

Fünfzig Jahre Notverordnungsrecht.

(Zum fünfzigsten Jahrestage der Dezemberverfassung.)

Von Universitätsprofessor Dr. Rudolf v. Herrmann.

Wien, 19. Dezember.

Der fünfzigste Jahrestag der Dezemberverfassung bedeutet zugleich die Vollendung eines halben Jahrhunderts des durch sie geregelten Notverordnungsrechtes, welches unter der kurzen Bezeichnung „§ 14“ leider zu ihren populärsten Bestimmungen geworden ist. Eigentlich hat der Substitat bereits im Juli dieses Jahres in aller Stille das fünfzigste Jahr seines nicht immer segensreichen Daseins zurückgelegt; denn das Notverordnungsrecht in seiner heutigen Gestalt wurde bekanntlich schon durch ein besonderes Gesetz vom 16. Juli 1867 geregelt und später dem Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember des gleichen Jahres über die Reichsvertretung als dessen § 14 eingefügt. Ein seltsamer Zufall fügte es aber, daß nahezu am fünfzigsten Jahrestage seines Bestandes, nämlich am 6. Juli d. J., zum ersten Male mehreren nach § 14 erlassenen Notverordnungen, vor allem den vielbesprochenen kaiserlichen Verordnungen über die Einstellung der Geschwornengerichte und die Unterstellung von Zivilpersonen unter die Militärgerichtsbarkeit, die wohl den Höhepunkt der Entartung des verfassungsmäßigen Notverordnungsrechtes bedeuten, durch das Abgeordnetenhaus die Genehmigung verweigert wurde. Dieses Widerwachen des Verständnisses für die Herrschaft der Verfassung und die unbedingte Geltung des Gesetzes, das sich in dem glänzenden, noch nicht abeschlossenen Kampfe gegen die Regelung der wichtigsten Lebensfragen ohne Mitwirkung der Volksvertretung offenbart, fällt zusammen mit den entscheidenden Schlägen, durch welche unsere glorreichen Armeen das Vaterland endgültig von der feindlichen Invasion befreiten, und dieser doppelte Sieg der gerechten Sache nach außen und des Rechtsbewußtseins im Innern bildet die schönste Gedenkfeier der Verfassung, er sühnt den eben abgelaufenen Monaten ein Ruhestück in der Geschichte Oesterreichs.

Das Wesen des Notverordnungsrechtes, welches, richtig angewendet, ein nützliches Mittel augenblicklicher Abhilfe bei Notständen des Staates bedeutet, in seiner mißbräuchlichen Anwendung aber wie ein Gift zerstörend auf den Organismus des Staates wirkt, hat Georg Jellinek, dem es gegönnt war, in die tiefsten Geheimnisse des Staatslebens zu blicken, in folgenden Worten treffend gekennzeichnet: „Aus dem Wesen des Staates und der Regierung ergibt sich, daß es Lagen geben kann, in denen der Augenblick gebietet eine prinzipiell im Wege der Gesetzgebung zu erlassende Anordnung erfordert, ohne daß dieser Weg mit der nötigen Eile betreten werden könnte. Verfügt eine Verfassung in solchen Fällen der Regierung das Recht der Supplimentierung des gesetzgebenden Willens, so schafft sie damit eines jener zu vermeidenden Verhältnisse, wo die Wirksamkeit der natürlichen Kräfte des Staates den von der Rechtsordnung leer gelassenen Raum auszufüllen bestrebt ist. Die Regierung wird hier durch die Gewalt der Umstände gezwungen, auf eigene Verantwortung mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln das Nötige vorzunehmen, und an den Kammern ist es dann, durch nachträgliche Anerkennung des Geschehenen den Bruch des formellen Rechtes zu sühnen. Dem Interesse größtmöglicher Vollkommenheit der Rechtsordnung entspricht es jedoch, wenn in solchen Fällen eine Generalvollmacht für die Regierung verfassungsmäßig festgesetzt wird, in dringenden Augenblicken, bei offenkundiger Unmöglichkeit, den Gesetzesweg zu beschreiten, das Nötige durch gesetzvertretende Verordnungen zu veranlassen. Um Mißbräuche zu verhüten, ist dieses Recht der Notverordnung in den jüngeren Verfassungen, die es akzeptiert haben, mit weitgehenden Klauseln umgeben worden.“ Das Notverordnungsrecht hat daher mit der im Wesen der konstitutionellen Monarchie begründeten Möglichkeit der Kollision zwischen den beiden hier vereinigten Prinzipien, dem des unbeschränkten Monarchen-

rechtes und der Volkshoheit, beziehungsweise zwischen den Trägern der Vollzugs- und der gesetzgebenden Gewalt, deren Kompetenzen restlos abzugrenzen wohl niemals gelingen wird, streng genommen, nichts zu schaffen. Denn in Form der Notverordnung greift die Exekutivgewalt unter außergewöhnlichen Umständen mit vollem Bewußtsein in den verfassungsmäßigen Wirkungsbereich der gesetzgebenden ein, und der Ausgleich ist der nachträglichen Überprüfung durch die Legislative vorbehalten.

Die Frage ist nur, ob es günstiger ist, für derartige Fälle des Notstandes von vornherein durch eine Verfassungsbestimmung vorzuzorgen oder es, unter Umgangnahme von einer besonderen Regelung, der Regierung zu überlassen, diesfalls auf eigene Verantwortung zu handeln. Die Antwort wird für die einzelnen Staaten verschieden ausfallen: In einem Staate, dessen Verfassung im Glauben und im Bewußtsein des Volkes fest eingewurzelt ist, dessen Parlament sich seiner Rechte, aber auch seiner Pflichten gegenüber dem Staate bewußt ist, wird dies allein schon genügen, in Fällen, wo die Regierung genötigt ist, den Schritt ins Dunkle, außerhalb ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen, zu wagen, gegen Mißbrauch zu schützen. In der besonderen Regelung des Notverordnungsrechtes, die schließlich der Mannigfaltigkeit der vorkommenden Notstandsfälle niemals ganz gerecht werden wird, scheint hingegen von vornherein das Eingeständnis eines gewissen Mißtrauens in die Unverbrüchlichkeit der Verfassung zu liegen, das Bestreben, sich für alle Fälle ein Hintertürchen offen zu halten, wenn es auf verfassungsmäßigem Wege durchaus nicht gehen sollte. Bekanntlich schließt jede einem Staatsorgane eingeräumte Gewalt den Anteil zur Überschreitung schon in sich, und es ist immerhin bemerkenswert, daß gerade jene Staaten, in denen die Verfassung längst auf festen Grundlagen ruht, wie England, Ungarn, Belgien, einer Regelung des Notverordnungsrechtes entraten zu können glaubten.

Ähnliche Gedankengänge beherrschten schon vor fünfzig Jahren die parlamentarische Beratung des heutigen Notverordnungsrechtes und man könnte füglich die hierüber im damaligen österreichischen Abgeordnetenhaus durchgeführte Debatte als eine Debatte über die Abschaffung desselben bezeichnen. Auf die Entwicklung des Notverordnungsrechtes in Oesterreich, das bereits in der oktroyierten Verfassung des Jahres 1849 auftrat und sich hier sogar auf die Landesgesetzgebung erstreckt, näher einzugehen, verbietet der enge Raum eines Aufsatzes; es sei in dieser Richtung auf die einschlägigen Arbeiten von E. Spiegel und R. Reisser hingewiesen. Im Jahre 1867 handelte es sich darum, das Notverordnungsrecht der Februarverfassung, welche in dem überaus weit gefaßten § 13 ihres Reichsvertretungsgesetzes der Regierung die Vollmacht in die Hand gab, zur Zeit, als der Reichsrat nicht versammelt ist, in dringenden Fällen die gesetzgebende Gewalt einfach außer Wirksamkeit zu setzen, mit der alleinigen Verpflichtung, „Gründe und Erfolge dem nächsten Reichsrate darzulegen“, gehörig zu begrenzen und die Verantwortlichkeit der Regierung hierfür zu regeln.

Überaus bemerkenswert in dieser Richtung sind die Ausführungen Brexels in der Generaldebatte, dem die Abgeordneten Kaiser, Figuly, Skene und Dinstl kräftig sekundierten. Sie klangen in dem Antrag aus, „der § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung ist aufgehoben“. Da es ganz und gar unmöglich sei, zweckmäßige Klauseln gegen den Mißbrauch des Notparagrafen, durch den die ganze Verfassung in Frage gestellt wurde, aufzustellen, erübrige nach Ansicht des Redners nichts anderes, als ihn gänzlich abzuschaffen, wenn überhaupt das konstitutionelle Leben und das Recht der Volksvertretung zur Wahrheit werden soll. Es sei überdies fraglich, ob für die Übertragung des Gesetzgebungsrechtes an die Exekutive für den Notfall noch ein Bedürfnis vorliege, da doch bei wirklicher Gefahr im Verzuge im Zeitalter des Telegraphen der Reichsrat binnen wenigen Wochen (!) einberufen werden könnte. Mit großer Feinheit weist der nachmalige Bürgerminister darauf hin, daß gerade durch die Regelung des Notverordnungs-

rechtes die Verantwortlichkeit des Ministeriums illusorisch gemacht wird, da sich dieses auch bei ganz zweckmäßigen Maßnahmen auf eine Verfassungsbestimmung zu berufen vermag. Demgegenüber mußte der Berichterstatter Doktor v. Waser zugeben, daß, wo eine streng parlamentarische Regierung besteht und zwischen der Legislative und Exekutive der innigste Parteinverkehr stattfindet, allerdings Überschreitungen unmöglich sind und eine Regelung des Notverordnungsrechtes überflüssig ist; ob wir aber in dieser Lage je sein werden und ob es da nicht rätlich ist, durch mögliche Begrenzung des Notverordnungsrechtes gegen Mißbrauch Vorkehrung zu schaffen, müsse dem Ermessen des Hauses überlassen bleiben.

In der Tat schienen die ersten dreißig Jahre der Dezemberverfassung demjenigen Recht zu geben, die in einer gesetzlichen Begrenzung des Notverordnungsrechtes einen ausreichenden Schutz gegen dessen Mißbrauch erblickten. Von den 26 Notverordnungen dieser Zeit wurde bloß eine, nämlich die kaiserliche Verordnung vom 25. Juli 1870, betreffend die Einrechnung von Wechseln auf auswärtige Plätze in die metallische Bedeckung der Nationalbank, und zwar als durch die Ereignisse überholt, außer Kraft gesetzt. Erst infolge der Lähmung der parlamentarischen Tätigkeit durch die Obstruktion beginnt eine gefährliche Entartung. Die Jahre 1897 bis 1904 bringen 68 Notverordnungen mannigfaltigen Inhaltes; alle denkbaren Gegenstände staatlicher Willensäußerung, internationale Verträge, die Regelung des wirtschaftlichen Verhältnisses zwischen den beiden Reichshälften, Fragen der Justizgesetzgebung, Steuer- und Rekrutenbewilligung werden durch Notverordnung geregelt.

(Ein zweiter Artikel folgt.)