

Fünfzig Jahre Notverordnungsrecht.

(Zum fünfzigsten Jahrestage der Dezemberverfassung.)

Von Universitätsprofessor Dr. Rudolf v. Herraritt.

Siehe Nr. 19156 der „Neuen Freien Presse“ vom 20. Dezember 1917.

20. 12. 1917

Die Ueberzeugung, daß auf parlamentarischem Wege die dringenden Bedürfnisse des Staates nicht befriedigt, die Staatsgeschäfte nicht weiter geführt werden können, veranlaßte die Regierungen, ohne nach dem „Hervortreten der dringenden Notwendigkeit“ zu den bezüglichen Anordnungen zu einer Zeit, wo der Reichsrat nicht versammelt ist, viel zu fragen, diesen Zustand durch Nicht-einberufung, Vertagung oder Auflösung des Parlaments selbst herbeizuführen, ja mitunter auch Vorlagen, für deren Annahme selbst unter normalen Verhältnissen kaum Aussicht bestanden hätte, im Wege der Notverordnung in Wirksamkeit zu setzen. Die Verfassung wurde so unter dem Scheine der Verfassungsmäßigkeit zeitweise völlig außer Kraft gesetzt. Das Haus sah dieser systematischen Untergrabung des Verfassungslebens die längste Zeit apathisch zu. Sie und da erwachte allerdings das Gewissen des Parlaments, und es wurden sogar von der 15. bis zur 17. Session nicht weniger als vierzehn Anträge auf Beseitigung oder Aenderung des Notverordnungsrechtes eingebracht, dessen schärfere Fassung im

die Thronrede, mit welcher die 17. Session eröffnet wurde, verhielt, allein, von einer Abstimmung im Abgeordneten-hause abgesehen, die nahezu die erforderliche Zweidrittel-mehrheit für die Beseitigung des § 14 ergab, kam man über vorbereitende Schritte und oft nur zu Demon-strationszwecken dienende Anträge auf Ministeranlage wegen Mißbrauches des Notverordnungsrechtes nicht hinaus. Eine wahrhaft rühmliche Ausnahme bildet hier der überaus gründliche und sachliche Bericht des Ver-fassungsausschusses vom 12. Juli 1906, dessen Obmann und Berichterstatter, Abgeordneter v. Grabmayr, die vom Jahre 1897 bis 1904 erlassenen Notverordnungen in objektiver Weise prüft, und wenn er auch die schärfsten Worte des Tadelns für das Vorgehen der Regierung findet, die „nur die Form des § 14 mißbraucht, um den äußeren Schein der Verfassungsmäßigkeit zu wahren und der gesetz-widrigen Verfügung das wichtige Moment formaler Legalität zu sichern“, dennoch die Augen vor der wahren Ursache nicht verschließt und auch dem Hause seinen Anteil an der Schuld zuzipft.

Während nun die nachfolgende Periode von 1905 bis 1914 bloß sechs Fälle der Notverordnung aufweist, trat mit dem Ausbruche des Weltkrieges das Notver-ordnungsrecht insofern in ein neues Stadium, als die Re-gierung in der großen Schicksalsstunde des Reiches sich nicht veranlaßt fand, an die Vertagung seiner Völker zu appellieren, sondern das Parlament aus der Reihe der Verfassungseinrichtungen tatsächlich zur Gänze auszuschalten und die für die Bedürfnisse des Krieges in erhöhtem Maße einsetzende und in alle Lebensverhältnisse auf das tiefste eingreifende Normierungstätigkeit ausschließlich im Wege von kaiserlichen Verordnungen vornahm, die nur die äußer-liche Form der Notverordnung an sich tragen; denn es handelte sich tatsächlich um eine Sistierung der Ver-fassung. Das Jahr 1914 bringt 59, das Jahr 1915 55 und das Jahr 1916 44 derartige Verordnungen. Erst als der allgemeine Ruf nach Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände durch das kaiserliche Patent vom 26. April 1917, das den Reichsrat zu seiner verfassungsmäßigen Tätigkeit wieder einberief, Gehör gefunden hatte, hörte dieser Zustand auf. Die kaiserliche Verordnung vom 9. April 1917 über die Erhöhung des Branntweinsteuerzuschlages schließt die Reihe dieser Kriegsnotverordnungen, und mit der am 11. Juni 1917 sanktionierten Neuordnung der Geschäfts-ordnung des Reichsrates hielt wiederum das Gesetz seinen Einzug in das Reichsgesetzblatt, um aus demselben hoffentlich nie wieder zu verschwinden. Der neue Reichsrat ging mit den Notverordnungen sofort ins Gericht und am 6. Juli 1917 wurde zum erstenmal seit dem Bestande der Dezemberverfassung der Beschluß gefaßt, mehreren dieser Notverordnungen — es waren dies, wie erwähnt, die zeitlich viel beprochenen kaiserlichen Verordnungen über die zeitweilige Einstellung der Wirksamkeit der Geschworenen-gerichte und über die zeitweilige Unterstellung von Zivil-personen unter die Militärgerichtsbarkeit — die Genehmigung formell zu verweigern, worauf dieselben sofort außer Wirksamkeit gesetzt wurden.

Bei der Wertung der Bedeutung des Notverordnungsrechtes, wie es durch die Dezember-verfassung geregelt worden ist, muß der Wortlaut des Notverordnungsparagrafen, nach welchem derartige kaiserliche Verordnungen nur erlassen werden können, „wenn sich die dringende Notwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrates erforder-lich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist“, als bekannt vorausgesetzt werden; ebenso die sich an

Neue Presse

20. 12. 1917

97

denselben knüpfenden Kontroversen, insbesondere hinsichtlich der Bedeutung der provisorischen Gesetzeskraft, mit welcher solche Verordnungen ausgestattet sind, der Wirkung der unterbliebenen Beschlußfassung des Reichsrates über der-artige Verordnungen usw. Es sei hier mit wenigen Worten nur eine der Kontroversen wegen ihrer prinzipiellen Be-deutung gedacht, zumal sie gelegentlich der jüngsten Beratung des Gesetzes über die Bildung der Geschworenenlisten, dessen Erlassung infolge der erwähnten Außerkräftsetzung der kaiserlichen Verordnungen über die Einstellung der Ge-schworenengerichte notwendig geworden war, mehrfach erwähnt wurde. Es handelt sich um die Frage, von welchem Zeitpunkt an die Notverordnung, wenn ihr die Genehmigung des Parlaments verweigert worden ist, wie dies eben bezüglich der oben angeführten Verordnungen geschah, ihre provisorische Gesetzeskraft, also ihre Wirksam-keit als Gesetz, verliert, ob diese Wirksamkeit schon vom Zeitpunkte der Erlassung (ex tunc) oder erst von der Außerkräftsetzung infolge verweigerter parla-mentarischer Genehmigung (ex nunc) eintrete. In dieser Hinsicht wurde mehrfach unterschieden, ob einer Not-verordnung wegen ihrer Verfassungswidrigkeit, also weil sie den Voraussetzungen des § 14 nicht entspricht, die Genehmigung versagt wurde, oder ob diese Verweigerung ungeachtet des Vorhandenseins dieser Voraussetzungen wegen bloßer Unzweckmäßigkeit des Verordnungsinhalts erfolgt ist. Es wurde nämlich die Ansicht ausgesprochen, daß im ersten Falle, also bei Verfassungswidrigkeit der Verordnung, die Erlöschung vom Zeitpunkte der Erlassung (ex tunc) eintrete. Jedoch mit Unrecht. Es mag ja zugegeben werden, daß eine Notverordnung, die nach ihrem Inhalt über die durch den § 14 gezogenen Schranken hinausgeht, zum Beispiel eine Aenderung des Staatsgrundgesetzes enthält, eigentlich nur den Schein einer solchen an sich trägt. Allein für die Gültigkeit (Anwendbarkeit) derselben, die durch die Bindung auch des Richters an eine solche Ver-ordnung während der Dauer ihrer provisorischen Gesetzes-kraft praktisch wird, wie dies die Rechtsprechung unserer obersten Gerichte allgemein annimmt, muß das äußere Moment der Erfüllung der formalen Erfordernisse des § 14, nämlich die Kundmachung im Reichsgesetzblatt, mit der ausdrücklichen Beziehung auf diese Bestimmung des Staats-grundgesetzes und Unterzeichnung durch sämtliche Minister, genügen. Ebenso wie ein gehörig kundgemachtes, wenn auch offenbar verfassungswidrig erlassenes Gesetz, zum Beispiel eine kompetenzwidrige Aenderung eines Reichsgesetzes durch ein Landesgesetz, gültig ist, das heißt, den Richter unbedingt bindet, ebenso eine ordnungsmäßig, das heißt unter Ein-haltung der formellen Erfordernisse kundgemachte Not-verordnung; allerdings nur provisorisch, für die Dauer ihres Bestandes. Es ist ein unbedingtes Postulat der Rechtsficherheit, daß die Verbindlichkeit einer Gesetzesnorm an ein äußerlich auch für den Richter feststellbares Moment geknüpft sei, welches hier aber nur in der formell ordnungsmäßigen Kundmachung bestehen kann. Bei Anerkennung dieses Grundsatzes kann aber kein Unterschied gemacht werden in der Richtung, ob die Notverordnung wegen Verfassungswidrigkeit oder bloß als unzweckmäßig später außer Kraft gesetzt wurde. Diese Unterscheidung hat allerdings eine andere schwerwiegende Bedeutung, nämlich für die Frage der Verantwort-lichkeit der Regierung für die Erlassung der Not-verordnung. Eine bloß unzweckmäßige Notverordnung kann nur die politische Verantwortlichkeit, eine verfassungs-widrige dagegen unter Umständen die rechtliche Ver-antwortlichkeit des unterzeichneten Ministeriums vor dem Staatsgerichtshofe zur Folge haben. Denn durch sie ist ein Verfassungsgesetz verletzt worden, während durch erstere nur eine nach Anschauung des Parlaments unzweckmäßige Maß-

regel getroffen wurde. Auch praktische Gründe sprechen gegen das Aufhören der Wirksamkeit einer verfassungswidrigen Notverordnung ex tunc. Es würde einen geradezu chaotischen Zustand herbeiführen, wenn alle im Gefolge einer nach-träglich aufgehobenen provisorischen Regelung erlassenen Einzelverfügungen, gerichtlichen Urteile, erworbenen Rechte rückgängig gemacht werden sollten. Man denke etwa an die Wirkungen der durch eine, wenn auch verfassungswidrige, Notverordnung erfolgten Erlassung eines Budgetprovisoriums oder der Bewilligung des Mecklenburkontingents. Es ist ein im öffentlichen Rechte festgehaltener Grundsatz, daß die Wirkungen eines nachträglich als ungesetzlich erkannten Zustandes, zum Beispiel der Teilnahme von Mitgliedern einer Versammlung, deren Mitgliedschaft nachträglich als ungesetzlich erklärt wurde, an den Beschlüssen derselben in der Regel nicht zurückbeziehend annulliert, sondern aufrecht erhalten werden.

Die hier berührten Zweifel und Schwierigkeiten werden indessen gar nicht entstehen, wenn das Not-verordnungsrecht streng im Geiste des Gesetzgebers gehand-habt wird und nicht bloß die zeitweise Außerkräftsetzung der Verfassung maskieren soll. Diese Erwägung, und das ist der Kern der Sache, muß zugleich bestimmend sein für die Beantwortung der Frage, ob der Fortbestand des durch unsere Verfassung geregelten Notverordnungs-rechtes den heutigen Verhältnissen überhaupt noch entspricht.

(Ein dritter Artikel folgt.)