⁷ 10 Erlässe 1865, 22 Erlässe 1866 und 3 Erlässe 1867: HASIBA, Notverordnungsrecht 39, Anm. 115; BERNATZIK, Verfassungsgesetze 318, Anm. 4.

⁵⁸ Zu Folgenden BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 155, 181ff.; DERS., Verfassungsentwicklung 171–174; NESCHWARA, Materialien zur Geschichte der österreichischen Grundrechte 4–12.

⁵⁹ Hierzu HASIBA, Notverordnungsrecht 41ff.

⁶⁰ HAIDER, Protokolle 87f.; NEISSER, Geschichte 136f.

⁶¹ NEISSER 137f.; KOLMER, Parlament I, 277f.; HAIDER, Protokolle 88ff., 167–173 (Ausschussprotokolle vom 21., 24. und 25. 6. 1867); zum Ausschussbericht auch: Die neue Gesetzgebung 113–116.

⁶² NEISSER, Geschichte 142ff.; Zu Wesen und Wirkung: LUSTKANDL, Nothverordnungsrecht 1708–1711; SPIEGEL, Verordnungsrecht 718 (Gegenstand), 718f. (Wesen), 719ff. (Voraussetzungen), 721–724 (Form und Inhalt), 724f. (Wirkung), 725ff. (Rechtfertigung), 727–730 (Praxis); SPIEGEL, Verordnungen 13ff. (Gegenstand), 24ff. (Voraussetzungen), 44ff. (Form), 64ff. (Inhalt), 120ff. (Wirkung), 170ff. (Rechtfertigung), 212ff. (Erlöschen).

2. die „Zustimmung des Reichsrathes“ erforderlich wäre, aber „zu einer Zeit“, wo dieser „nicht versammelt“ ist, so dürfen diese unter
3. der „Verantwortung des Gesamtministeriums durch kaiserliche Verordnungen erlassen werden“, insofern damit
4. „keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes [...], keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut“ bezweckt wird. Solchen „Anordnungen“ kommt
5. eine „provisorische Gesetzeskraft“ zu, sofern sie
6. „von sämtlichen Ministern unterzeichnet“ und „mit ausdrücklicher Beziehung auf diese Bestimmung des Staatsgrundgesetzes kundgemacht“ werden. Ihre
7. „Gesetzeskraft erlischt“, wenn es die „Regierung unterlassen hat“, sie „dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe, und zwar zuvörderst dem Hause der Abgeordneten binnen vier Wochen“ nach seinem Zusammentritt zur
8. „Genehmigung vorzulegen“, oder wenn sie diese von ihm „nicht erhalten“, wobei
9. das „Gesamtministerium [...] dafür verantwortlich“ gemacht wurde, „daß solche Verordnungen, sobald sie ihre provisorische Gesetzeskraft verloren haben, sofort außer Wirksamkeit gesetzt werden“, das heißt, dass mit entsprechender Kundmachung auf diesen Umstand hinzuweisen ist.

Im Plenum des Abgeordnetenhauses⁶³ entflammte eine heftige Debatte über diese umfassende Normierung des Notverordnungsrechts, wobei – im Unterschied zur Initiative von 1865 – nun zahlreiche Stimmen auch für die Beseitigung des Notverordnungsrechts plädierten, weil ihnen die vorgesehenen Kautelen gegen seinen Missbrauch durch die Exekutive nicht ausreichend schienen. Berichterstatter Waser hingegen

⁶³ Dazu HASIBA, Notverordnungsrecht 43f.; NEISSER, Geschichte 145ff.; HAIDER, Protokolle 92.

sprach sich gegen einen Verzicht auf jegliche Schranken aus,⁶⁴ was auch von Ministerpräsident Beust unterstützt wurde, indem er auf die Sicherung der Rechte des Parlaments gegen einen Missbrauch des Notverordnungsrechts durch die Ministerverantwortlichkeit hinwies.

Die Abstimmung votierte Ende Juni 1867 dann auch nahezu einhellig für die Fassung der Ausschussmehrheit;⁶⁵ dieser Beschluss wurde Anfang Juli im Herrenhaus in einer Kommission vorberaten und dem Plenum auch zur Annahme empfohlen, was am 15. Juli 1867 im Plenum geschah.⁶⁶ Der übereinstimmende Beschluss des Reichsrates erhielt sofort die Sanktion des Monarchen, am 18. Juli erfolgte die Kundmachung im Reichsgesetzblatt (RGBl. 98).

3. Weitere Novellierung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung

Im Zuge der Ausarbeitung weiterer Staatsgrundgesetze kam es im Herbst 1867 zwar zu Änderungen auch des Grundgesetzes über die Reichsvertretung,⁶⁷ die Bestimmungen über das Notverordnungsrecht waren davon aber nicht tangiert, lediglich die Ziffer des betreffenden Paragraphen verschob sich nun von 13 auf 14.⁶⁸

IV. Fazit und Ausblick

In § 14 hat das Notverordnungsrecht im Zuge einer umfassenden parlamentarischen Debatte – die im Vorfeld schon 1861 anlief, insbesondere 1865 – bereits „die größte legislatorische Durchbildung erfahren“ (Georg Jellinek).⁶⁹ In der Folge gab der § 14 zwar wiederholt Anlass für par-

⁶⁴ NEISSER, Geschichte 148; HAIDER, Protokolle 92.

⁶⁵ NEISSER, Geschichte 177; HAIDER, Protokolle 92.

⁶⁶ HAIDER, Protokolle 92; NEISSER, Geschichte 179; KOLMER, Parlament I, 278f.

⁶⁷ Dazu BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 176f.; NESCHWARA, Materialien 4ff., 10ff.

⁶⁸ HASIBA, Notverordnungsrecht 44f.

⁶⁹ JELLINEK, Gesetz und Verordnung 377.

lamentarische Debatten, sein Bestand wurde dabei aber nie ernsthaft in Frage gestellt.

Umstritten war bereits die 1868 auf seiner Grundlage erfolgte Durchführung des Rechts zum Erlass von Ausnahmeverfügungen zum Grundrechte-Katalog, welche 1869 vom Reichsrat in ein Gesetz über den Ausnahmezustand und das Verfahren bei Suspension von Grundrechten umgeformt wurde.⁷⁰ In dieselbe Kategorie fiel die Möglichkeit zur zeitweiligen Einstellung der Geschwornengerichtsbarkeit in Verbindung mit der Strafprozessordnung 1873.⁷¹

Neben der mehrfachen Anwendung dieser Notstandsinstrumente in der Ära Taaffe, welche sogar zu einer Erweiterung um die Einführung von Ausnahmegesetzen und das Sozialistengesetz führte, kam es schon in dieser Zeit zu mehrfachen Überschreitungen des Ermächtigungsbereichs bei der praktischen Handhabung insbesondere auch des Notverordnungsrechts auf Basis des § 14; die Verantwortlichkeit der Minister des Eiserner Ring genannten konservativen Regierungsbündnisses⁷² blieb im Reichsrat wirkungslos, weil von der Mehrheit diese Praxis stillschweigend toleriert wurde. Die große Wende brachten erst die Unruhen unter der Regierung Badeni, als von 1897 bis 1905 dem § 14 nahezu unausgesetzt eine Anwendung zukam⁷³ – wobei die Grenzen seiner „Notwendigkeit“ als staatserhaltendes Instrument oftmals überschritten wurden, sodass es vielfach einem Missbrauch diente.⁷⁴ Danach trat – bedingt durch die Einführung des allgemeinen Wahlrechts – eine

Beruhigung der innenpolitischen Situation ein, der Ausbruch des Ersten Weltkriegs führte von Juni 1914 bis zur Wiedereinberufung des Reichsrats im Mai 1917 unter Stürgkh aber zu einem neuerlichen Notverordnungsregime,⁷⁵ an dessen Beginn mit einem Kriegswirtschaftlichen Verordnungsrecht ein weiteres, sekundäres Notverordnungsrecht auf Basis des § 14 geschaffen wurde.⁷⁶

Korrespondenz:

Prof. Dr. Christian NESCHWARA
Universität Wien
Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
Juridicum
Schottenbastei 10–16
A-1010 Wien
christian.neschwara@univie.ac.at
ORCID-Nr. 0000-0001-7956-4439

Abkürzungen:

GG-RV Grundgesetz über die Reichsvertretung
RV 1849 Reichsverfassung 1849

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

⁷⁰ RGBl. 136/1868, RGBl. 66/1869. Dazu HASIBA, Notverordnungsrecht 49–53; BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 190.

⁷¹ RGBl. 120/1873.

⁷² Hierzu JENKS, *Austria under the Iron Ring*.

⁷³ Siehe dazu den Beitrag von Helmut Gebhardt in diesem Band.

⁷⁴ Daher der von Hasiba für seine Monografie über das Notverordnungsrecht gewählte Untertitel: „Notwendigkeit und Missbrauch eines staatserhaltenden Instruments“.

⁷⁵ Siehe dazu den Beitrag von Anita Ziegehofer in diesem Band.

⁷⁶ Siehe dazu den Beitrag von Kamila Staudigl-Ciechowicz in diesem Band.

Literatur:

- Edmund BERNATZIK, Die Österreichischen Verfassungsgesetze (Wien 21910).
- Wilhelm BRAUNEDER, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ (Wien 2009).
- DERS., Verfassungsentwicklung, in: Helmut RUMPLER, Peter URBANITSCH (Hgg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. VII: Verfassung und Parlamentarismus, 1. Halbbd.: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentativkörperschaften (Wien 2000) 69–237.
- Horst BRETTNER-MESSLER (Bearb.), Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867, Abteilung V: Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, Bd. 1 (Wien 1977).
- Hermann BUTZER, Indemnität, in: HRG², Bd. 2 (Berlin 2012) 1204–1206.
- Die neue Gesetzgebung Österreichs. Erläutert aus den Reichsraths-Verhandlungen. Erster Band: Die Verfassungsgesetze und die Gesetze über den finanziellen Ausgleich (Wien 1868).
- Friedrich ENGEL-JANOSI, Einleitung, in BRETTNER-MESSLER, Protokolle XXII^f, XXIV.
- Adalbert ERLER, Indemnität, in: HRG¹, Bd. 2 (Berlin 1978) 342f.
- Christoph GUSY, Notstandsgesetze, in: HRG², Bd. 3 (Berlin 2016) 1994f.
- Christoph GUSY, Notverordnungsrecht, in: HRG², Bd. 3 (Berlin 2016) 1998–2002.
- Barbara HAIDER, Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867 (= Fontes Rerum Austriacarum, II. Abteilung: Diplomataria et Acta 88, Wien 1997).
- Gernot D. HASIBA, Das Notverordnungsrecht in Österreich 1848–1917. Notwendigkeit und Mißbrauch eines „staatserhaltenden Instrumentes“ (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie XXII, Wien 1985).
- Georg JELLINEK, Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage (Freiburg im Breisgau 1887).
- William JENKS, Austria under the Iron Ring 1879–1893 (Charlottesville 1965).
- Thomas KLETEČKA, Klaus KOCH (Bearb.), Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates 1848–1867, Abteilung V: Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, Bd. 6, 7 (Wien 1989, 1992).
- Gustav KOLMER, Parlament und Verfassung in Österreich Bd. 1: 1848–1869 (Wien–Leipzig 1902).
- Wenzel LUSTKANDL, Verordnungsrecht, in: Ernst MISCHLER, Josef ULBRICH (Hgg.), Österreichisches Staatswörterbuch, Bd. II, Teilbd. 1. (Wien 1897) 1782–1788.
- Stefan MALFÉR, Die Protokolle des Österreichischen Ministerrates 1848–1867, Abteilung V: Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, Bd. 2, 3, 5, 8, 9 (Wien 1981, 1985, 1989, 1994, 1997).
- Karl NEISSER, Zur Geschichte des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. December 1867. Verhandlungen im Reichsrath und andere Materien (Wien 1898).
- Christian NESCHWARA, Materialien zur Geschichte der österreichischen Grundrechte. 150 Jahre Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Wien 2017).
- Ilse REITER (Hg.), Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848–1955 (Wien 1997).
- Helmut RIDDER, Notstand II (staatsrechtlich), in: HRG¹, Bd. 3 (Berlin 1984) 1072–1084.
- Ludwig SPIEGEL, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrechte (Wien 1893).
- Ludwig SPIEGEL, Notverordnungen, in: Ernst MISCHLER, Josef ULBRICH (Hgg.), Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 3 (Wien 21907) 714–730.
- Michael STOLLEIS, Notverordnungsrecht, in: HRG¹, Bd. 3 (Berlin 1984) 1091–1095.