

Ewald WIEDERIN, Wien

Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten

Emergency Decrees by the Federal President

The Austrian constitution of 1920 concentrated all power in the parliament; provisions on a state of emergency were consciously renounced at that time. An amendment from 1929 strengthened the executive branch, introducing a power of the Federal President to issue emergency decrees. In the course of deliberations, however, the Social Democrats succeeded in making the adoption of such regulations subject of the approval of a permanent parliamentary subcommittee. This emergency authority has never been used to this day. However, the instrument of permanent subcommittees was taken up in other contexts in order to ensure parliament's influence in situations where decisions need to be taken quickly

Keywords: *Austrian constitution of 1920 – constitutional amendment of 1929 – emergency decrees – Federal President – permanent subcommittees*

I. Absage an Notstandbefugnisse in der Bundesverfassung von 1920

Wie macht man das Parlament fähig zur Macht? Eine der stringentesten Antworten auf diese von Max Weber formulierte Frage¹ findet sich im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz von 1920.² In seiner Stammfassung konzipierte es das Parlament in Bund und Ländern als Machtzentrale, von der alle staatlichen Funktionen ihren Ausgang nehmen und von der aus alle staatlichen Organe beschickt werden. Das Parlament beschloss die Gesetze, es wählte die Regierung und das Staatsoberhaupt, es wirkte an

der Vollziehung mit und kontrollierte sie, es bestellte den Rechnungshofpräsidenten, und es war in die Bestellung der Richter des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes eingebunden.³

Dass dieses Herz der Republik einmal im Schlagen aussetzen könnte, kam niemandem in den Sinn. Das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Parlamente und in die Kompromissfähigkeit der Parteien war dermaßen groß, dass eine Notstandsverfassung noch nicht einmal diskutiert wurde. Keiner der Verfassungsentwürfe der politischen Parteien sah die Befugnis eines obersten Organs der Verwaltung vor, im Notstandsfall dringliche Anordnungen zu treffen. Das ist umso bemerkenswerter, als die Weimarer Reichsverfassung, die ansonsten vielfach zur Richtschnur diente, in ihrem Art. 48 den Reichspräsidenten dazu ermächtigte, im Falle erheblicher Störungen oder Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die zur Wiederherstellung nötigen Maßnahmen zu treffen und

¹ WEBER, Parlament und Regierung 244: „Wer überhaupt die Zukunftsfrage der deutschen Staatsordnung anders stellt als dahin: *wie macht man das Parlament fähig zur Macht?* der stellt sie von vornherein falsch. Denn alles andere ist Nebenwerk.“

² Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), StGBI. 450/1920 = BGBl. 1/1920 (in der Folge: B-VG).

³ Vgl. Art. 24, 55–55, 60, 70, 122, 135 und 147 B-VG.

erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. Die Erfahrungen mit der auf § 14 StGG-RV⁴ gestützten Notverordnungspraxis in der Monarchie⁵ waren offensichtlich noch zu frisch und zu prägend, um solche Instrumente im republikanischen Kontext zu erwägen. Soweit Handlungsbedarf gesehen wurde, erschien es als hinreichend, dass das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz aus 1917 aufrechterhalten wurde,⁶ welches als einfaches Gesetz vom Parlament abgeändert oder aufgehoben werden konnte.

Auf die Möglichkeit einer Grundrechtssuspension wurde ebenfalls verzichtet. Einzig die Großdeutschen hatten in ihrem Verfassungsentwurf vorgeschlagen, den Bundespräsidenten im Notstandsfall bestimmte verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte außer Kraft setzen zu lassen.⁷ Sie trafen damit auf eine breite Front der Ablehnung. Der Art. 20 StGG, der die Möglichkeit einer zeitweiligen oder örtlichen Suspension ausgewählter Grundrechte vorgesehen hatte, wurde samt seinem Ausführungsgesetz durch Art. 149 Abs. 2 B-VG für aufgehoben erklärt.

II. Anlässe und Gründe für eine Reform

Die folgenden zehn Jahre trugen viel dazu bei, um das Vertrauen in die Parlamente zu erschüttern und eine Notgesetzgebung der Exekutive als Korrektiv in Erwägung zu ziehen. Der Hauptgrund lag in der Verschlechterung des

innenpolitischen Klimas, die schon bald nach der Verabschiedung des B-VG einsetzte. Mit der Heimwehr und dem Republikanischen Schutzbund waren auf beiden Seiten paramilitärische Organisationen geschaffen worden, die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition verlagerten sich schrittweise aus dem Parlament auf die Straße, und nach dem Brand des Justizpalasts erschien die parlamentarische Demokratie breiten Strömungen in beiden Lagern zunehmend als bloßes Durchgangsstadium auf dem Weg in den Faschismus oder in den Sozialismus. Nachdem sich im Herbst 1928 die drei die Regierung stellenden bürgerlichen Parteien – die Christlichsozialen, die Großdeutschen und der Landbund – durch die konsequente Oppositionspolitik der Sozialdemokraten und durch die Forderungen der Heimwehr unter Zugzwang geraten waren, traten sie öffentlich für eine Verfassungsreform ein.⁸ Ignaz Seipel, der als Bundeskanzler im April 1929 mit seinem Kabinett gescheitert war, trug durch seine fundamentale Demokratiekritik im Rahmen eines am 16. Juli 1929 in Tübingen gehaltenen Vortrages⁹ zur Zuspitzung der Situation wesentlich bei. Im Spätsommer 1929 setzten Heimwehr und Landbund die Regierung Streuwitz unter Druck und forderten von ihr ein konsequenteres Vorgehen gegen die sozialdemokratische Opposition ein.¹⁰ Hauptpunkt der Forderungen war ein vom Volk gewählter Staatspräsident, der mit umfassenden Befugnissen ausgestattet sein sollte, „so daß er die Staats- und Verwaltungsgeschäfte bei Störungen der

⁴ RGBl. 141/1867.

⁵ Eingehend HASIBA, Notverordnungsrecht.

⁶ Vgl. § 7 Abs. 2 des Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, StGBI. 451/1920 = BGBl. 2/1920 (i.d.F.: ÜG 1920).

⁷ Vgl. Art. 40, wo Elemente des Art. 48 Abs. 2 WRV mit solchen des Art. 20 StGG kombiniert sind. Der Entwurf ist abgedruckt bei ERMACORA, Quellen 78 (89).

⁸ Zu den Reformplänen BERCHTOLD, Verfassungsgeschichte 489ff.

⁹ Abgedruckt in SEIPEL, Kampf 177ff. Vorangegangen waren Vorträge über die wahre Republik in Wien (153 ff) und über die Kritik der Demokratie in München (167 ff).

¹⁰ Dokumentation der einschlägigen Forderungen bei BERCHTOLD, Verfassungsreform I, 25ff.

parlamentarischen Tätigkeit ohne Unterbrechung aufrecht erhalten kann“.¹¹

Neben der politischen Situation sprachen aber auch genuin rechtliche Gründe für eine Reform. Der Verfassungsgerichtshof hatte den Gesetzesvorbehalt des Art. 18 B-VG strikt interpretiert und ihm das Gebot entnommen, alle wesentlichen Entscheidungen in Form eines Parlamentsgesetzes zu treffen.¹² Weite Verordnungsermächtigungen, mit denen der Nationalrat der Bundesregierung oder ihren Mitgliedern seine Gesetzgebungsbefugnis übertragen hatte, waren damit als formalgesetzliche Delegationen mit Verfassungswidrigkeit bedroht. An ihrer Stelle wurden Ermächtigungen im Verfassungsrang nötig, die ohne die Zustimmung der Opposition nicht zu haben waren.¹³ Zudem betrachteten die Verantwortlichen im Innenressort es mit Sorge, dass wegen des Fehlens eines Polizeibefugnisgesetzes zu befürchten stand, der VfGH werde sicherheitspolizeiliche Maßnahmen mangels gesetzlicher Grundlage für unzulässig erklären. Nachdem der Gerichtshof in wichtigen Erkenntnissen gegen die Polizei entschieden hatte,¹⁴ wollte man neuerliche Schlappen vor dem Gerichtshof vermeiden und für die Polizeiarbeit tragfähige Grundlagen schaffen.

III. Die Anordnungsbefugnis der Sicherheitsbehörden

Die Vorlage einer Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, die die Bundesregierung Schober im Oktober 1929 im Nationalrat einbrachte,¹⁵ enthielt deshalb eine polizeiliche Generalklausel, wie man sie außerhalb Österreichs häufig noch heute in Polizeigesetzen findet. Nach dem vorgeschlagenen Art. 18 Abs. 3 B-VG sollten die mit der Führung von Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit betrauten Behörden innerhalb ihres Wirkungsbereichs bei drohender Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zum Schutz der gefährdeten körperlichen Sicherheit von Menschen oder des Eigentums die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Anordnungen treffen und deren Nichtbefolgung für strafbar erklären können.

Diese verfassungsunmittelbare Ermächtigung zu sicherheitspolizeilichen Maßnahmen wurde von der Opposition ohne Diskussion akzeptiert,¹⁶ aber ins Übergangsrecht transferiert.¹⁷ Als Art. II § 4 Abs. 2 des Übergangsgesetzes 1929¹⁸ stand sie bis 1993 in Geltung und diente als Ersatz für das fehlende Polizeibefugnisgesetz. Viele Polizeieinsätze, bis hin zu jenen in der Hainburger Au,¹⁹ wurden auf diese Ermächtigung gestützt, und lange Jahre war es herrschende Auffassung, dass eine den verfassungs-

¹¹ So die Formulierung in den gemeinsamen Forderungen des Landbundes und der Heimwehr, Reichspost, Nr. 236 vom 27. 8. 1929, 4.

¹² Grundlegend VfSlg. 176/1923 zum Wiederaufbaugesetz. Der Akt zu diesem Erkenntnis gilt als verschollen (WALTER, Kelsen als Verfassungsrichter 36 Anm. 112). Theo Öhlinger hat mir dankenswerter Weise Einsicht in eine Kopie gewährt, die Felix Ermacora ihm zugänglich gemacht hatte. Sie weist Hans Kelsen als Referenten aus.

¹³ Vgl. dazu den Beitrag von Gerald KOHL in diesem Band.

¹⁴ Vgl. VfSlg. 720/1926, 1053/1928, 1114/1928, 1119/1928.

¹⁵ RV 382 BlgNR III. GP = BERCHTOLD, Verfassungsreform von 1929 I, 282. Zum geringfügig abweichenden Erstentwurf vgl. DORNER-BRADER, Protokolle VI/1, 199f.

¹⁶ Vorbehalte äußerte einzig der Vorsitzende Karl Buresch, christlichsozialer Abgeordneter und Landeshauptmann von Niederösterreich: „besser wäre die Form eines neuen Polizeistrafgesetzes“ (BERCHTOLD, Verfassungsreform von 1929 II, 166).

¹⁷ BERCHTOLD, Verfassungsreform von 1929 II, 107, 164.

¹⁸ Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundesverfassungs-Novelle, BGBl. 393/1929.

¹⁹ Dazu NOWAK, Rechtsprobleme 375ff.

rechtlichen Legalitätsanforderungen genügende Formulierung eines Polizeibefugnisgesetzes gar nicht möglich sei. Erst das Sicherheitspolizeigesetz 1991²⁰ stellte das Gegenteil unter Beweis.

IV. Die Notverordnungsbefugnis des Bundespräsidenten nach der Regierungsvorlage

Trotz der technisch vergleichbaren Konzeption war von vornherein klar, dass eine Befugnis des Bundespräsidenten zur Erlassung von Notverordnungen im Nationalrat für Kontroversen sorgen werde. Noch nicht einmal die Regierungsparteien waren sich über ihre Ausgestaltung ganz einig, denn die Großdeutschen begneteten ihr mit Vorbehalten,²¹ und in letzter Minute entschloss sich das Kabinett zu kleineren Ergänzungen, um die Länder zu beruhigen.²² In der im Nationalrat eingebrachten Regierungsvorlage findet sich schlussendlich folgende Fassung:²³

„Wenn in einer Angelegenheit die sonst verfassungsgemäß erforderliche Beschlußfassung des Nationalrates nicht abgewartet werden kann, ohne daß offenkundig ein unwiederbringlicher Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde, kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner und deren Verantwortlichkeit vorläufige gesetzändernde Anordnungen durch Verordnung treffen. Eine solche Verordnung bedarf der Gegenzeichnung der Bundesregierung und ist von ihr unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen. Sie muß auf dessen

Verlangen von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt werden.“

Auf diesen Art. 18 Abs. 4 B-VG sollte im fünften Absatz die Klarstellung folgen, dass solche Notverordnungen nicht verfassungsändernder Natur sein und weder eine dauernde finanzielle Belastung des Bundes, der Länder, Bezirke oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Bundesbürger zum Gegenstand haben durften.

Dieser Vorschlag war legislativ klar strukturiert, in seinen Konsequenzen aber dermaßen weitreichend, dass er im Dringlichkeitsfall einen alternativen Gesetzgebungsweg ohne Parlament eröffnet hätte. Erstens genügte vom Anlass her ein evidenter irreparabler Schaden in Kombination mit Gefahr im Verzug. Weshalb der Nationalrat säumig war, spielte keine Rolle, es genügte, dass sich die parlamentarischen Beratungen zu lange zogen. Zweitens bezog sich die Ermächtigung ohne thematische Beschränkung auf wie immer geartete Anordnungen, die mit Gesetzeskraft ausgestattet waren; lediglich die Verfassung selbst und finanzielle Belastungen – der Gebietskörperschaften wie der Bürgerinnen und Bürger – bildeten Sperrgebiete, die auf dem Notanordnungsweg nicht betreten werden durften. Drittens mussten die Anordnungen dem Nationalrat zwar unverzüglich mitgeteilt und auf sein Verlangen auch wieder aufgehoben werden. Einer direkten Ingerenz des Nationalrates waren sie jedoch entzogen, sodass von bloß vorläufiger Gesetzeskraft im Grunde keine Rede sein konnte.

Vorbild für diese Gesetzgebungsbefugnis der Exekutive im Dringlichkeitsfall war einerseits die Dezemberverfassung, der die äußere Einkleidung nachempfunden war. Wie in § 14 StGG-RV bezog sich die Ermächtigung auf Anordnungen, die mit provisorischer Gesetzeskraft ausgestattet waren, die Verfassung selbst und den Staatsschatz aber nicht antasten durften. Andererseits hatte, was den substantiellen Kern betrifft, die Weimarer Reichsverfassung Pate

²⁰ BGBl. 566/1991.

²¹ Vgl. die Bemerkungen Franz Slamas im Ministerrat vom 14. 10. 1929, DORNER-BRADER, Protokolle VI/1, 308.

²² DORNER-BRADER, Protokolle VI/1, 272, 285, 308.

²³ RV 382 BlgNR III. GP = BERCHTOLD, Verfassungsreform von 1929 I, 273f.

gestanden.²⁴ Wie nach Art. 48 Abs. 2 WRV griff die Befugnis jederzeit, auch in Zeiten eines versammelten Nationalrats,²⁵ und die getroffenen Anordnungen waren gegen den Zugriff des Nationalrats dadurch abgeschirmt, dass sie auf dessen Verlangen zwar wieder außer Kraft gesetzt werden mussten, nicht aber ipso iure außer Geltung traten. Auf die in Art. 48 Abs. 2 WRV enthaltene Befugnis zur Außerkraftsetzung von Grundrechten war jedoch ebenso verzichtet wie auf die Inanspruchnahme militärischen Beistands.

Um die Notverordnungsbefugnis in ihrer Tragweite einschätzen zu können, muss überdies berücksichtigt werden, dass sie nicht allein stand, sondern in ein Bündel an Maßnahmen eingebettet war, die alle das Parlament in seiner Macht zu beschneiden trachteten. In Gestalt eines vom Volk gewählten, mit erweiterten Befugnissen ausgestatteten Bundespräsidenten sollte der Nationalrat einen Gegenspieler erhalten. Die in der Regierungsvorlage vorgeschlagene Konzeption eines starken Staatsoberhauptes war der Weimarer Reichsverfassung nachempfunden,²⁶ der man keinen Mangel an demokratischer Gesinnung vorwerfen konnte²⁷ und unter der mit Friedrich Ebert ein Sozialdemokrat lange Jahre das Präsidentenamt ausgeübt hatte.²⁸ Bisher war der Nationalrat während der Gesetzgebungsperiode ständig gewesen. Nunmehr sollte

das Tagungsprinzip eingeführt werden, wobei die Berufung durch den Bundespräsidenten erfolgte, er und die Bundesregierung hatten das Heft in der Hand. Die ordentliche Herbsttagung sollte frühestens am 15. Oktober beginnen, die Frühjahrstagung spätestens am 15. Juni enden. Vier und mehr Monate waren daher tagungsfreie Notverordnungszeit. Außerordentliche Tagungen auf Verlangen der Abgeordneten waren möglich, mit einem Drittel der Mitglieder war indes die Hürde hoch, und die Einberufung war wieder dem Bundespräsidenten vorbehalten, dem Nationalrat also das Selbstversammlungsrecht verwehrt. Die Auflösung des Nationalrats durch den Bundespräsidenten, das automatische Budgetprovisorium und die Möglichkeit, das Verfehlen verfassungsändernder Mehrheiten im Nationalrat durch Volksabstimmung zu überspielen, und weitere Vorkehrungen gegen „Funktionsversagen“ sollten seine Funktionen wesentlich beschränken.

V. Die parlamentarischen Beratungen über die Notverordnungsbefugnis

Die Reaktionen der Opposition im Plenum und im Verfassungsausschuss des Nationalrats fielen entsprechend deutlich und harsch aus. Als Hauptredner der Sozialdemokraten sah Karl Renner den Nationalrat durch eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis der Exekutive um seine Hauptfunktion gebracht. Nach dem Entwurf genüge es schon, dass der Regierung „ein Gesetz nicht rasch genug fertig ist“, um „einfach die Gesetzgebung des Nationalrates an sich ziehen“ zu können.²⁹ Das Budgetbewilligungsrecht erachtete er als durch das automatische Provisorium entwertet, seine Rolle durch die Auflösungs- und Vertagungsmöglichkeiten ge-

²⁴ Eingehend zu Ausstrahlungen der Weimarer Reichspräsidentenkonzeption auf das B-VG SIMA, Österreichs Bundesverfassung 187ff.

²⁵ Zur sog. Diktaturgewalt des Reichspräsidenten vgl. aus rechtswissenschaftlicher Sicht SCHMITT, Diktatur, und ANSCHÜTZ, Verfassung 275ff.

²⁶ Dazu GUSY, Weimarer Reichsverfassung 98ff.

²⁷ Die auf REDSLOB, Parlamentarische Regierung, zurückgehende Gleichgewichtskonzeption war nach Unterstützung durch Max Weber von Hugo Preuss als Verfassungsredaktor aufgegriffen worden. Erläuterung bei PREUSS, Reichsverfassung 62ff.

²⁸ Ebert war durch Notverordnungen zum Schutz der Demokratie hervorgetreten: vgl. BOLDT, Artikel 48 292ff., und HUBER, Verfassungsgeschichte VI 444ff.

²⁹ BERCHTOLD, Verfassungsreform von 1929 II, 18.

schwächt. „So wird also der Nationalrat beschnitten, sein Dasein prekär, seine Arbeit auf Gastrollen beschränkt“.³⁰

Im Unterausschuss des Verfassungsausschusses wurde der Ton moderater, der sachliche Dissens trat jedoch nur umso klarer hervor. Als Berichterstatter verteidigte Kurt Schuschnigg das Notverordnungsrecht, indem er auf die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten hinwies, die gegenüber dem Rechtszustand in der Monarchie den entscheidenden Unterschied ausmache.³¹ Robert Danneberg zeigte sich namens der Opposition in fast allen Punkten kompromissbereit. Allein die Notverordnungsbefugnis lehnte er strikt ab, die Vorlage sei in diesem Punkt „noch um vieles unannehbarer als der alte § 14“.³² Karl Seitz pflichtete bei und bezeichnete das Notverordnungsrecht als „schlechthin unmöglich“,³³ Johannes Schober und Schuschnigg insistierten auf ihm als etwas für die Mehrheitsfraktionen Unverzichtbares.³⁴ Eine Pattsituation drohte.³⁵

Am 28. November 1929 legte Schuschnigg als Berichterstatter eine Neufassung vor, die den Sozialdemokraten in einigen Punkten entgegenkam, in anderen den Aktionsradius der Exekutive auszudehnen trachtete.³⁶ Erstens war anstatt von Anordnungen nunmehr wie in der Weimarer Reichsverfassung von Maßnahmen die Rede, was die Befugnis tendenziell erweiterte. Zweitens war die Ermächtigung auf Zeiten beschränkt, in denen der Nationalrat nicht versammelt war, nicht rechtzeitig zusammentreten konnte oder in seiner Tätigkeit behindert war. Drittens hatte die Bundesregierung vor Erstattung ihres Vorschlages, soweit die zeitgerechte

Erlassung dadurch nicht verhindert wurde, das Einvernehmen mit einem vom Hauptausschuss des Nationalrats einzusetzenden ständigen Unterausschuss zu pflegen. Viertens wurde der Nationalrat vor die Alternative gestellt, binnen vier Wochen entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder das Verlangen zu stellen, dass die Verordnung von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt werde.³⁷ Fünftens war die Liste der Angelegenheiten, die um die Veräußerung von Staatsgut sowie um Bestimmungen auf dem Gebiet des Arbeiterrechts, des Arbeits- und Angestelltenschutzes, der Sozialversicherung einschließlich der Notstandsauhilfen für Arbeitslose und des Mieterschutzes verlängert. Schuschnigg fügte mündlich hinzu, dass sämtliche Angelegenheiten des Art. 10 Abs. 1 Z 11 B-VG ausgenommen werden sollten, und stellte klar, dass unter einer Behinderung des Nationalrats auch Fälle zu verstehen seien, „in denen dieser [...] nicht zu einem Beschluss komme“.³⁸

Die Reaktionen der Opposition blieben skeptisch, unmittelbar nach Präsentation des Textes legten Otto Bauer, Danneberg und Seitz dessen Schwachstellen frei. Das Einvernehmen mit dem Unterausschuss könne als bloße Konsultation nicht genügen, nötig sei seine Zustimmung; Behinderung sei zu vage und zu weit; Vorkehrungen dahingehend, dass der Unterausschuss permanent zur Verfügung stehe, seien ohne weiteres realisierbar; die Alternativverpflichtung, die Verordnung in ein Gesetz überzuführen oder die Außerkraftsetzung zu verlangen, lasse völlig offen, was denn ohne Beschluss zu geschehen habe und ob der Bundesrat solche

³⁰ Ebd. 19.

³¹ Ebd. 16.

³² Ebd. 118.

³³ Ebd. 119.

³⁴ Ebd. 120, 122, 133, 212.

³⁵ Ebd. 133, 212.

³⁶ Ebd. 216.

³⁷ Für den Fall der Aufhebung der Notverordnung war weiters vorgesehen, dass mit dem Tag des Inkrafttretens der Aufhebung jene gesetzlichen Bestimmungen wieder in Wirksamkeit treten sollten, die durch die Verordnung aufgehoben worden waren.

³⁸ BERCHTOLD, Verfassungsreform von 1929 II, 216, 217 (Zitat).

Beschlüsse beeinspruchen könne.³⁹ Einmal mehr wurde keine Übereinstimmung erzielt. In der Sitzung am 29. November berichtete Schuschnigg indes von einer neuen Textierung, die Danneberg zur Kenntnis genommen habe.⁴⁰

Am 3. Dezember gelang sodann der Durchbruch – mithilfe von Formulierungen, die bloß in Nuancen verschoben waren.⁴¹ Musste bisher die Bundesregierung vor Erstattung ihres Vorschlags das Einvernehmen mit dem Unterausschuss pflegen, so hatte sie ihn nunmehr im Einvernehmen mit ihm zu erstatten.⁴² Die Behinderung des Nationalrats war zur Behinderung durch höhere Gewalt verengt. Die Einberufung des Nationalrats war seinem Präsidenten übertragen und nicht mehr gänzlich der Geschäftsordnung überlassen; überdies hatte der Präsident über die Vorlage spätestens am vorletzten Tage der Vierwochenfrist abstimmen zu lassen. Schließlich war die Liste der notverordnungsfesten Angelegenheiten um das Koalitionsrecht ergänzt.

Damit war der Knoten gelöst, fortan ging alles recht rasch. Drei Tage später wurde die konsenterte Fassung vom Verfassungsausschuss einvernehmlich beschlossen,⁴³ tags darauf schon folgte das Plenum. Am 10. Dezember 1929 wurde Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG als Bestandteil der Zweiten Bundesverfassungs-Novelle im Bundesgesetzblatt kundgemacht,⁴⁴ und seither gilt er

³⁹ Ebd. 216 (Seitz), 216f (Bauer), 217 (Danneberg).

⁴⁰ Ebd. 221.

⁴¹ Ebd. 230.

⁴² Damit kehrte sich die Konsultationspflicht in ein Zustimmungserfordernis: näher WIEDERIN, *Recht des Staatsnotstands* 143f.

⁴³ Sein Bericht hält fest, dass unter höherer Gewalt „nicht voraussehbare und mit normalen Mitteln nicht abwendbare Ereignungen“ wie beispielsweise „Lahmlegungen des Eisenbahnverkehrs von maßgebender Bedeutung, Elementarkatastrophen, Unruhen außergewöhnlichen Umfangs u. dgl.“ zu verstehen sind: AB 405 Bglnr III. GP 4.

⁴⁴ Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, betreffend einige Abänderungen des Bundes-

ohne substantielle Änderung⁴⁵ bis zum heutigen Tag.

VI. Die Notverordnungsbefugnis in Theorie und Praxis

Seit Schaffung der Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG sind nahezu 90 Jahre vergangen, der erste Anwendungsfall dieser Notverordnungsbefugnis steht aber bis heute aus. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird sie deshalb mitunter als totes Recht qualifiziert.⁴⁶

Dass von dieser Ermächtigung noch kein Gebrauch gemacht wurde, kann allerdings schwerlich daran liegen, dass sie kein Potenzial hätte. Die Tatbestandselemente des Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG sind weit gefasst und lassen durch ihre Unschärfe für Deutungen beträchtlichen Raum. Dementsprechend ist offen, was die Befugnis abdeckt, doch selbst bei enger Deutung kommt manches in Betracht. Der Text des Art. 18 Abs. 3 B-VG verweist auf Maßnahmen, die verfassungsmäßig der Beschlussfassung des Nationalrats bedürfen. Nach einem Teil der Lehre sind darunter nur Ersatzgesetze in Verordnungsform zu verstehen.⁴⁷ Für diese enge Interpretation wird die Binnensystematik der Ermächtigung ins Treffen geführt, in der die Rechtsform der Verordnung, ihre gesetzesändernde Kraft und die Möglichkeit ihrer Außerkraftsetzung vorgeesehen sind. Text und Teleologie sprechen hinge-

Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des B.G.Bl. Nr. 367 aus 1925 (Zweite Bundesverfassungs-Novelle), BGBl. 392/1929.

⁴⁵ Die Novellen BGBl. I 8/1999, 121/2001, 100/2003 und 51/2012 brachten rein legistische Detailkorrekturen.

⁴⁶ So AICHLREITER, *Verordnungsrecht* 912; ähnlich ÖHLINGER, EBERHARD, *Verfassungsrecht* Rz. 484 Anm. 20 („weitgehend totes Recht“); FRANK, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG Rz. 2 („praktisch bedeutungslos“).

⁴⁷ MÉTALL, *Notverordnungsrecht* 49f.; BERCHTOLD, *Bundespräsident* 265ff.; WALTER, *Bundesverfassungsrecht* 452, Anm. 98.

gen für ein weiteres Verständnis, das auch Beschlüsse des Nationalrats im Rahmen seiner Mitwirkung an der Vollziehung einschließt.⁴⁸

Einigkeit besteht indes darüber, dass die inhaltlichen Anforderungen alles andere als streng sind. Es genügt das Drohen einer evidenten Schädigung kollektiver Rechtsgüter in Kombination mit der Notwendigkeit, Abwehrmaßnahmen zur Verhinderung dieser Schädigung sofort zu erlassen. Weder die Gefahr für die Allgemeinheit noch die Gefahr im Verzug sind näher spezifiziert oder mit einschränkenden Qualifikationen versehen. Dementsprechend groß ist der Aktionsradius der handelnden Organe, und dieser wird weiter erhöht, indem ihnen die Literatur eine Einschätzungsprärogative zubilligt.⁴⁹

Ähnlich weitmaschig sind die zeitlichen Beschränkungen gefasst. Die Ermächtigung greift „zu einer Zeit [...], in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist“. In der Sommerpause zwischen den Tagungen ist daher Notverordnungszeit.⁵⁰ Doch auch während der Tagung können bei Dringlichkeit oder bei Behinderung infolge höherer Gewalt Maßnahmen getroffen werden,⁵¹ und erst recht steht das Instrument nach Auflösung des Nationalrats zur Verfügung.⁵²

Dennoch hat die Literatur an der Ermächtigung wenig Positives gefunden. Pernthaler erachtet

die Ermächtigung als „mit organisatorischen Sicherungen und zeitlichen Befristungen in fast grotesker Weise überladen“, bemängelt ihre „logische Inkonsequenz“ und sieht in ihr am Ende gar „eine Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung“.⁵³ Ermacora erachtet die Ermächtigung als inhaltlich dermaßen begrenzt, dass „ein Notstand kaum an der Wurzel geheilt werden könnte“.⁵⁴ Grundlage für dieses Verdikt ist sichtlich der Umstand, dass der Nationalrat über seinen ständigen Unterausschuss in die Willensbildung eingebunden bleibt. Das wäre gewiss ein Problem, wenn dessen Befassung wesentliche Verzögerungen zur Folge hätte. Das Zeitproblem lässt sich jedoch durch eine Präsenzpflicht der Mitglieder des Unterausschusses und weitere Vorkehrungen in den Griff bekommen. Hinter dem negativen Urteil steckt darum letzten Endes die Einschätzung, Parlamentarier seien im Krisenfall zur Einsicht in die Erfordernisse des Gemeinwohls nicht hinreichend in der Lage. Das aber ist meines Erachtens ein antiparlamentarisches Vorurteil.

Die Staatspraxis hat den Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG positiver bewertet. Die dortige Ermächtigung war Vorbild für Geschwisternormen, die sich in der Bundesverfassung wie in den Landesverfassungen finden. Nachdem die Länder im Jahr 1976 für ihren Bereich ein Pendant gefordert hatten,⁵⁵ entsprach die Bundesverfassungsgesetzgebung im Jahr 1984 ihren Wünschen.⁵⁶ Art. 97 Abs. 3 und 4 B-VG bildet seither die bundesverfassungsrechtliche Grundlage für Notverordnungen der Landesregierung in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder, die in den Landesverfassungen regelmäßig wiederholt wird und inhaltlich dem Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG getreulich

⁴⁸ Für Genehmigungsbeschlüsse zu Staatsverträgen ADAMOVICH, Grundriss 281; FRANK, Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG Rz. 3 m.w.N.

⁴⁹ BERCHTOLD, Bundespräsident 257; WALTER, Bundesverfassungsrecht 451, Anm. 93; FRANK, Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG Rz. 4.

⁵⁰ SCHEUNER, Reform 240; BERCHTOLD, Bundespräsident 257f.

⁵¹ ADAMOVICH, FROELICH, Verfassungsgesetze 39; SCHEUNER, Reform 240.

⁵² BERCHTOLD, Bundespräsident 258; STIER-SOMLO, Ausnahmsverordnung 79f.; WALTER, Bundesverfassungsrecht 454.

⁵³ PERNTHALER, Landesverteidigung 118 (1. Zitat), 119 (2. und 3. Zitat).

⁵⁴ ERMACORA, Verfassungslehre 375.

⁵⁵ Vgl. BERCHTOLD, Verhandlungen 51.

⁵⁶ Vgl. BGBl. 490/1984.

nachgebildet ist.⁵⁷ Nach demselben Muster ermächtigt Art. 102 Abs. 5 B-VG den Landeshauptmann zu dringlichen Maßnahmen zur Schadensabwehr im Rahmen der unmittelbaren Bundesverwaltung, sofern die Bundesorgane infolge höherer Gewalt dazu nicht in der Lage sind.⁵⁸

Vorbildrolle hatte und hat auch das institutionelle Arrangement, das die Verständigung auf eine Notverordnungsbefugnis im Jahre 1929 erst möglich machte: die Einrichtung eines ständigen Unterausschusses, der als Krisenausschuss durch eine Auflösung des Nationalrats nicht betroffen war, sondern permanent im Amt bleiben und im Dringlichkeitsfall sofort greifbar sein sollte.⁵⁹ Als Ausschuss in Permanenz war dieser Unterausschuss im Jahre 1929 ein Novum, für das einmal mehr die Weimarer Verfassung als Inspirationsquelle gedient hatte: In Art. 35 Abs. 2 war dort ein ständiger Ausschuss zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung vorgesehen, welcher in der Zeit außerhalb der Tagung, nach Beendigung der Wahlperiode oder nach der Auflösung des Reichstages bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags tätig werden konnte und sollte.⁶⁰

Seither greift die Verfassungsgesetzgebung regelmäßig auf diese Konstruktion zurück, um die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Ausschüsse zu sichern, um ihre rasche Verfügbar-

keit zu garantieren und um der Exekutivlastigkeit der Institutionen der Europäischen Union auf nationaler Ebene etwas entgegen zu setzen. An ständigen Ausschüssen existieren derzeit

- der ständige Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 23k Abs. 2 B-VG),
- ständige Unterausschüsse zur Mitwirkung in Angelegenheiten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (Art. 50d Abs. 3 B-VG),⁶¹
- der ständige Unterausschuss zur Mitwirkung an der Haushaltsführung (Art. 51d Abs. 1 B-VG),
- die ständigen Unterausschüsse zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie zur Überprüfung von nachrichtendienstlichen Maßnahmen zur Sicherung der militärischen Landesverteidigung (Art. 52a Abs. 1 B-VG),
- der ständige Unterausschuss des Rechnungshofausschusses (Art. 52b Abs. 1 B-VG) sowie
- der ständige Ausschuss in Immunitätsangelegenheiten (Art. 57 Abs. 5 B-VG).

VII. Bewertung

Wie sollen wir die Auseinandersetzung um das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten heute bewerten? In meinen Augen war die Notverordnungsbefugnis in erster Linie ein Symbol: für die Regierung, die einen greifbaren Erfolg benötigte und die sich von diesem Instrument Erleichterungen versprach, ebenso wie für die Sozialdemokraten, die von ihm nur das Schlimmste befürchteten. Im Zuge der Verhandlungen über die Verfassungsnovelle 1929 erwiesen sich die Sozialdemokraten als nachgiebig

⁵⁷ Sie wird in den Landesverfassungen regelmäßig wiederholt: WIEDERIN, Recht des Staatsnotstands 131 m.w.N. in Anm. 278.

⁵⁸ Dazu HOLZINGER, Notstandskompetenz.

⁵⁹ Die Aktualisierung ließ zunächst auf sich warten: Am 4. 12. 1930 beschloss der Hauptausschuss, in unverminderter Zusammensetzung auch als ständiger Unterausschuss zu fungieren (ADAMOVICH, Grundriss 137, Anm. 3).

⁶⁰ Die Stammfassung hatte den Auflösungsfall noch nicht bedacht, erst die WRV-Novelle RGBl. I 1923, S. 1185, schloss diese Lücke: vgl. POETZSCH, Staatsleben 125.

⁶¹ § 32f GOG-NR sieht einen ständigen Unterausschuss in ESM-Angelegenheiten sowie einen (noch nicht gebildeten) ständigen Unterausschuss in Sekundärmarktangelegenheiten-ESM vor.

und hart zugleich. Sie ließen sich auf den Zug in Richtung Präsidialsystem ein, verteidigten aber den parlamentarischen Grundzug des B-VG mit Zähnen und Klauen. Mit dem Ergebnis war zwar niemand glücklich, aber alle vermochten sich damit abzufinden, und nach 1945 konnte man darauf aufbauen. Der in manchem Detail schiefe, aber deswegen noch nicht faule Kompromiss von 1929 war Bedingung der Möglichkeit, um nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges das B-VG wieder in Kraft setzen zu können. Dafür kam nur die Fassung von 1929 in Frage, weil sie die letzte Plattform war, auf die sich die beiden großen Parteien vor dem Bürgerkrieg auf demokratischen Boden noch hatten verständigen können.⁶²

Kurzum: Ohne Einigung auf eine Notverordnungsbefugnis des Bundespräsidenten im Jahre 1929 lebten wir heute mit einiger Sicherheit nicht unter dem B-VG. Das Tauziehen um Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG ist nach 1945 zum Symbol dafür geworden, dass politische Verständigung selbst zwischen erbitterten Gegnern möglich ist und dass ein Parlament auch in ausweglosen Situationen für Lösungen gut ist. Und die anhaltende Konjunktur der ständigen Unterausschüsse zeigt, dass man die Fähigkeit des Parlaments zur Macht auch in kritischen Situationen erhalten kann, sofern man nur will.

⁶² Auf die Stammfassung zurückzugreifen, wie ursprünglich erwogen worden war, wäre der ÖVP nicht zumutbar gewesen. Dies erkannt und innerhalb der SPÖ, namentlich gegen Karl Renner, durchgesetzt zu haben, ist das Verdienst Adolf Schärfs: vgl. SCHÄRF, Österreichs Erneuerung 53f.

Korrespondenz:

Prof. Dr. Ewald WIEDERIN
 Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
 Juridicum, Schottenbastei 10-16
 1010 Wien
 ewald.wiederin@univie.ac.at
 ORCID-Nr. 0000-0003-0594-1267

Abkürzungen:

ESM Europäischer Stabilitätsmechanismus
 GOG Geschäftsordnungsgesetz

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

Literatur:

- Ludwig ADAMOVICH, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes) (Wien 1932).
- DERS., Georg FROEHLICH, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes (Wien 1930).
- Walter J. AICHLREITER, Österreichisches Verordnungsrecht, Bde. 1–2 (Wien–New York 1988).
- Gerhard ANSCHÜTZ, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis (Berlin 1933).
- Klaus BERCHTOLD, Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht (Wien–New York 1969).
- DERS., Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle von 1929, II Teile (Wien 1979).
- DERS., Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956 (Wien 1988).
- DERS., Verfassungsgeschichte der Republik Österreich. Band I: 1918–1933 Fünfzehn Jahre Verfassungskampf (Wien–New York 1998).
- Hans BOLDT, Der Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung, in: Michael STÜRMER (Hg.), Die Weimarer Republik (Königstein im Taunus 1980) 288–309.
- Eszter DORNER-BRADER (Bearb.), Protokolle des Ministerrates der Ersten Republik. Abteilung VI: Kabinett Ernst Streeruwitz, Kabinett Dr. Johannes Schober, Bd. 1 (Wien 1988).
- Felix ERMACORA, Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920) (Wien 1967).

- DERS., Österreichische Verfassungslehre. Für die Drucklegung bearbeitet von Gerhard BAUMGARTNER und Gerhard STREJCEK (Wien 1988).
- Stefan L. FRANK, Art. 18 Abs. 3 bis 5 B-VG, in: Benjamin KNEIHS, Georg LIENBACHER (Hgg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (10. Lfg. Wien 2013).
- Christoph GUSY, Die Weimarer Reichsverfassung (Tübingen 1997).
- Gernot D. HASIBA, Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes“ (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 22, Wien 1985).
- Gerhart HOLZINGER, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes im Sinne der B-VG-Novelle 1974 (Wien 1988).
- Ernst Rudolf HUBER, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. VI: Die Weimarer Reichsverfassung (Stuttgart u.a. 1981).
- Rudolf Aladár MÉTALL, Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, in: Gerichts-Zeitung 81 (1930) 49–53.
- Manfred NOWAK, Rechtsprobleme des Polizeieinsatzes in der Hainburger Au, in: Zeitschrift für Verwaltung 10 (1985) 373–379.
- Theo ÖHLINGER, Harald EBERHARD, Verfassungsrecht (Wien ¹¹2016).
- Peter PERNTHALER, Umfassende Landesverteidigung. Eine verfassungsdogmatische und verfassungspolitische Grundlagenuntersuchung für den Bundesstaat Österreich (Wien–New York 1970).
- Fritz POETZSCH, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 13 (1925) 1–248.
- Hugo PREUSS, Deutschlands Republikanische Reichsverfassung (Berlin ²1923).
- Robert REDSLOB, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form (Tübingen 1918).
- Adolf SCHÄRF, Österreichs Erneuerung 1945–1955. Das erste Jahrzehnt der Zweiten Republik (Wien ⁷1955).
- Ulrich SCHEUNER, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Rechtsvergleichung 2 (1930) 226–251.
- Carl SCHMITT, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1 (1924) 63–104.
- Ignaz SEIPEL, Der Kampf um die österreichische Verfassung (Wien – Leipzig 1930).
- Christian SIMA, Österreichs Bundesverfassung und die Weimarer Reichsverfassung. Der Einfluß der Weimarer Reichsverfassung auf die österreichische Verfassung 1920 bis 1929 (Frankfurt am Main u.a. 1994).
- Fritz STIER-SOMLO, Die Ausnahmsverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 11 (1931) 62–88.
- Robert WALTER, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (Wien 1972).
- DERS., Hans Kelsen als Verfassungsrichter (Wien 2005).
- Max WEBER, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: derselbe, Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914–1918, = Studientausgabe der Max Weber-Gesamtausgabe Bd. I/15 (Tübingen 1988) 202–302.
- Ewald WIEDERIN, Das Recht des Staatsnotstands in Österreich, in: Christian GRAFL, Bernhard KLOB, Susanne REINDL-KRAUSKOPF (Hgg.), 5. ALES-Tagung 2016 Freiheit versus Sicherheit. Band zur Tagung am 20. 6. 2016 im Festsaal der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD) (Frankfurt 2017) 115–146.