

Helmut GEBHARDT, Graz

Die Praxis des § 14-Notverordnungsrechts von 1868 bis 1914

The Practice of the 'Section 14 Emergency Decree' from 1868 to 1914

Within the framework of the December Constitution of 1867, section 14 of the Basic Law on the Parliament (Imperial Council) allowed the Imperial Government under certain circumstances to take emergency measures without the prior consent of the Parliament. Initially only used in justified exceptional cases, it experienced a real peak at the end of the 19th century due to parliamentary crises. This procedure was only possible because the Parliament remained largely passive, and so the Government had to expect no decisive resistance for a long time. It was only very late that the Parliament adopted a critical stance, which led to a slightly different practice.

Keywords: Austrian Empire – Emergency Decree – Imperial Council – December Constitution 1867

I. Erste Anwendungsfälle (1868–1871)

Das Notverordnungsrecht war im § 14 des „Gesetzes vom 21. Dezember 1867 wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird“ verankert worden.¹ Dabei wurden diesen kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft sehr enge Grenzen gesetzt. Es gab strikte Formvorschriften mit klar definierten Voraussetzungen und inhaltlichen Beschränkungen. Nach den Intentionen des damaligen Gesetzgebers sollte dieses Recht also nur in wenigen, gut begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Die folgenden Jahre und Jahrzehnte zeigten aber bald eine völlig andere Anwendungspraxis.²

¹ RGBl. 141/1867.

² Das grundlegende Standardwerk zum Thema ist HASIBA, Notverordnungsrecht. Kurze Übersichten zu Inhalt und Entwicklung finden sich z.B. bei Arbeitsgemeinschaft Österreichischer Rechtsgeschichte, Rechts- und Verfassungsgeschichte 219; DOMANIG, Notverordnungsrecht; NEISSER, Geschichte 197–211;

Den ersten Fall der praktischen Anwendung gab es bereits im Jahr nach Erlassung der Dezemberverfassung. Denn schon mit Anfang 1868 begannen sich krisenhafte Entwicklungen in der Monarchie abzuzeichnen. Große Teile der tschechischen Bevölkerung waren mit dem Ausgleich und der neuen Staatskonstruktion nicht zufrieden und verlangten für die böhmischen Länder im Prinzip eine ähnliche Stellung wie sie Ungarn mit dem Ausgleich erhalten hatte. Vorerst verweigerten die tschechischen Politiker die Mitarbeit am Staat und boykottierten den Reichsrat und die Landtage. Dazu gab es bereits ab dem Jahresbeginn 1868 vor allem in Böhmen immer wieder Demonstrationen. Die Situation eskalierte schließlich Anfang Oktober, als es in Prag zu Massendemonstrationen und schweren Ausschreitungen kam.³

SPIEGEL, Notverordnungen; WEINHANDL, Notverordnungen 30–40.

³ Zu diesen Entwicklungen vgl. KOLMER, Parlament 1, 345ff.; HASIBA, Notverordnungsrecht 47.

Der damalige provisorische Ministerpräsident Eduard Graf Taaffe sah sich daher veranlasst, Maßnahmen zu setzen, um für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Dazu bot an sich der Artikel 20 des „Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ eine rechtliche Handhabe.⁴ Dort war nämlich verankert worden, dass in Ausnahmefällen wichtige Grundrechte suspendiert werden konnten. Allerdings war auch vermerkt, dass diesbezügliche nähere Bestimmungen in einem eigenen Gesetz geregelt werden sollten. Da es ein derartiges Gesetz noch nicht gab, entschloss sich die Regierung, mit Einverständnis des Kaisers, kurzerhand, nicht weiter zu warten, sondern behalf sich mit dem § 14. Es wurde also am 7. Oktober 1868 eine kaiserliche Verordnung erlassen, welche die Befugnisse der Regierung bezüglich der Suspension von Grundrechten detailliert regelte.⁵ So konnte dann auf Basis dieser rechtlichen Grundlage am 10. Oktober 1868 durch Verordnung des Gesamtministeriums der Ausnahme- bzw. Belagerungszustand über Prag und Umgebung verhängt werden, wodurch die Vereins- und Versammlungsfreiheit sowie die Pressefreiheit vorübergehend aufgehoben wurden.⁶

Diese beiden Verordnungen wurden bereits eine Woche später, in der nächsten Sitzung, dem Abgeordnetenhaus vorgelegt. Taaffe verwies dabei ausdrücklich darauf, dass die Regierung es als ihre „heilige Pflicht“ betrachtete, „der Verfassung ihren vollen Schutz zu gewähren“.⁷ Dort gab es dann zwar Debatten zum Inhalt der Verordnung, aber zur Anwendung bzw. der Notwendigkeit, dies im Wege einer § 14-

Verordnung zu erlassen, erfolgten keine Wortmeldungen.⁸ Nach der parlamentarischen Behandlung wurde dann der Text der § 14-Verordnung mit nur wenigen Änderungen in ein entsprechendes Gesetz übernommen und am 5. Mai 1869 vom Kaiser unterfertigt.⁹ Gleichzeitig wurde ausdrücklich die § 14-Verordnung außer Kraft gesetzt. Der Ausnahmezustand in Prag war übrigens bereits eine Woche zuvor per Verordnung aufgehoben worden.¹⁰

Auch die zweite Notverordnung, die auf Basis des § 14 erlassen wurde, stand in Zusammenhang mit Unruhen und dem Ausnahmerecht. Hintergrund war das im Jahre 1868 erlassene Wehrgesetz, das die allgemeine Wehrpflicht einführte und damit einzelne bis dahin bestehende Sonderregelungen ersetzte.¹¹ In Cattaro [Kotor], das damals zum Königreich Dalmatien gehörte und heute in Montenegro liegt, kam es deshalb im Herbst 1869 zu größeren Unruhen, weil die bis dahin vom Militärdienst befreiten Männer zur Landwehr eingezogen werden sollten. Um diese Unruhen in den Griff zu bekommen, wurde am 25. Oktober 1869 eine § 14-Verordnung erlassen. Darin wurde dem Militärkommandanten des Bezirkes Cattaro die gesamte vollziehende Gewalt im politischen und polizeilichen Bereich übertragen.¹² Auch diese Verordnung wurde gleich bei der nächstmöglichen Sitzung dem Parlament vorgelegt. Doch im Reichsrat kam es dann zu erheblichen Verzöge-

⁴ „Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder“, RGBl. 142/1867.

⁵ „Kaiserliche Verordnung vom 7. October 1868“, RGBl. 136/1868.

⁶ „Verordnung des Gesamt-Ministeriums vom 10. October 1868“, RGBl. 137/1868.

⁷ StenProtAH 4. Sess., 4185 (17. 10. 1868).

⁸ HASIBA, Notverordnungsrecht 49ff.; KOLMER, Parlament 364f.

⁹ „Gesetz vom 5. Mai 1869“, RGBl. 66/1869.

¹⁰ „Verordnung des Gesamt-Ministeriums vom 28. April 1869“, RGBl. 53/1869.

¹¹ „Gesetz vom 5. December 1868, womit für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder die Art und Weise der Erfüllung der Wehrpflicht geregelt wird“, RGBl. 151/1868.

¹² „Kaiserliche Verordnung vom 25. October 1869“, RGBl. 162/1869. Zuvor war schon per Verordnung des Gesamtministeriums vom 9. 10. 1869 der Ausnahmezustand für Cattaro angeordnet worden, RGBl. 156/1869.

rungen bei der Behandlung dieser Frage und letztlich im Frühjahr 1870 aus politischen Gründen zu einer längeren Vertagung des Parlaments.¹³ Und deshalb wurde letztlich die betreffende § 14-Verordnung gut ein Jahr später – im November 1870 – durch kaiserliche Verordnung wieder aufgehoben.¹⁴

Inzwischen hatten sich nämlich auf politischer Ebene etliche Umbrüche ergeben. Es kam zu mehreren Wechseln in der Regierung und im Amt des Ministerpräsidenten. Und vor allem kam es, wie bereits erwähnt, zu einer längeren Vertagung des Reichsrats. Denn aus nationalen Gründen boykottierten inzwischen nicht nur die Tschechen, sondern auch Polen, Slowenen und Italiener die Arbeit des Parlaments.¹⁵

Deshalb wurden im Frühjahr und Sommer 1870 unter Ministerpräsident Alfred Józef Potocki wieder drei § 14-Verordnungen erlassen. Thematisch ging es bei diesen nicht um Ausnahmeverfügungen im Zusammenhang mit Ausschreitungen, sondern um drei recht unterschiedliche Sachmaterien. Die erste Verordnung bezüglich der Gerichtsbarkeit in der Landwehr stand in Zusammenhang mit der groß angelegten Neuorganisation dieses Heeresverbandes.¹⁶ Dazu gab es bereits einen parlamentarischen Gesetzesentwurf, der aber auf Grund der Lahmlegung des Reichsrates nicht beschlossen werden konnte. Hier wollte also die Regierung nicht weiter warten, sondern die Landwehr-Reform zügig abschließen.¹⁷ Diese Materie wurde dann ziemlich genau ein Jahr später vom Parlament

mit nur ganz wenigen Veränderungen beschlossen, womit die § 14-Verordnung ihre Wirksamkeit verlor.¹⁸

Die beiden anderen Verordnungen aus dem Jahre 1870 behandelten finanzpolitische Materien und wurden wegen besonderer Dringlichkeit von der Regierung geregelt. Die erste Verordnung vom 28. Juli 1870 hatte mit dem damals gerade begonnenen Deutsch-Französischen Krieg zu tun und sollte der Nationalbank die ungeäumte Möglichkeit geben, den Geldmengen-umlauf an die Veränderungen anzupassen.¹⁹ Die zweite § 14-Verordnung vom 29. August 1870 behandelte mit der Einziehung von diversen Zahlungsmitteln an sich eine eher unbedeutende Thematik, stand aber in Zusammenhang mit der ungarischen Reichshälfte.²⁰ Denn der ausgehandelte Gesetzesentwurf war vom ungarischen Reichstag bereits verabschiedet worden und so sah sich die österreichische Regierung veranlasst, rasch zu reagieren, um die Inkraftsetzung nicht unnötig zu blockieren.²¹

Das parlamentarische Schicksal dieser beiden Verordnungen war recht unterschiedlich. Denn die erste Verordnung erhielt vom Abgeordnetenhaus keine Zustimmung, weil sich inzwischen die finanzpolitischen Rahmenbedingungen verändert hatten. Deshalb wurde diese mit Verordnung der Regierung vom 11. März 1871 ausdrücklich außer Kraft gesetzt.²² Die zweite Verordnung war dann allerdings die erste § 14-Verordnung, die von beiden Parlamentskam-

¹³ Zu den politischen Entwicklungen vgl. SKOTTSBERG, *Parlamentarismus* 60f.

¹⁴ „Kaiserliche Verordnung vom 14. November 1870“, *RGBl.* 133/1870. Der Ausnahmezustand war bereits mit Verordnung vom 7. 3. 1870 aufgehoben worden, *RGBl.* 19/1870.

¹⁵ HASIBA, *Notverordnungsrecht* 55f.; KOLMER, *Parlament* 2, 50ff.; KOLLER, *Obstruktion* 61.

¹⁶ „Kaiserliche Verordnung vom 8. Mai 1870“, *RGBl.* 72/1870.

¹⁷ HASIBA, *Notverordnungsrecht* 55f.

¹⁸ „Gesetz vom 23. Mai 1871, betreffend die Ausübung der Gerichtsbarkeit über die Landwehr“, *RGBl.* 45/1871. Die Außerkraftsetzung wird im § 15 dieses Gesetzes ausdrücklich erwähnt.

¹⁹ „Kaiserliche Verordnung vom 28. Juli 1870“, *RGBl.* 93/1870.

²⁰ „Kaiserliche Verordnung vom 29. August 1870“, *RGBl.* 108/1870.

²¹ HASIBA, *Notverordnungsrecht* 57.

²² „Verordnung des Gesamtministeriums vom 11. März 1871“, *RGBl.* 17/1871; SPIEGEL, *Notverordnungen* 727.

mern vollinhaltlich bestätigt wurde. Dabei tauchte aber die prinzipielle Frage auf, wie diese Genehmigung im Reichsgesetzblatt zu verlautbaren war. Schließlich entschied man sich, dass dies durch eine Kundmachung der Regierung ohne neuerliche Wiederverlautbarung des Verordnungstextes zu geschehen habe. Diese Kundmachung erfolgte dann am 16. April 1871, wodurch die diesbezügliche Verordnung definitive Gesetzeskraft erhielt.²³

II. Börsenkrach 1873 und Okkupation Bosnien- Herzegowinas 1878

Die nächsten drei § 14-Verordnungen ergingen im Zusammenhang mit dem Börsenkrach von 1873 – und zwar die erste bereits in den Tagen unmittelbar nach dem sogenannten „schwarzen Freitag“ am 9. Mai 1873, der die Gründerzeit beendete und zur längeren wirtschaftlichen Talfahrt führte. Die Regierung unter Ministerpräsident Fürst Adolf von Auersperg war entschlossen, sofortige Maßnahmen zu treffen. Da die Parlamentstätigkeit unterbrochen war, griff man auf das Instrument der Notverordnung zurück und gewährte der Nationalbank mit der Verordnung vom 13. Mai 1873 die Möglichkeit, auch ohne die sonst nötige Bedeckung durch Edelmetalle, Banknoten und Wechsel auszugeben.²⁴

Ansonsten hielt sich die Regierung damals weitgehend zurück und griff nur noch einmal, mit der Verordnung vom 21. Juni 1873, in die Rechtssetzung ein, in der sie Maßnahmen zur leichteren Sanierung von Aktiengesellschaften

setzte.²⁵ Diese Verordnung enthielt auch Gebührenerleichterungen, was zur verfassungsrechtlichen Frage führte, ob damit eine dauernde Belastung des Staatsschatzes verbunden war, was laut § 14 nicht zulässig war. Doch nach Prüfung durch Justizminister Glaser wurde das verneint, sodass nichts mehr gegen die Erlassung sprach.²⁶

Die dritte Verordnung aus 1873 erging, weil in diesem Jahr auch noch größere Missernten zu verzeichnen waren. Deshalb wurden mit Verordnung vom 23. September 1873 die Einfuhrzölle auf Getreide für ein Jahr aufgehoben.²⁷ Alle drei Verordnungen wurden dann im Laufe des Jahres 1874 vom Reichsrat genehmigt.²⁸

Der nächste größere Einschnitt in der Geschichte der Monarchie war die Okkupation der bisherigen türkischen Provinzen Bosnien und Herzegowina im Jahre 1878. Und auch in diesem Zusammenhang ergingen insgesamt drei § 14-Verordnungen. Die ersten beiden Verordnungen vom 25. Juli und 6. August 1878 ermöglichten den Einsatz von Truppen der dalmatinischen Landwehr außerhalb der Grenzen der Doppelmonarchie, was ansonsten nur im Kriegsfall möglich gewesen wäre.²⁹ Diese beiden Verordnungen wurden dann nach Abschluss des Einsatzes am 17. Oktober von der Regierung selbst wieder aufgehoben.³⁰ Die dritte Verordnung vom 30. August 1878 sah vor, Vereinen, die Sachspenden an die kaiserlichen Truppen zur

²³ „Kundmachung des Gesamtministeriums“, RGBl. 27/1871; HASIBA, Notverordnungsrecht 57ff.

²⁴ „Kaiserliche Verordnung vom 13. Mai 1873“, RGBl. 65/1873; HASIBA, Notverordnungsrecht 67ff.

²⁵ „Kaiserliche Verordnung vom 21. Juni 1873“, RGBl. 114/1873.

²⁶ HASIBA, Notverordnungsrecht 69f.

²⁷ „Kaiserliche Verordnung vom 23. September 1873“, RGBl. 145/1873.

²⁸ HASIBA, Notverordnungsrecht 70f.

²⁹ „Kaiserliche Verordnung vom 25. Juli 1878“, RGBl. 1878/100 und „Kaiserliche Verordnung vom 6. August 1878“, RGBl. 106/1878.

³⁰ „Kaiserliche Verordnung vom 17. October 1878“, RGBl. 127/1878.

Verfügung stellten, Portofreiheit zu gewähren.³¹ Diese Verordnung erhielt dann die nachträgliche Genehmigung durch den Reichsrat.³²

III. Ministerien Taaffe und Windischgrätz (1879–1895)

Ein Jahr später wurde Graf Taaffe zum zweiten Mal in das Amt des Ministerpräsidenten berufen und sollte dann diese Funktion über 14 Jahre – bis zum Jahre 1893 – behalten. Während dieser Epoche ergingen dann einige bedeutsame Notverordnungen. Die erste Verordnung vom 3. Juli 1880 bezüglich eines Termins der Rübenzuckerbesteuerung ist allerdings nicht weiter erwähnenswert.³³ Ganz im Gegensatz zur zweiten kaiserliche Verordnung vom 25. Juni 1882, die für die weitere Handhabung des Notverordnungsrechts erheblichere Bedeutung hatte.³⁴ Hintergrund waren, wie schon 13 Jahre zuvor, schwere Unruhen in Cattaro im Königreich Dalmatien. Deshalb war schon im Februar 1882 gesetzlich angeordnet worden, dass in einigen Bezirken Dalmatiens die Strafjustiz den Militärgerichten übertragen werde – und zwar für einen Zeitraum von sechs Monaten.³⁵ Eine Verlängerung wäre ebenfalls nur per Gesetz möglich gewesen. Die Zustimmung des Parlaments war zum damaligen Zeitpunkt jedoch nicht garantiert. Deshalb entschloss sich die Regierung, diese Ausdehnung der Geltungsdauer per § 14-

Verordnung vorzunehmen. Da aber zum Zeitpunkt der Erlassung dieser Verordnung der Reichsrat noch versammelt war, verstieß diese Vorgangsweise klar gegen den Wortlaut des § 14. Doch dieser Gesetzesbruch wurde auch vom Reichsrat, dem diese Verordnung im Herbst 1882 zur Genehmigung vorgelegt wurde, nicht beanstandet. Die Ausnahmegerichtsbarkeit wurde dann noch mehrmals bis 1885 verlängert, und zwar jeweils per Gesetz. Weitere Notverordnungen in der Ära von Taaffe regelten unaufschiebbare administrative Maßnahmen, wie etwa Befähigungen im Baugewerbe.³⁶

Bis 1893 wurden dann von der Regierung Taaffe noch 13 weitere § 14-Verordnungen erlassen, die aber allesamt unproblematisch waren, weil sie tatsächlich Maßnahmen zur Bekämpfung von wirklichen Notständen enthielten. So gab es etwa mehrere Verordnungen, die finanzielle Unterstützungen für Hochwasser-Opfer vorsahen.³⁷ In diesem Zusammenhang wurde allerdings auch die Frage ventilert, ob dies gegen das in § 14 festgelegte Verbot der Belastung des Staatsschatzes verstieß. Doch Taaffe wies darauf hin, dass man eben in einem Notfall auch Finanzmittel benötige. Ansonsten wäre der ganze § 14 illusorisch. Auch die einzige Notverordnung, die in der Ära von Ministerpräsident Windischgrätz (1893–1895) erging, betraf finanzielle Unterstützungen für die hilfsbedürftige Bevölkerung.³⁸ Trotzdem kann man behaupten, dass ab der Regierungszeit von Taaffe die „Tendenz zum Missbrauch jenes Instruments seitens der Regierung latent vorhanden war“ und das

³¹ „Kaiserliche Verordnung vom 30. August 1878“, RGBl. 117/1878.

³² „Kundmachung des Gesamtministeriums vom 26. März 1879“, RGBl. 44/1879. Zur allgemeinen diesbezüglichen Entwicklung vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 71f.

³³ „Kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1880“, RGBl. 86/1880.

³⁴ „Kaiserliche Verordnung vom 25. Juni 1882“, RGBl. 82/1882.

³⁵ „Gesetz vom 28. Februar 1882, betreffend die Einführung von Ausnahmegerichten in Dalmatien“, RGBl. 22/1882.

³⁶ „Kaiserliche Verordnung vom 16. September 1883“, RGBl. 147/1883. Zur allgemeinen diesbezüglichen Entwicklung vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 74ff.

³⁷ Beispielsweise „Kaiserliche Verordnung vom 26. September 1882“, RGBl. 130/1882 und „Kaiserliche Verordnung vom 23. August 1893“, 135/1893.

³⁸ „Kaiserliche Verordnung vom 24. Juli 1894“, RGBl. 164/1894.

Parlament dies mehr oder weniger stillschweigend hinnahm.³⁹

IV. Hochblüte von 1897 bis 1904

Eine wahre Hochblüte erlebte das Notverordnungsrecht unter den ab 1895 agierenden Ministerpräsidenten. Hatte es von 1868 bis Mitte 1897 insgesamt lediglich 30 Notverordnungen gegeben, so steigerte sich die Zahl danach sehr deutlich.⁴⁰ Den Weg zeichnete eigentlich Kaiser Franz Joseph bereits im Juni 1895 in einer Sitzung des Ministerrates vor, als er meinte: Wenn das Parlament eine „inkorrekte Haltung“ einnehme, dann sei es zu vertagen und man müsse eben von den Bestimmungen des § 14 Gebrauch machen. Und weiters sagte er: „Ordnung müsse geschaffen und mit fester Hand aufrecht erhalten werden.“⁴¹

Auslöser für die weiteren Entwicklungen waren dann aber die allseits bekannten Sprachenverordnungen von Ministerpräsident Kasimir Graf Badeni im Jahre 1897, mit denen Doppelsprachigkeit für alle Gerichts- und Verwaltungsbehörden in Böhmen und Mähren festgelegt wurde.⁴² Dagegen brach ein Sturm der Entrüstung der deutschen Bevölkerung aus, der dann auch zu einem erbitterten Obstruktionskampf im Reichsrat führte, was zur Folge hatte, dass der Kaiser das Parlament am 2. Juni 1897 vorläufig vertagte.⁴³

³⁹ HASIBA, Notverordnungsrecht 88. Zur allgemeinen diesbezüglichen Entwicklung vgl. auch HASIBA, Notverordnungs- und Ausnahmerecht.

⁴⁰ HASIBA, Notverordnungsrecht 87f.; SPIEGEL, Notverordnungen 727.

⁴¹ HASIBA, Notverordnungsrecht 85.

⁴² „Verordnung vom 5. April 1897“, LGBl. Böhmen 12/1897.

⁴³ Zur damaligen Entwicklung vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht, 87; KOLLER, Obstruktion 65ff.; KOLMER, Parlament 6, 258ff.; SKOTTSBERG, Parlamentarismus 91f.

Dieses Datum wurde dann zur Zäsur für die weitere Entwicklung des Notverordnungsrechts. Denn die Regierung Badeni machte sich ab diesem Zeitpunkt konkrete Gedanken über das weitere Vorgehen. Bis dahin hatte es in ihrer Amtszeit nur zwei Notverordnungen gegeben, die dringende Notstandsunterstützungen betrafen.⁴⁴ Doch nun änderte sich diese Linie: Im Falle, dass der Reichsrat seine Obstruktion fortsetzte, sollte in umfassender Weise vom Instrument des § 14 Gebrauch gemacht werden.⁴⁵

Das wurde dann gleich im Sommer 1897 umgesetzt. Mit mehreren Notverordnungen wurden z.B. steuerrechtliche Änderungen und Budgetmaßnahmen getroffen.⁴⁶ Auf den ersten Blick waren das harmlose Dinge, aber damit wurde der Weg bereitet, auf dem dann andere Regierungen folgen sollten: Ohne wirkliche Notwendigkeit wurde am Steuerbewilligungsrecht und am Budgetrecht des Parlaments vorbei agiert.

Badeni startete einen neuerlichen Versuch, indem er den Reichsrat für 23. September 1897 wieder einberief. Doch die parlamentarischen Auswüchse steigerten sich ins Unermessliche: Schreiduelle, Handgreiflichkeiten oder Störung der Reden durch Musikinstrumente waren an der Tagesordnung. Es war keine reguläre Arbeit des Parlaments mehr möglich.⁴⁷ Badeni wurde durch Paul Gautsch von Frankenthurn ersetzt und gleichzeitig erfolgte am 28. November 1897 die Vertagung des Reichsrats. Da vorläufig an eine Wiedereinberufung des Parlaments nicht zu denken war, wurden nun von der Regierung zu Ende des Jahres 1897 die notwendigen gesetzlichen Maßnahmen mit etlichen problematischen § 14-Verordnungen umgesetzt, wie etwa

⁴⁴ „Kaiserliche Verordnung vom 24. August 1896“, RGBl. 155/1896; „Kaiserliche Verordnung vom 18. Februar 1897“, RGBl. 60/1897.

⁴⁵ HASIBA, Notverordnungsrecht 97ff.

⁴⁶ Beispielsweise „Kaiserliche Verordnung vom 15. Juli 1897“, RGBl. 169/1897.

⁴⁷ KOLMER, Parlament 6, 320ff.; KOLLER, Obstruktion 66ff.

die Festlegung des Budgets für das kommende Jahr und die Verlängerung des mit Ungarn bestehenden Zoll- und Handelsbündnisses.⁴⁸

Die Regierung von Gautsch wurde im März 1898 durch Ministerpräsident Franz Fürst von Thun-Hohenstein ersetzt, gleichzeitig wurde auch der Reichsrat wieder einberufen. Doch auch jetzt war keine reguläre Parlamentsarbeit möglich, da weiterhin die national motivierten Sprachendebatten im Vordergrund standen. Zu Ende des Jahres 1898 wurde der Reichsrat vertagt, dann nach wenigen Wochen wieder einberufen und schließlich am 1. Februar 1899 auf unbestimmte Zeit vertagt. Jetzt machte Thun-Hohenstein von den Möglichkeiten des § 14 umfassend Gebrauch und regierte für die nächsten acht Monate nahezu absolutistisch. Letztlich ergingen während seiner Regierungszeit von eineinhalb Jahren insgesamt 28 Notverordnungen.⁴⁹

Vor allem die liberale Linke machte daraufhin gegen den § 14 mobil und verlangte dessen völlige Abschaffung. Aber auch aus anderen politischen Richtungen machte sich Unmut breit. Als auch noch diverse Gebühren mittels § 14-Verordnungen angehoben wurden, kam es sogar zu etlichen Demonstrationen.⁵⁰

Bald gab es mit Manfred Graf Clary-Aldringen wieder einen neuen Ministerpräsidenten, der sich dann verpflichtete, den § 14 nicht weiter zu anzuwenden.⁵¹ Seine wichtigste Maßnahme war die im Oktober erfolgte Aufhebung der Sprachenverordnungen.⁵²

⁴⁸ „Kaiserliche Verordnung vom 28. December 1897“, RGBl. 304/1897 und „Kaiserliche Verordnung vom 30. December 1897“, RGBl. 308/1897. Zu den damaligen Entwicklungen vgl. KOLMER, Parlament 6, 363ff.

⁴⁹ KOLMER, Parlament 7, 329f.; SKOTTSBERG, Parlamentarismus 94.

⁵⁰ KOLMER, Parlament 7, 394ff.; SKOTTSBERG, Parlamentarismus 98.

⁵¹ SKOTTSBERG, Parlamentarismus 98.

⁵² „Verordnung vom 14. Oktober 1899“, LGBl. Böhmen 59/1899.

Nach diesem folgenschweren Schritt wurde im Herbst 1899 zwar der Reichsrat wieder einberufen, doch nun gab es massive Obstruktion durch die tschechische Seite mit unschönen Szenen im Parlament. Erst Ministerpräsident Ernest von Koerber gelang schließlich im Jänner 1900 die Bildung eines dauerhafteren Kabinetts.⁵³ Doch das Parlament wurde auch danach immer wieder vertagt, und während der Unterbrechungen kam es seitens der Regierung zur uneingeschränkten Anwendung des § 14. Man kann sogar behaupten, dass in der Regierungszeit von Koerber, die bis Jahresende 1904 reichte, der § 14 seine absolute Hochblüte erlebte. Nicht weniger als 33 Notverordnungen sind in seiner Amtszeit ergangen. Außerdem wurde die geschäftsmäßige Behandlung der Verordnungen in den zwischendurch einberufenen Sitzungen des Reichsrats auf die lange Bank geschoben.⁵⁴

V. Debatten um den § 14

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass es seit den politischen Krisen des Jahres 1897 auf parlamentarischer Ebene und auch in Fachpublikationen laufend diverse Diskussionen um die Anwendung des § 14 gab. Darin wurde zum einen die dringende Notwendigkeit einzelner Notverordnungen bestritten, andererseits spielten auch die Bestimmungen des Ausgleichs mit Ungarn bei einigen Verordnungen eine gewisse Rolle. Adolph Menzel wies etwa in der Neuen Freien Presse darauf hin, dass nach diesen Bestimmungen bei gemeinsamen Angelegenheiten Gesetzesbeschlüsse beider Parlamente nötig wären.⁵⁵ Und auch Friedrich Tezner

⁵³ KOLMER, Parlament 7, 495ff.; KOLLER, Obstruktion 70f.; SKOTTSBERG, Parlamentarismus 100.

⁵⁴ HASIBA, Notverordnungsrecht 117ff.

⁵⁵ § 36 des Gesetzes über gemeinsame Angelegenheiten, RGBl. 14/1867. Art. 61 GA XII/1867. MENZEL, Nothverordnung über die Zuckersteuer; MENZEL, Lehre von der Notverordnung 387.

kam in den Juristischen Blättern zum Schluss, dass in den beiden Staaten diesbezüglich Parität zu wahren sei. Dabei sei es aber theoretisch auch möglich, dass in beiden Reichsteilen Notverordnungen erlassen würden.⁵⁶

Aber auch auf Parlamentsebene gab es immer wieder Initiativen: So wurden 1898/99 gleich vier Anträge eingebracht, um mit Ministeranklage gegen die Regierung Thun-Hohenstein vorzugehen. Zum einen wurde die Dringlichkeit einzelner Notverordnungen bestritten. Andererseits wurde auch vorgebracht, dass Verordnungen weiter in Kraft blieben, obwohl sie nicht gleich bei der ersten Parlamentssitzung nach Erlassung der Notverordnung die Genehmigung erhielten. Doch keiner dieser Anträge ging letztlich durch.⁵⁷

Gleichzeitig gab es von der liberalen Linken in den Jahren 1897 bis 1899 auch mehrere Anträge auf völlige Beseitigung des § 14. Denn keiner habe 1867 ahnen können, dass der § 14 „die schärfste Waffe in der Hand des neu aufgelebten Absolutismus“ darstellen würde.⁵⁸ Dabei wies man darauf hin, dass die Regierung ständig das Parlament auflöse und vertage, um dann mit Notverordnungen vorzugehen. Und letztlich bestand natürlich auch die Angst, dass der § 14 das Einfallstor für ein dauerhaftes absolutistisches System bilden könnte, das von der Armee unterstützt wird.⁵⁹

Ende 1899 beriet sogar ein Parlamentsausschuss, was mit dem § 14 zu geschehen habe. Im Abschlussbericht wurde auf Grund verschiedener Argumente empfohlen, den § 14 zu streichen: Die Dringlichkeit sei nur in den seltensten Fällen gegeben gewesen, das Parlament könnte mit den vorhandenen Verkehrsverbindungen auch kurzfristig einberufen werden und zudem hätten

auch Staaten wie England, Frankreich und Ungarn kein vergleichbares Instrument. In diesem Bericht findet sich aber auch die Meinung der Minderheit, die eine etwas strengere Formulierung des § 14 vorschlug.⁶⁰ Aber letztlich erfolgte dann im Plenum keine Behandlung des Berichts, da der Reichsrat vertagt wurde und dann auch noch Neuwahlen stattfanden. Zwar beriet im neu gewählten Abgeordnetenhaus der Verfassungsausschuss wieder dieses Thema, aber letztendlich versandete vorerst auch dieses Vorgehen.⁶¹

VI. Abrechnung mit dem § 14 (1905–1907)

Neue Bewegung kam in die Sache, nachdem die Regierung Koerber zum Jahreswechsel 1904/05 durch den neuen Ministerpräsidenten Paul Gautsch von Frankenthurn abgelöst worden war.⁶² Das Parlament gab seine strikte Obstruktionspolitik auf und entfaltete neue Aktivitäten. Dazu gehörte auch die umfassende Prüfung der seit 1897 erlassenen Notverordnungen, die eigentlich schon seit 1901 als Aufgabe im Verfassungsausschuss lag, doch immer verzögert und auf die lange Bank geschoben worden war.⁶³

Doch nun ging man ernsthafter an die Sache heran und unterzog die insgesamt 76 Notverordnungen, die von 1897 bis 1904 erlassen worden waren, einer eingehenden Beurteilung. Zwar dauerte es auch diesmal noch etwas, aber am 12. Juli 1906 legte der Verfassungsausschuss schließlich den umfassenden Bericht vor.⁶⁴

⁵⁶ TEZNER, Österreichische Nothverordnung.

⁵⁷ HASIBA, Notverordnungsrecht 109.

⁵⁸ StenProtAH 16. Sess., 354 (27. 10. 1899); HASIBA, Notverordnungsrecht 110; NEISSER, Geschichte 186f.

⁵⁹ KOLMER, Parlament 7, 394ff.

⁶⁰ „Bericht des Ausschusses für die Abänderung des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung“, 483 BlgAH 16. Sess.

⁶¹ HASIBA, Notverordnungsrecht 113ff.

⁶² SKOTTSBERG, Parlamentarismus 103.

⁶³ HASIBA, Notverordnungsrecht 118f.

⁶⁴ „Bericht des Verfassungsausschusses betreffend die verfassungsrechtliche Beurteilung der in den Jahren 1897 bis 1904 auf Grund des § 14 St.G.G. vom

Dieser Bericht war dann eine umfassende Abrechnung mit der Anwendung des § 14. Der Missbrauch dieses Instruments wurde detailliert aufgezeigt. Zwar waren die allgemeinen Formvorschriften bei der Erlassung durchwegs eingehalten worden. Doch die entscheidenden Begriffe „Notwendigkeit“ und „Dringlichkeit“ wurden teils sehr extensiv ausgelegt. Lediglich 22 der insgesamt 76 geprüften Notverordnungen wurden als verfassungsrechtlich unproblematisch eingestuft. Weitere 24 Notverordnungen waren verfassungsrechtlich mehr als bedenklich, wurden aber auf Grund der außerordentlichen parlamentarischen Zustände als entschuldigt angesehen. Man konzedierte also, dass die Regierung hier den Boden der Verfassung angesichts des Notstandes verlassen hatte. Doch bei den übrigen 30 Notverordnungen gab es keine Entschuldigungsgründe. Diese wurden eindeutig als verfassungswidrig erklärt, weil hier eine culpa lata – also schweres Verschulden – der jeweiligen Regierung vorlag. In diesen Fällen waren also die Voraussetzungen der Notwendigkeit und Dringlichkeit nicht gegeben. In diesem Bericht finden sich jedoch nicht nur schwere Vorwürfe gegen die jeweiligen Regierungen, sondern auch gegen den Reichsrat selbst. Denn diese Praxis des Notverordnungsrechtes habe sich nur deshalb entwickeln können, weil das Parlament nie ernstlich gegen die absolutistische Handhabung reagiert habe. Kein einziges Mal wurde einer verfassungswidrigen Notverordnung die parlamentarische Genehmigung verweigert.

Trotz dieses Berichts geschah vorläufig nichts. Zwar gab es einzelne Debatten und auch den Antrag, die 20 noch in Geltung befindlichen Notverordnungen aufzuheben. Aber der Reichsrat hatte damals andere Prioritäten, stand doch

21. Dezember 1867, R.G.Bl. Nr. 141, erlassenen Notverordnungen“, 2668 BlgAH 17. Sess. Dazu vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 124–130; SPIEGEL, Notverordnungen 728.

die Einführung des allgemeinen Wahlrechts für Männer auf der Tagesordnung.⁶⁵

VII. 1907 bis 1914

Im Juni 1907 trat erstmals das allgemein gewählte Abgeordnetenhaus zusammen. Die Notverordnungsfrage wurde zwar in beiden Häusern des Parlaments hin und wieder diskutiert, aber es geschah zunächst wieder nichts. Inzwischen wurde zuweilen abermals die Arbeit des Parlaments durch Obstruktion unterbrochen, weil es erneut zu Streitigkeiten zwischen Deutschen und Tschechen kam. Aber in diesen Phasen waren die Regierungen zurückhaltender und so wurde von den Möglichkeiten des § 14 kein Gebrauch gemacht.⁶⁶

Doch im Juni 1910 legte der Verfassungsausschuss des Abgeordnetenhauses einen neuerlichen Bericht vor, der die Notverordnungen von 1897 bis 1904 ins Visier nahm – diesmal aber nicht im Sinne einer Abrechnung, sondern mit der realistischen Frage, was mit diesen Notverordnungen nun zu geschehen habe.⁶⁷ Dabei kam man zum Ergebnis, dass von den 76 Notverordnungen nur acht parlamentarisch erledigt worden waren. Von den übrigen 68 Notverordnungen waren 45 bereits gegenstandslos, weil inzwischen der angestrebte Zweck erfüllt war oder nicht mehr rückgängig gemacht werden konnte. Bei 16 weiteren Verordnungen gab es zwar verfassungsmäßige Bedenken, doch sollte diesen die Genehmigung erteilt werden, weil sonst öffentliche Interessen beeinträchtigt würden. An die Stelle zweier Notverordnungen betreffend Gerichtsgebühren und Vergütungs-

⁶⁵ HASIBA, Notverordnungsrecht 130f.

⁶⁶ HASIBA, Notverordnungsrecht 132ff.

⁶⁷ „Bericht des Verfassungsausschusses über den Antrag des Abgeordneten Dr. Skedl und Genossen, betreffend die Überprüfung der in den Jahren 1897 bis 1904 erlassenen Notverordnungen“, 994 BlgAH, 20. Sess.

zinsen von zurückgezahlten Steuern, die als verfassungswidrig eingestuft wurden, sollten entsprechende Gesetze treten, weil die Materien einer Regelung bedurften. Als problematisch wurden dann die verbleibenden fünf Notverordnungen eingestuft. Drei davon betrafen das Verhältnis zu Ungarn und zwei die Problematik Staatsverträge, wobei der Ausschuss zum Ergebnis kam, dass in diesen beiden Fällen ausnahmslos die Zustimmung des Reichsrats zum Zeitpunkt des Abschlusses nötig gewesen wäre. Obwohl dieser Bericht äußerst gut formuliert und begründet war, wurde er im Plenum nicht weiter diskutiert und hatte so keine praktischen Auswirkungen. Auch das Parlament des allgemeinen Wahlrechts verhielt sich also ähnlich wie das zuvor bestehende Kurienparlament.⁶⁸

Nachdem das Abgeordnetenhaus im März 1911 vorzeitig aufgelöst und Neuwahlen ausgeschrieben worden waren, griff die damalige Regierung unter Ministerpräsident Richard Freiherr von Bienerth noch einmal zum Instrument des § 14 und erließ sechs Notverordnungen.⁶⁹ Nach den Neuwahlen übernahm dann ab November 1911 Karl Graf Stürgkh die Geschäfte des Ministerpräsidenten, der einerseits auf Zusammenarbeit mit dem Parlament setzte, andererseits aber durchaus auch dazu geneigt war, ohne zu zögern den § 14 anzuwenden.⁷⁰

Stürgkh kam dennoch trotz regelmäßiger parlamentarischer Krisen lange Zeit ohne Notverordnungen zurande. Erst am 31. Jänner 1914 musste zur Erlassung eines Budgetprovisoriums wieder von diesem Instrument Gebrauch gemacht werden.⁷¹ Trotz verfassungsrechtlicher Bedenken hielt Stürgkh dieses Vorgehen für

unvermeidlich, denn die tschechische Obstruktion machte wiederum ein parlamentarisches Prozedere unmöglich.⁷²

Im März wurde zwar noch einmal ein Versuch unternommen, das Parlament wieder handlungsfähig zu machen, doch am 16. März 1914 erfolgte eine erneute Vertagung des Reichsrats, und diese sollte dann letztlich drei Jahre andauern.⁷³ Die Regierung rechnete damit, dass die Tätigkeit des Reichsrats nunmehr für längere Zeit unterbrochen sein werde und entschloss sich deshalb, sich nicht zu sehr von den Schranken des § 14 blockieren zu lassen. Das Gebot der dringenden Notwendigkeit wurde also sehr großzügig interpretiert, beziehungsweise eigentlich mehr oder weniger ignoriert. Deshalb ergingen in der Folge laufend § 14-Verordnungen – insgesamt waren es dann bis Kriegsbeginn 18 Verordnungen. Neben eher nebensächlichen Materien, wie z.B. Gebührenbefreiungen waren auch bedeutende sozialpolitische Materien darunter, wie etwa die Bergarbeiter-Unfallversicherung⁷⁴ und die Pensionsversicherung für Angestellte.⁷⁵ Stürgkh hatte mit diesem Vorgehen eine Entwicklung eingeleitet, die dann nach Ausbruch des Krieges verstärkt fortgeführt werden sollte.⁷⁶

VIII. Zusammenfassung

Am Ende lässt sich zusammenfassend festhalten, dass in dem hier betrachteten Zeitraum von 1868 bis Juli 1914 – also in über 46 Jahren – 156

⁶⁸ HASIBA, Notverordnungsrecht 140–144.

⁶⁹ RGBl. 60, 63, 67, 75, 86 und 93/1911; HASIBA, Notverordnungsrecht 144.

⁷⁰ FELLNER, Schicksalsjahre 211; FUSSEK, Ministerpräsident Stürgkh 61; SKOTTSBERG, Parlamentarismus 113f.

⁷¹ „Kaiserliche Verordnung vom 31. Jänner 1914, betreffend die Forterhebung der Steuern und Abgaben“, RGBl. 32/1914.

⁷² FELLNER, Schicksalsjahre 214.

⁷³ HASIBA, Notverordnungsrecht 148f.

⁷⁴ „Kaiserliche Verordnung vom 7. April 1914, betreffend die Unfallversicherung der Bergarbeiter“, RGBl. 80/1914.

⁷⁵ „Kaiserliche Verordnung vom 25. Juni 1914, betreffend die Pensionsversicherung von Angestellten“, RGBl. 138/1914.

⁷⁶ Zu dieser Entwicklung vgl. HASIBA, Notverordnungsrecht 150ff.

Mal das Notverordnungsrecht angewandt wurde.⁷⁷ Dieser eigentlich nur für außergewöhnliche Ausnahmestände geschaffene Behelf der Verfassung wurde in der Realität also sehr häufig zu einem gängigen Mittel der Regierung, um teilweise leichtfertig die Blockaden des Parlaments zu umgehen. Oftmals wollte man sich also der Mühsal des parlamentarischen Gesetzgebungsvorgangs nicht unterziehen und nahm Zuflucht zum § 14, der immer wieder auch als „Diktaturparagraph“ bezeichnet wird.⁷⁸ Bei der Auslegung der im Gesetz verankerten Schranken dieser Bestimmung ging man also nicht im an sich vorgesehenen einschränkenden Sinne vor, sondern im Gegenteil sehr extensiv: Die Anwendung wurde also quasi auf den Kopf gestellt und man hat sich in allen Fällen auf den § 14 gestützt, wo dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen war. Doch dieses Vorgehen war in diesem Umfang nur möglich, weil das Parlament sich insgesamt weitgehend passiv verhielt und die Regierung so keinen entscheidenden Widerstand zu erwarten hatte.⁷⁹

Korrespondenz:

Prof. Dr. Helmut GEBHARDT
 Universität Graz
 Institut für Rechtswissenschaftliche Grundlagen
 Universitätsstraße 15, Bauteil A
 8010 Graz
 helmut.gebhardt@uni-graz.at
 ORCID-Nr. 0000-0002-8557-4876

Abkürzungen:

Siehe das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
[\[http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf\]](http://www.rechtsgeschichte.at/files/abk.pdf)

⁷⁷ FUSSEK, Ministerpräsident Stürgkh 63; Hans HAUTMANN, Geschworenengerichte auf Abruf 20.

⁷⁸ HAUTMANN, Geschworenengerichte 20; REDLICH, Österreichische Regierung 113.

⁷⁹ FRIEDMANN, SANDIG, WACH, Österreichische Verfassung 141f.; SPIEGEL, Notverordnungen 729.

Literatur:

Arbeitsgemeinschaft Österreichische Rechtsgeschichte (Hg.), Rechts- und Verfassungsgeschichte (Wien 42016).

Johannes DOMANIG, Notverordnungsrecht, in: Thomas OLECHOWSKI, Richard GAMAUF (Hg.), Studienwörterbuch Rechtsgeschichte und Römisches Recht (Wien 32014) 348.

Fritz FELLNER (Hg.), Schicksalsjahre Österreichs 1908–1919. Das politische Tagebuch Josef Redlichs, Bd. 1 (Graz–Köln 1953).

Ezechiel FRIEDMANN, Die österreichische Verfassung und die Organisation der Verwaltung, in: Ezechiel FRIEDMANN, Arthur SANDIG, Josef WACH (Hgg.), Ein Hilfsbuch für praktische Juristen, Beamte, Gewerbetreibende, Kaufleute, Haus- und Grundbesitzer usw., enthaltend eine Sammlung aller die Verfassung, Verwaltung, das Finanzwesen, sowie die Justizgesetzgebung, die Industrie, den Handel und das Gewerbe betreffenden Reichsgesetze und Verordnungen, Bd. 1 (Wien u.a. 1905).

Alexander FUSSEK, Ministerpräsident Kral Graf Stürkh und die parlamentarische Frage (phil. Diss., Univ. Wien 1959).

Gernot D. HASIBA, Notverordnungs- und Ausnahmerecht in der Ära Taaffe (1879–1893). Ein Beitrag zur Geschichte der Notstandsregelungen in Österreich, in: Gernot KOCHER (Hg.), Festschrift Bernhard Sutter (Graz 1983) 195–207.

DERS., Das Notverordnungsrecht in Österreich 1848–1917 Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes“ (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie XXII, Wien 1985).

Hans HAUTMANN, Geschworenengerichte auf Abruf. Wie man den Ausnahmestand im alten Österreich rechtlich regelte und praktisch handhabte, in: Justiz und Erinnerung 11 (1995) 19–25.

Oswald KOLLER, Die Obstruktion. Eine Studie aus dem vergleichenden Parlamentsrechte (Zürich–Selnau 1910).

Gustav KOLMER, Parlament und Verfassung in Österreich, 8 Bde. (Wien–Leipzig 1902–1914).

Adolph MENZEL, Die Nothverordnung über die Zuckersteuer, in: Neue Freie Presse, Nr. 11787 vom 17. 6. 1897, 10.

DERS., Zur Lehre von der Notverordnung, in: Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor-Promotion, Bd. 1 (Tübingen 1908) 367–396.

Karl NEISSER, Zur Geschichte des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (Wien 1898) 197–211.

Josef REDLICH, Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkriege (= Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Weltkrieges. Österreichische und ungarische Serie 10, Wien 1925).

Brita SKOTTSBERG, Der österreichische Parlamentarismus (= Göteborgs Kunigl. Vetenskaps- och Vitterhets-Samhälles Handlingar, Femte Följden A/7/4, Göteborg 1940).

Ludwig SPIEGEL, Notverordnungen, in: Ernst MISCHLER, Josef ULBRICH (Hgg.), Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 3 (Wien 1907) 714–730.

Friedrich TEZNER, Die österreichische Nothverordnung und die nach gleichen Grundsätzen zu behandelnden Angelegenheiten, in: JBl. 26 (1897) 361–363 und 32 (1897) 373–376.

Gert WEINHANDL, Die rechtshistorische Darstellung von Notverordnungen in der österreichischen Gesetzgebung (Dipl. Arb., Univ. Graz 2015).