

OLECHOWSKI, Thomas

DOI: 10.15170/DIKE.2019.03.01.01

Universitätsprofessor, Universität Wien

Obmann der Kommission für Rechtsgeschichte Österreichs
der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

**Die österreichische Dezemberverfassung 1867
Konstitutionalismus – Grundrechte – Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts¹**

The Austrian December Constitution. Constitutionalism – Basic Rights – Public Law Jurisdiction

With the so-called Austro-Hungarian Compromise of 1867, the Habsburg monarchy was profoundly transformed. In December 1867, a new constitution came into force in the non-Hungarian part of the monarchy, and this constitution lasted until the end of Austria-Hungary in 1918. It followed largely constitutional principles. The Reichsrat, however, was much more an assembly of estates than a modern constitutional parliament. A series of electoral reforms changed the character of this assembly. The fundamental rights and the public jurisdiction were regulated in an exemplary way. The December Constitution also promised equality to all tribes before the law. This commandment was in practice but repeatedly disregarded.

Keywords: *Austrian public law, constitutionalism, December Constitution*

1. Die Vorgeschichte

Im Jahre 1860 war die neoabsolutistische Regierung Kaiser *Franz Josephs* an ihr Ende gekommen. Die Finanzlage der Monarchie, die schon vor dem Krieg mit Frankreich und Sardinien von 1859 in einem bedenklichen Zustand war, war nunmehr schlicht katastrophal. Eine Staatsanleihe musste aufgenommen werden, doch die zahlungskräftigen Finanzkreise schenkten der kaiserlichen Regierung kaum noch Vertrauen. So kam es, dass Finanzminister *Bruck* den Vorschlag äußerte, den Reichsrat, das Beratungsorgan des Kaisers, mit weiteren Mitgliedern zu verstärken, die das Vertrauen eben dieser Finanzkreise besäßen, und diesen verstärkten Reichsrat in die Finanzplanung der Monarchie einzubinden, ein Plan, der mit dem kaiserlichen Patent vom 5. März 1860 auch in die Tat umgesetzt wurde. Der verstärkte Reichsrat war kein Parlament aus gewählten Volksvertretern, sondern bestand durchwegs aus vom Kaiser ernannten Männern und erinnerte damit eher an die Notablenversammlung, wie sie in Frankreich kurz vor Ausbruch der Französischen Revolution 1789 einberufen worden war, um die damalige Finanzkrise der französischen Monarchie zu lösen. Doch so wie damals, so war auch 1860 die Finanzfrage nur die

¹ Der Beitrag ist die redigierte Version der Rede vom 27. März 2017 in Pécs an der Wissenschaftlichen Sitzung der Dezső-Márkus-Forschungsgruppe für Vergleichende Rechtsgeschichte anlass des 150jährigen Jubiläums des österreichisch-ungarischen Ausgleichs. Thomas Olechowski ist Kooperationspartner der Forschungsgruppe; siehe HERGER, Eszter Cs. – STEPPAN, Markus: Die Gründung der Dezső-Márkus-Forschungsgruppe für Vergleichende Rechtsgeschichte in Pécs. *Beweggründe – Motive – Visionen. Journal on European History of Law* 2/2016 180–184.

Spitze eines Eisbergs: Die Debatten gingen viel weiter und zielten auf eine sofortige Beendigung des neoabsolutistischen Systems und Wiedererrichtung der – großteils 1848 aufgelösten – Landtage, wobei über die Frage, wie diese Landtage aussehen und welche Kompetenzen sie haben sollten, vor allem aber, ob es daneben auch ein Parlament für die gesamte Monarchie geben sollte, keine Einigkeit bestand.



1. Abbildung: Die Kronländer der Habsburgermonarchie 1878 – 1918. Quelle: Wikipedia

Im August 1860 berief der Kaiser seine engsten Vertrauten nach Schönbrunn, um mit ihnen die Lage zu besprechen. Er selbst stellte sich dabei auf den Boden des „*Historischen Staatsrechtes*“, d.h. auf den Standpunkt, dass man nur solche Institutionen (wieder) zum Leben erwecken dürfe, die auf eine gewisse historische Tradition zurückblicken könnten. Das Problem hierbei war, dass die einzelnen Landtage vor 1848 durchaus nicht gleichartig gewesen waren. Im Wesentlichen kann gesagt werden, dass die Landtage jener Länder, die – von Wien aus gesehen – jenseits des österreichisch-ungarischen Grenzflusses, der Leitha, lagen, eine wesentlich mächtigere Position gehabt hatten als jene diesseits der Leitha. Bei den „*transleithanischen Ländern*“ handelte es sich um jene von Ungarn, Kroatien und Siebenbürgen, bei den „*cisleithanischen Ländern*“ um Böhmen, Mähren und Schlesien, Galizien und die Bukowina, Österreich ob und nid der Enns, Steiermark, Kärnten, die Krain, Dalmatien und das Küstenlandes, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. So entstand

die Idee, die cisleithanischen Länder in gewissen Belangen – und zwar durchaus bedeutenden, wie etwa bei der Gesetzgebung über Zivil- und Strafrecht – enger zusammenzuschließen, indem diese Angelegenheiten nicht, wie in Transleithanien, von den jeweiligen Landtagen, sondern von einem „*Engeren Reichsrat*“, gebildet nur aus cisleithanischen Abgeordneten, geregelt werden sollten.

In diesem Sinne ergingen am 20. Oktober 1860 ein kaiserliches Manifest, das zentrale „*Diplom zur Regelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie*“ (das sog. Oktoberdiplom) sowie achtzehn weitere Patente und Handschreiben. Die transleithanischen Landtage wurden – nach dem Vorbild, wie sie vor 1848 bestanden hatten – wiederhergestellt, und es wurde auch mit der Erlassung von Landesstatuten für die cisleithanischen Landtage begonnen. Letztere jedoch wurden so stark kritisiert, dass sich *Franz Joseph* zu wesentlichen Modifikationen des eben erst beschlossenen Systems entschloss und am 26. Februar 1861 das sog. Februarpatent erließ. Dieses Patent war noch umfangreicher als die Rechtsakte vom Oktober 1860, enthielt es doch gleich 46 Anhänge: Für jedes der 15 cisleithanischen Länder wurde eine Landesordnung und eine Landtagswahlordnung erlassen sowie ein Verteilungsschlüssel, der festhielt, wieviele Abgeordnete pro Land und Kurie in den Reichsrat zu entsenden seien. Dieser, der Reichsrat, seine Zusammensetzung und sein Wirkungsbereich, waren im „*Grundgesetz über die Reichsvertretung*“, dem 46. Anhang des Februarpatentes, geregelt. Die Beziehungen Cisleithaniens zu Transleithaniens waren unverändert geblieben, insbesondere sollte der Reichsrat auch weiterhin in einer engeren und einer weiteren Fassung zusammentreten.

Ungarn jedoch lehnte die Verfassungsreformen von 1860 und 1861 ab und boykottierte den weiteren Reichsrat. Stattdessen wurde die unveränderte Rückkehr zu den Verfassungsgesetzen von 1848 (den „*31 Gesetzesartikeln*“) gefordert – was wiederum der Kaiser ablehnte. Die Pattsituation wurde erst beseitigt, als *Ferenc Deák* zu Ostern 1865 seine Bereitschaft signalisierte, über eine Neuregelung der österreichisch-ungarischen Verhältnisse auf Basis der 1723 von Ungarn angenommenen Pragmatischen Sanktion verhandeln zu wollen. *Franz Joseph* ging auf diesen Vorschlag ein. Um freie Bahn für die Verhandlung mit Ungarn zu haben, sistierte er im September 1865 das Grundgesetz über die Reichsvertretung und berief den schon zuvor aufgelösten Reichsrat zwei Jahre lang nicht mehr ein. Begründet wurde dieser Verfassungsbruch damit, dass es nicht möglich sei, in einem Teil der Monarchie über den Bestand eines Verfassungsgesetzes zu verhandeln, das im anderen Teil der Monarchie angewendet werde.

Ausgerechnet in dieser Situation, 1866, brach der Krieg gegen Preußen und Italien aus, der mit einer schweren Niederlage für Österreich endete: Venetien musste aufgegeben, die Auflösung des Deutschen Bundes akzeptiert werden. Dies schwächte die Macht des Monarchen auch im Inneren der Monarchie und beschleunigte die Ausgleichsverhandlungen. Am 18. Februar 1867 wurde eine ungarische Regierung ernannt; die 31 Gesetzesartikel des Jahres 1848 wurden wieder in Geltung gesetzt, jedoch durch einen neuen Gesetzesartikel (GA XII:1867) ergänzt, welcher die Beziehungen zum Rest der Monarchie neu regelte. Am 8. Juni erfolgte die Krönung *Franz Josephs* mit der ungarischen Krone.

Bei Erlassung des sog. Sistierungspatentes vom 20. September 1865 hatte der Kaiser den Bewohnern Cisleithaniens versprochen, dass die Verhandlungsergebnisse mit Ungarn noch vor endgültiger Beschlussfassung auch den cisleithanischen Volksvertretern vorgelegt werden sollten. Dementsprechend plante der österreichische Ministerpräsident *Richard Graf Belcredi* die

Einberufung eines außerordentlichen Reichsrates, zu welchem Zweck er Neuwahlen in den cisleithanischen Ländern stattfinden sollten; doch war vorherzusehen, dass die Deutschliberalen in diesem außerordentlichen Reichsrat in der Minderheit geblieben wären. Außenminister *Ferdinand Freiherr von Beust* sprach sich demgegenüber für die Einberufung des ordentlichen, engeren Reichsrates aus, in dem die Deutschliberalen eine satte Mehrheit hatten. Kaiser *Franz Joseph* analysierte völlig zutreffend, dass der von *Belcredi* vorgeschlagene Weg der korrekte sei, jener von *Beust* allerdings rascher zum Ziel führen werde. Am 7. Februar 1867 trat *Belcredi* zurück; zu seinem Nachfolger als – letzter – Ministerpräsident der Gesamtmonarchie wurde *Beust* ernannt.

Die Tschechen protestierten gegen diesen, sie massiv benachteiligenden Schritt und blieben daher dem Reichsrat für mehr als zehn Jahre fern, was verständlich war, aber ihnen vollends die Möglichkeit nahm, unter den gegebenen Umständen Vorteile für sich herauszuschlagen. Eine andere Taktik wählten die Polen, die mit den Deutschliberalen ein Bündnis eingingen und dafür in den folgenden Jahren sowohl große Autonomie für Galizien als auch eine Polonisierung dieses – beileibe nicht nur von Polen besiedelten – Kronlandes erwirkten.

Am 22. Mai 1867, eine Woche bevor der ungarische Reichstag den GA XII:1867 inkorporierte, eröffnete Kaiser *Franz Joseph* den wiedereinberufenen Reichsrat und sprach den Wunsch aus, dass die cisleithanischen Abgeordneten ihre Zustimmung zu dem bereits fertig verhandelten Ausgleich geben würden. Dies hoffte er vor allem aufgrund zweier Zugeständnisse, die er auf Vorschlag *Beusts* machen wollte: Das kaiserliche Notverordnungsrecht, jenes Mittel, mit dem *Franz Joseph* jederzeit auch ohne Parlament regieren konnte, sollte eingeschränkt werden, und die Regierung sollte einer rechtlichen Verantwortlichkeit unterworfen werden, zu welchem Zweck ein Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister noch im Juli 1867 beschlossen und sanktioniert wurde.

Im Übrigen aber waren die cisleithanischen Abgeordneten keineswegs gewillt, sich mit den Zugeständnissen des Kaisers zufrieden zu geben, sondern forderten die Rückkehr zu einem echten konstitutionellen System. Dabei kam ihnen zugute, dass ja auch der Ausgleich mit Ungarn in mehrfacher Hinsicht ein konstitutionelles System in beiden Teilen der Doppelmonarchie geradezu erforderte, und tatsächlich bekam die konstitutionelle Bewegung in Österreich starken Rückenwind aus Ungarn. Andererseits war abzusehen, dass der Kaiser eine neue, konstitutionelle Verfassung wie etwa jene von 1849, niemals akzeptiert hätte. Schließlich fand der Verfassungsausschuss des Reichsrates einen tragfähigen Kompromiss: Es sei „*keine neue Verfassungsurkunde zu entwerfen, sondern die Revision der Verfassung [müsse] in der Weise*“ durchgeführt werden, „*daß a) das Grundgesetz über die Reichsvertretung [von 1861] revidiert respektive ergänzt wird und daß b) in betreff all jener zur Sicherstellung eines wahrhaft verfassungsmäßigen Zustandes notwendigen Bestimmungen, welche nicht Gegenstand eines Gesetzes über die Reichsvertretung sein können, Spezialgesetze erlassen werden, welche Spezialgesetze dann als Grundgesetze und hiermit als Teile der Verfassung zu erklären wären*“.

2. Die Struktur der Dezemberverfassung und das Verhältnis zu Ungarn

Wenn man diese Worte in die Sprache des Konstitutionalismus überträgt, bedeutete dies Folgendes: Von den drei Gewalten *Montesquiens* war derzeit eine – die Gesetzgebung – bereits geregelt, und zwar im Grundgesetz über die Reichsvertretung von 1861; dieses müsse lediglich den

gegebenen Verhältnissen entsprechend angepasst werden. Die anderen beiden Gewalten, nämlich die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit, müssten ebenfalls zu Gegenständen eines (Staats)Grundgesetzes gemacht werden. Eine konstitutionelle Verfassung beschränkt sich aber nicht in der Regelung dieser drei Gewalten, sondern bedarf unbedingt auch eines Grundrechtskataloges; auch dieser sollte daher den Gegenstand eines eigenen Staatsgrundgesetzes bilden. Grundrechte aber müssten durch ein Gericht geschützt werden, und auch dieses müsse in einem eigenen Staatsgrundgesetz geregelt werden. In diesem Sinne wurde also nicht eine einzelne Verfassungsurkunde, sondern gleich ein ganzes Bündel von Gesetzen in der zweiten Jahreshälfte des Jahres 1867 durchberaten und im Dezember dem Kaiser zur Sanktion vorgelegt. Dieser unterzeichnete am 21. Dezember 1867 sieben Gesetze, welche in ihrer Gesamtheit als die Dezemberversammlung bezeichnet wurden:

- Das Gesetz, mit dem das Grundgesetz über die Reichsvertretung 1861 abgeändert wurde (im Folgenden: StGG-RV)
- Das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (im Folgenden: StGG-ARStB)
- Das Staatsgrundgesetz über die Einsetzung eines Reichsgerichtes (im Folgenden: StGG-ERG)
- Das Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt (StGG-RiG)
- Das Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt (StGG-ARVG)
- Das Gesetz über die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung, also das österreichische Pendant zum ungarischen Ausgleichsgesetz
- Das siebente Gesetz legte fest, dass alle vorhin genannten Gesetze nur gemeinsam in Kraft treten durften, und zwar am Tage ihrer Publikation im Reichsgesetzblatt, was am 22. Dezember, dem Tag nach ihrer Unterzeichnung auch erfolgte.

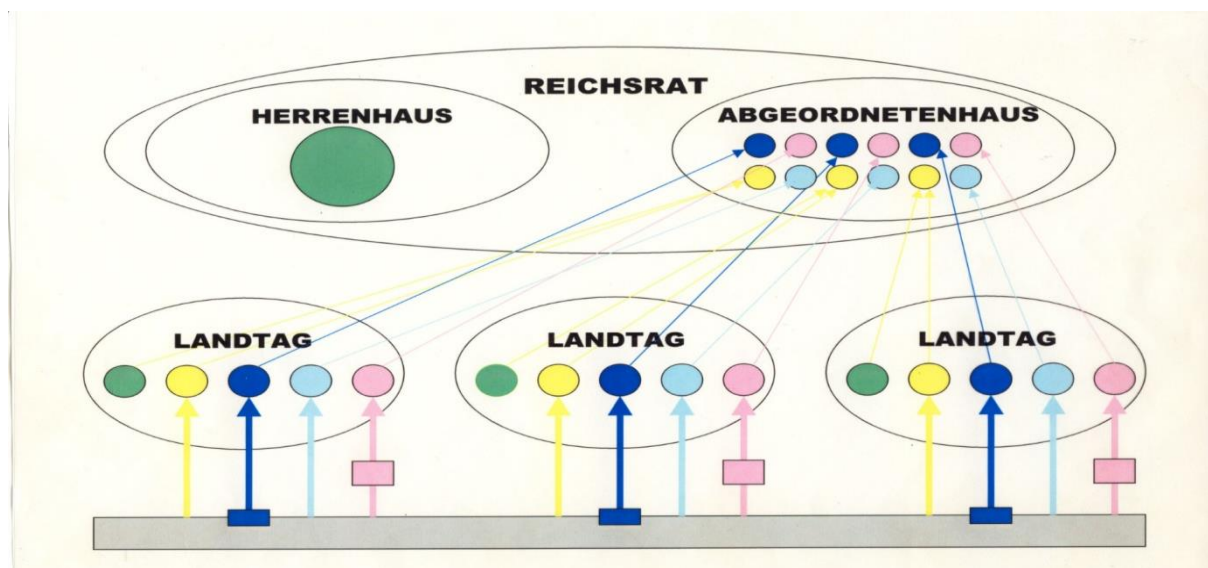
Diese Publikation erfolgte in denkbar schlichter Form, ohne begleitende Präambeln oder Manifeste. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das Oktoberdiplom 1860 und das Februarpatent 1861 weiterhin formell aufrecht waren, der größte Teil des Februarpatentes, nämlich die Regelungen über die einzelnen Landtage, auch unverändert fortgalten, und diese Rechtsakte waren voll von pathetischen, prinzipiellen Erklärungen, für die 1867 weder Zeit noch Raum vorhanden war. Dennoch ist auch der Befund richtig, dass die neue Verfassung, die nun für mehr als ein halbes Jahrhundert das Fundament des österreichischen Staates bildete, nicht in einer angemessen würdigen Art verkündet worden war und auch ästhetischen Ansprüchen niemals genügen konnte, weil die Verfassung in ihrer Gesamtheit über eine Unzahl von Verfassungsgesetzen verstreut war. Dieser Befund trifft für die nachfolgende, die republikanische Verfassung von 1920 in noch viel größerem Maße zu und prägt die Verfassungssituation Österreichs bis heute.

Was aber war Österreich ab 1867? Im offiziellen Sprachgebrauch wurde dieser Begriff lange Zeit vermieden, galt doch Österreich als Bezeichnung für das Herrscherhaus, das weiterhin in den cis- und transleithanischen Ländern herrschte. Die Dezemberversammlung bezog sich aber eben nur

auf die cisleithanischen Länder – und umgekehrt war die Dezemberverfassung auch das Einzige, was die cisleithanischen Länder zusammenhielt, bildeten sie doch weder in sprachlicher, noch in historischer, noch in ethnischer, noch in religiöser noch in geographischer Hinsicht eine Einheit. Das heute so geläufige Wort Cisleithanien wurde bis 1918 niemals im offiziellen Sprachgebrauch verwendet. Vielmehr bürgerte sich die umständliche Umschreibung „*die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder*“ zur Bezeichnung der nicht-ungarischen Länder ein, eine Bezeichnung, die wohl wenig geeignet war, patriotische Gefühle zu erwecken. Erst 1915 wurden der Name Österreich sowie auch der österreichische Doppeladler mit Cisleithanien verbunden, beides stand ab 1915 auch nach offizieller österreichischer Ansicht nicht mehr für Ungarn – in Ungarn war dies schon seit 1867 abgelehnt worden.

Die Gesamtmonarchie hieß (offiziell ab 1868) Österreichisch-Ungarische Monarchie; ihre Rechtsnatur war strittig. Nach der zunächst in Ungarn vertretenen Auffassung, die sich später auch mehr und mehr in Cisleithanien durchsetzte, waren Cisleithanien und Transleithanien zwei selbständige Staaten, die durch ein gemeinsames Herrscherhaus und gewisse gemeinsame Angelegenheiten – die Auswärtigen Angelegenheiten, das Kriegswesen und die dafür notwendigen Finanzen – verbunden waren. Doch muss dazu gesagt werden, dass dieses Verhältnis ein lockereres war als beispielsweise jenes Verhältnis, das heute die europäischen Staaten in der EU miteinander verbindet.

3. Gesetzgebung und Wahlrecht



2. Abbildung: Das Wahlrecht zu den Landtagen und zum österreichischen Abgeordnetenhaus 1861 - 1873.
Graphik: Thomas Olechowski

Betrachten wir nun von den drei Staatsfunktionen – Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz – zunächst die Gesetzgebung, so wurde schon aus dem Vorherigen klar, dass diese im Wesentlichen schon 1861 geregelt worden war, und zwar durchaus nicht in einer typisch konstitutionellen Art und Weise. 1867 waren nur in Detailfragen Modifikationen beschlossen worden. In den einzelnen

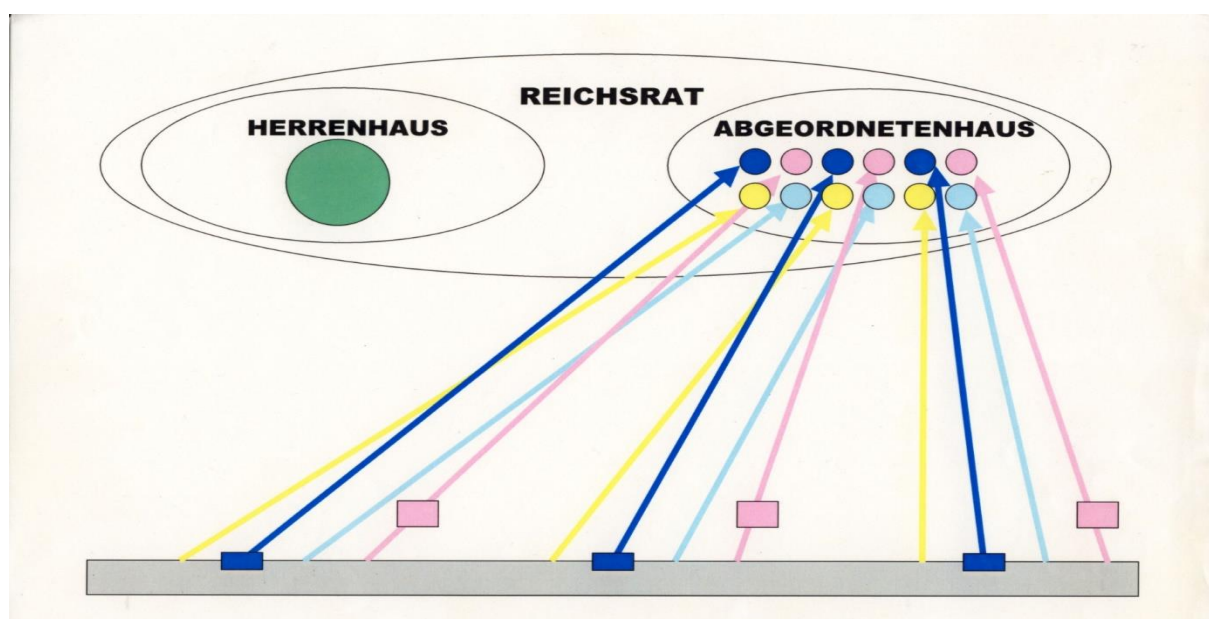
Ländern kam die Gesetzgebung dem Kaiser mit dem jeweiligen Landtag, für die Gesamtheit der cisleithanischen Länder dem Kaiser mit dem Reichsrat zu.

Die Landtage waren fast völlig gleichförmig aufgebaut, und zwar nach einem neuständischen Kuriensystem. Das bedeutet, dass an die Ständeversammlungen, wie sie bis 1848 bestanden hatten, angeknüpft, jedoch den soziökonomischen Veränderungen Rechnung getragen worden war. Dies betraf vor allem die Bauernschaft, die bis 1848 – mit Ausnahme von Tirol und Vorarlberg – niemals Sitz und Stimme am Landtag gehabt hatten: Nunmehr wurde in allen Landtagen eine Kurie der „*Landgemeinden*“ als Vertretung der (vorwiegend bäuerlichen) Landbevölkerung geschaffen, die neben die Kurie der „*Städte und Märkte*“ trat, welche wie bisher das städtische Bürgertum vertreten sollte. Neu war hier, dass die Selbstvertretungskörper der Wirtschaft, die sog. Handels- und Gewerbekammern, ebenfalls Abgeordnete in diese Kurie entsenden konnten. Eine Kurie des Adels konnte – wenigstens unter diesem Namen – mit Ausnahme Tirols nicht mehr existieren; stattdessen wurde eine Kurie der „*Großgrundbesitzer*“ geschaffen, womit weitgehend dieselbe Personengruppe wie bisher gemeint war. Und während auf den alten Landtagen Bischöfe und Prälaten kraft Amtes auch Sitz und Stimme am Landtag gehabt hatten, so waren es nunmehr die Bischöfe gemeinsam mit den Rektoren der jeweiligen Universitäten. Das hiermit skizzierte Kuriensystem bewirkte, dass das Wahlrecht der Wahlberechtigten sehr ungleich gewichtet war: Während in der Kurie der Großgrundbesitzer durchschnittlich 59 Wähler auf einen Abgeordneten kamen, waren es in der Kurie der Landgemeinden 8.400 Wähler. Das Stimmgewicht eines Großgrundbesitzers war also mehr als hundert Mal so stark wie das eines einfachen Landbewohners. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass in den Kurien der Städte und der Landgemeinden nur jene Personen wahlberechtigt waren, die einen gewissen Steuersatz, den Zensus, erbrachten. Dieser war so hoch, dass insgesamt nur rund 6 % der Bevölkerung überhaupt das Wahlrecht besaß.

Der Reichsrat gliederte sich nach dem Vorbild Preußens in ein Herren- und ein Abgeordnetenhaus. Mitglieder des Herrenhauses waren kraft Geburt alle volljährigen Prinzen des Hauses Habsburg-Lothringen sowie kraft Erbrechts die Familienoberhäupter bestimmter Adelsgeschlechter. Kraft Amtes gehörten dem Herrenhaus alle Erzbischöfe und bestimmte Bischöfe an. Schließlich konnte der Kaiser Männer, die sich um Staat oder Kirche, Wissenschaft oder Kunst verdient gemacht haben, zu Mitgliedern (*peers*) auf Lebensdauer in das Herrenhaus berufen. Da die Zahl der auf Lebenszeit ernannten Mitglieder nicht geregelt war, hatte der Kaiser freie Hand, *peers* zu ernennen und damit auch Mehrheitsverhältnisse im Herrenhaus jederzeit zu seinen Gunsten zu verändern (sog. Peersschübe). Erst 1907 wurde eine Mindest- und Höchstzahl für diese Mitglieder festgelegt, um die Peersschübe wenigstens in engen Grenzen zu halten.

Das Abgeordnetenhaus setzte sich aus Abgeordneten der einzelnen Landtage zusammen, die nach den oben erwähnten Verteilungsschlüsseln von den Landtagen zu entsenden waren. Erst 1873 wurde die Direktwahl des Abgeordnetenhauses eingeführt, jedoch das Kurien- und Zensusystem beibehalten. Erst nach und nach wurde das Wahlrecht mehr und mehr ausgeweitet, 1907 das Kurien und Zensuswahlrecht ganz abgeschafft, sodass ab 1907 alle männlichen Staatsbürger, die das 24. Lebensjahr vollendet hatten (von einigen Ausnahmen abgesehen) das Wahlrecht besaßen. Trotz ihrer Verschiedenheit waren beide Häuser des Reichsrates gleich mächtig, d.h. ein Gesetz wanderte so oft zwischen den beiden Häusern hin und her, bis es von

beiden akzeptiert wurde. Doch genügte der übereinstimmende Beschluss der beiden Häuser nicht für das Inkrafttreten, vielmehr war noch die kaiserliche Sanktion erforderlich (§ 13 StGG-RV). Von der zeitgenössischen Lehre wurde dies sogar als der wichtigste Akt des ganzen Gesetzgebungsprozesses angesehen, was sich u.a. darin niederschlug, dass Gesetze nicht nach dem Tag des Parlamentsbeschlusses, sondern nach dem Tag der kaiserlichen Sanktion datiert wurden. Verweigerte der Kaiser seine Sanktion, so trat das Gesetz nicht in Kraft, er verfügte also über ein sog. absolutes Veto, von dem in (seltenen) Fällen auch Gebrauch gemacht wurde.



3. Abbildung: Das Wahlrecht zum österreichischen Abgeordnetenhaus 1873 - 1896.
Graphik: Thomas Olechowski

Ganz ohne Parlament konnte der Kaiser regieren, indem er Notverordnungen erließ (§ 14 StGG-RV). Eine solche Notverordnung hatte gesetzesgleiche Kraft und konnte erlassen werden, wenn eine gesetzliche Maßnahme dringend ergriffen werden musste, der Reichsrat aber nicht versammelt war. Sämtliche Minister hatten die Notverordnung gegenzuzeichnen und damit die rechtliche Verantwortung zu übernehmen. In der Praxis erlangte das Notverordnungsrecht sehr große Bedeutung, und zwar nicht nur in Zeiten, in denen der Reichsrat nicht versammelt war, sondern auch, wenn er zwar zusammengetreten, aber z.B. wegen der Nationalitätenkonflikte handlungsunfähig war, was insbesondere um die Jahrhundertwende vielfach der Fall war.

4. Verwaltung und ordentliche Gerichtsbarkeit

Die Verwaltung übte der Kaiser gemeinsam mit von ihm frei ein- und absetzbaren Ministern aus. Der Kaiser selbst wurde als „geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich“ bezeichnet (Art. 1 StGG-ARVG), die Minister dagegen waren dem Reichsrat gegenüber verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit war eine rein rechtliche, d.h. die Minister konnten nur im Falle von behaupteten Rechtsverletzungen von einem der beiden Häuser des Reichsrates angeklagt werden. Über eine

derartige Ministeranklage hatte der Staatsgerichtshof zu entscheiden; er bestand aus 24 Mitgliedern, die von Herren- und Abgeordnetenhaus gewählt wurden, diesen Häusern aber nicht angehören durften. In der Praxis kam es zu keiner einzigen Ministeranklage, geschweige denn zu einer Verurteilung.

Die weitestgehende Beschränkung der kaiserlichen Macht erfolgte in der Gerichtsbarkeit, die zwar im Namen des Kaisers, jedoch durch unabhängige Richter auszuüben war. Unabhängigkeit bedeutete, dass sog. Machtsprüche („*Weisungen*“) an Richter unzulässig waren. Zur Sicherung dieser Unabhängigkeit wurde bestimmt, dass Richter nur aufgrund bestimmter, gesetzlich geregelter Fälle und nur aufgrund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses abgesetzt oder versetzt werden konnten (Art. 6 StGG-RiG). Problematisch erschien es jedoch, dass die Ernennung und Beförderung der Richter weiterhin dem Kaiser zukam, weshalb sich die Richter auch weiterhin in einer gewissen Abhängigkeit zum Kaiser befanden. Dies Situation wurde insbesondere bei politischen Prozessen als unerträglich empfunden, weshalb die Verfassung bestimmte, dass in allen derartigen Fällen, in Presseprozessen sowie auch bei mit schweren Strafen bedrohten Verbrechen, Geschworene über die Schuld des Angeklagten entscheiden sollten (Art. 11 StGG-RiG).

Die Justiz war von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt (Art. 14 StGG-RiG). Keine Behörde konnte zugleich Justiz- und Verwaltungsbehörde zugleich sein; auch diese Regelung sollte dem Schutz der Unabhängigkeit der Justiz dienen. Die zur Zeit des Neoabsolutismus errichteten sog. Gemischten Bezirksamter, die die Funktionen der Bezirksgerichte und der Bezirkshauptmannschaften in sich vereinigt hatten, wurden daher nach 1867 wieder aufgelöst.

5. Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts

Die juristisch vielleicht interessantesten Bestimmungen der Dezemberverfassung betreffen jene über die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. Besonders hier wird deutlich erkennbar, dass die Verfassung nicht in einem Guss entstanden, sondern aus sehr unterschiedlichen Teilen zusammengesetzt war. Sah die Verfassung doch nicht weniger als drei verschiedene Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts vor, deren Verhältnis zueinander durchaus nicht in der Verfassung geklärt war und dementsprechend später für einiges Kopfzerbrechen sorgte. Bereits erwähnt wurde der Staatsgerichtshof zur Wahrnehmung der Ministeranklage. Die große Zahl an Richtern – 24 – sollte zeigen, wie bedeutsam die vor ihm stattgefundenen Verfahren sein sollten; praktisch allerdings wurde er, wie ebenfalls schon gesagt, niemals tätig.

Ganz anders verhielt es sich mit dem Reichsgericht, dem ein eigenes Staatsgrundgesetz (das StGG-ERG) gewidmet war und das ab 1869 eine reiche Judikatur entfaltete. Pläne zu einem solchen Gericht hatten schon 1849 bestanden, doch waren diese bis dahin nie verwirklicht worden. Nunmehr war das Reichsgericht dazu berufen, in drei verschiedenen Fällen zu entscheiden: Erstens sollte das Reichsgericht über Kompetenzkonflikte zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden oder zwischen Behörden verschiedener Gebietskörperschaften entscheiden. Zweitens konnte vor dem Reichsgericht Klage erheben, wer vermögensrechtliche Ansprüche gegen eine Gebietskörperschaft hatte, diese jedoch nicht im ordentlichen Rechtsweg einklagen konnte.

In der Praxis hatte diese unscheinbare Bestimmung eine hohe Bedeutung und wurde v.a. von Beamten genutzt, die auf diesem Wege Gehalts- oder Pensionsforderungen einklagen konnten. Die aus heutiger Sicht bedeutsamste Kompetenz aber war die Befugnis des Reichsgerichts, über Grundrechtsbeschwerden zu erkennen: Wer immer sich durch den Akt einer Verwaltungsbehörde in seinen verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten verletzt erachtete, konnte dagegen Beschwerde beim Reichsgericht erheben. Diese bedeutende Kompetenz hatte allerdings ihre Schönheitsfehler. Der bedeutendste war, dass ein stattgebendes Erkenntnis des Reichsgerichtes – keinerlei rechtliche Konsequenzen nach sich zog! Vielmehr beließ es das Reichsgericht bei der Feststellung, dass ein Grundrecht verletzt war und musste sich darauf verlassen, dass die Verwaltungsbehörden von sich aus den rechtmäßigen Zustand wiederherstellen würden – was manchmal, aber durchaus nicht immer der Fall war. Auch ist zu betonen, dass das Reichsgericht nur tätig werden konnte, wenn die Grundrechtsverletzung durch eine Verwaltungsbehörde erfolgt war. Dass ein Gericht oder gar der Gesetzgeber selbst ein Grundrecht verletzen könne, darüber war 1867 nicht einmal nachgedacht worden. Das Reichsgericht war hinsichtlich der Grundrechte lediglich eine Schutzeinrichtung gegen die Verwaltung und in dieser Hinsicht ein spezieller Verwaltungsgerichtshof.

Dies führt zur Frage nach der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ebenfalls in der Dezemberverfassung grundgelegt war, allerdings nur in einem einzigen Artikel (Art. 15 StGG-RiG), der ganz allgemein verhiess, dass jeder, der durch einen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt sei, Beschwerde vor einem Verwaltungsgerichtshof erheben dürfe. Erst nach langen Diskussionen wurde klar, dass das Reichsgericht zum Schutz der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte, der Verwaltungsgerichtshof aber zum Schutz aller sonstigen Rechte berufen sei. Die Tätigkeit des Verwaltungsgerichtshofes war damit zwar in der Regel weniger spektakulär als die des Reichsgerichtes, aber quantitativ wesentlich umfangreicher. Während die zwölf Richter des Reichsgerichtes ehrenamtlich tätig waren, handelte es sich bei den Richtern des Verwaltungsgerichtshofes um Berufsrichter, deren Zahl beständig vermehrt werden musste, bis der Verwaltungsgerichtshof 1918 auf eine stattliche Größe von 49 Richtern angewachsen war. Eine aus heutiger Sicht völlig unbegreifliche Diskrepanz aber lag in den Folgen eines stattgebenden Erkenntnisses: Denn während das Reichsgericht, wie erwähnt, nur feststellen konnte, dass ein Grundrecht verletzt worden war, führte ein stattgebendes Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes dazu, dass der rechtswidrige Verwaltungsakt aufgehoben, kassiert werden konnte.

6. Die Grundrechte

Besonderes Augenmerk verdient zuletzt der Grundrechtskatalog der Dezemberverfassung, enthalten im Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG-ARStB). Schon unmittelbar nach Beendigung des Neoabsolutismus, 1861/62, hatte der Reichsrat die Zensur aufgehoben und in zwei separaten Gesetzen verfügt, dass weder die Festnahme einer Person noch eine Hausdurchsuchung ohne richterlichen Befehl erfolgen dürfe. Zu einem neuen Grundrechtskatalog war es jedoch nicht gekommen. Nunmehr wurde ein solcher erstellt, wobei man sich wiederum stark am Vorbild von 1849 orientierte. Die beiden vorhin genannten Gesetze

zum Schutze der persönlichen Freiheit und zum Schutze des Hausrechtes wurden in das neue Staatsgrundgesetz integriert (Art. 8, Art. 9) und dazu eine Reihe weiterer Grundrechte neu verbürgt. Die wichtigsten seien im Folgenden hervorgehoben:

Art. 1 StGG-ARStB sah ein allgemeines österreichisches Staatsbürgerrecht für alle Angehörigen der cisleithanischen Länder vor. Nach moderner Auffassung handelt es sich bei der Staatsbürgerschaft nicht um ein Grundrecht, sondern um einen *status*, der aber doch gerade für Grundrechte von höchster Bedeutung ist, da diese vielfach vom Besitz der Staatsbürgerschaft abhängen. Konkret auf Österreich-Ungarn bedeutete dies, dass ungarische Staatsbürger nicht anders als französische oder italienische Staatsbürger zu behandeln waren.

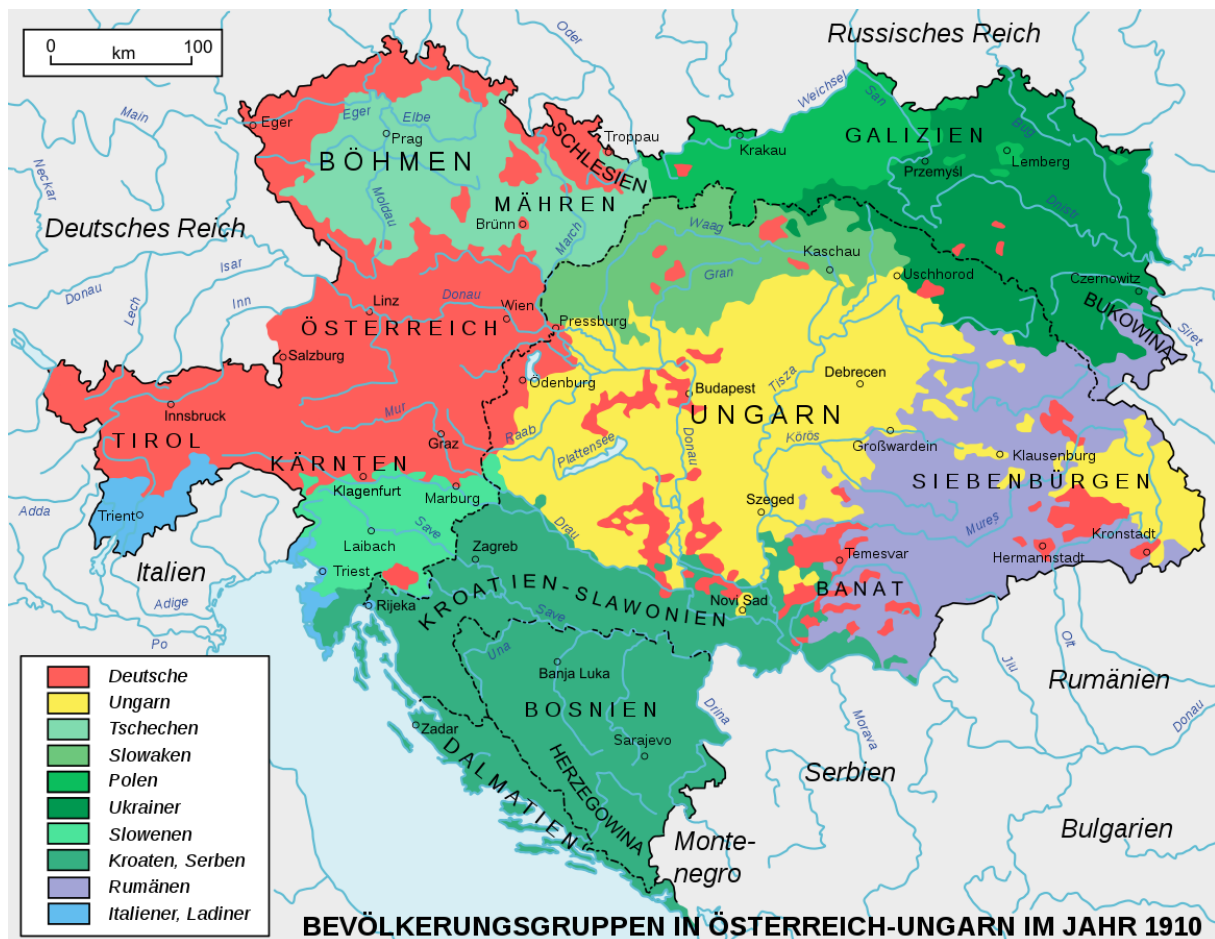
Nach Art. 2 StGG-ARStB waren alle Staatsbürger vor dem Gesetz gleich. Dieses Prinzip war schon 1848 ausgesprochen und auch in der Zeit des Neoabsolutismus beibehalten worden. Es ebnete insbesondere alle ständischen Differenzierungen, wie sie bis dahin bestanden hatte, völlig ein; der Adel bestand zwar formell noch bis 1919 fort und vermochte es auch in der Praxis seine führende Stellung in Politik und Militärwesen zu behaupten, rechtlich jedoch gab es keine Privilegien mehr, die an den Adel als solchen geknüpft waren. Aus heutiger Sicht ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass Art. 2 nur von Staatsbürgern, nicht von Staatsbürgerinnen sprach; dieser Aspekt wurde bei den Gesetzgebungsarbeiten überhaupt nicht thematisiert. Von einer Gleichheit der Geschlechter konnte 1867 auch keine Rede sein; Frauen waren vom Wahlrecht, vom Universitätsstudium und von vielen anderen Bereichen ausgeschlossen, innerhalb der Ehe unterstanden sie der Leitungsgewalt ihres Ehemannes etc.

In Art. 14 StGG-ARStB wurde jedermann die Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleistet. Im Übrigen unterschied das Staatsgrundgesetz zwischen gesetzlich anerkannten und nicht anerkannten Religionsgemeinschaften. Anerkannt waren im Jahr 1867 nur die katholische, die evangelische und die orthodoxe Kirche sowie das Judentum; bis 1918 kamen noch drei Glaubensgemeinschaften, nämlich die Altkatholiken, die Herrnhuter Brüder (Nachfolger der Hussiten) sowie die Muslime hinzu. Ihnen war es gestattet, ihre Religion öffentlich auszuüben, d.h. mit öffentlich zugänglichen Gotteshäusern, Glocken, Prozessionen etc. Alle übrigen Glaubensgemeinschaften durften ihre Religion bloß häuslich ausüben, d.h. unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Auch der Austritt aus einer Religionsgemeinschaft, ohne einer anderen beizutreten, war ab 1867 möglich.

Weitere Grundrechte betrafen u.a. die Pressefreiheit, die Vereins- und Versammlungsfreiheit, die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre sowie den Schutz des Eigentums.

Art. 19 StGG-ARStB gehört zu den berühmtesten und umstrittensten Bestimmungen der Dezemberverfassung: Er garantierte allen Volksstämmen Cisleithaniens ihre Gleichberechtigung sowie das Recht auf Wahrung und Pflege ihrer Nationalität und Sprache. Im Gegensatz zu Ungarn gab es also in Cisleithanien keine Staatssprache, vielmehr waren deutsch, tschechisch, polnisch etc. gleichberechtigt. In der Praxis wurde dieses verfassungsrechtliche Gebot jedoch immer wieder missachtet, selbst vom Parlament und von den Höchstgerichten; dominierend war bis 1918 die deutsche Sprache. Doch gab Art. 19 immer wieder Anlass zu erbitterten Debatten im Reichsrat und zu Beschwerden vor dem Reichsgericht sowie vor dem Verwaltungsgerichtshof, welche

zumindest teilweise versuchten, die Gleichberechtigung der Nationalitäten Wirklichkeit werden zu lassen.



4. Abbildung: Die Nationalitäten in der Habsburgermonarchie nach dem Stand der Volkszählung 1910.
Quelle: Wikipedia

Der letzte Artikel des StGG-ARStB, Art. 20, war von besonderer politischer Brisanz: Er gab der Regierung die Möglichkeit, zahlreiche Grundrechte, namentlich die Freiheit der Person und das Hausrecht, das Briefgeheimnis, die Vereins- und Versammlungsfreiheit und die Pressefreiheit zeitweilig aufzuheben. Zu einer derartigen Suspendierung kam es in der Folge immer wieder, insbesondere während des Ersten Weltkrieges. Die Handhabung des Art. 20 StGG-ARStB schuf gemeinsam mit dem Notverordnungsrecht in § 14 StGG-RV die Grundlage dafür, dass die Jahre 1914-1918 von einem System geprägt waren, das in der Lehre später als „Kriegsabsolutismus“ bezeichnet wurde. Es trug wesentlich dazu bei, dass die Monarchie 1918 auseinanderbrach.

Der Grundrechtskatalog des StGG-ARStB jedoch wurde auch in der kleinen Republik Österreich nach 1918 beibehalten – zunächst nur als Provisorium gedacht, bewährte er sich so gut, dass er bis heute in Geltung steht, und mit ihm ein gar nicht so unbedeutender Teil der Dezemberverfassung bis in das 21. Jahrhundert fortwirkt.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Stenographische Protokolle des Herren- bzw. Abgeordnetenhauses des Reichsrats. Wien 1861–1918
- Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Herren- bzw. Abgeordnetenhauses des Reichsrats. Wien 1861–1918
- BRETTNER-MESSLER, Horst (Hrsg.): Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. Abteilung VI: Das Ministerium Belcredi, 1-2. Bände. Wien 1971/73
- HAIDER, Barbara (Hrsg.): Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867. Wien 1997
- WANDRUSZKA, Adam – URBANITSCH, Peter (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Verwaltung und Rechtswesen. II. Band. Wien 1975
- RUMPLER, Helmut – URBANITSCH, Peter (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Verfassung und Parlamentarismus. VII. Band. Wien 2000
- STOURZH, Gerald: Die österreichische Dezemberverfassung von 1867. In: Österreich in Geschichte und Literatur 1968/12 1–16.
- BRAUNEDER, Wilhelm: Die Gesetzgebungsgeschichte der österreichischen Grundrechte. In: R. Machacek u.a. (szerk.): Grund- und Menschenrechte in Österreich 1. Kehl u.a. 1991, 189–364.
- BRAUNEDER, Wilhelm: Austria's Bicameralism 1861–1873: Two „First Chambers“. In: Studien I. Frankfurt a.M. 1994, 127–139.
- HÖBELT, Lothar: Franz Joseph I. Wien – Köln – Weimar 2009
- KRIECHBAUMER, Robert – BUSSJÄGER, Peter (Hrsg.): Das Februarpatent 1861. Köln–Wien 2011
- MELIK, Vasilij: Wahlen im alten Österreich. Wien – Köln – Weimar 1997
- NESCHWARA, Christian: Parlament und Verfassungsgerichtsbarkeit in der österreichischen Monarchie. Parliaments, Estates & Representations. Wien 2005, 167–182.
- OLECHOWSKI, Thomas: Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Wien 1999
- OLECHOWSKI, Thomas: Die Lassersche Wahlrechtsreform. Parliaments, Estates & Representation 2002, 147–167.
- OLECHOWSKI, Thomas: Die Entwicklung des Preßrechts in Österreich. Wien 2004
- OLECHOWSKI, Thomas: Grundrechte und ihr Schutz in der Habsburgermonarchie. Österreichische Richterzeitung 2010, 30–37.
- OLECHOWSKI-HRDLICKA, Karin: Die gemeinsamen Angelegenheiten der Österreichisch-Ungarischen Monarchie. Frankfurt a.M. 2001
- OSTERKAMP, Jana: Cooperative Empires: Provincial Initiatives in Imperial Austria. Austrian History Yearbook 2016/47. 128–148.
- PAAR, Martin: Die Gesetzgebung der österreichischen Monarchie. Frankfurt a.M. 2009
- SCHIMA, Stefan: Die Rechtsgeschichte der „Konfessionslosen“. Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 14. Baden-Baden 2002, 97–124.
- SCHMETTERER, Christoph: „Geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich“? Die persönliche Rechtsstellung des Kaisers von Österreich im Konstitutionalismus. Journal on European History of Law 2010/2 2–8.
- SCHMETTERER, Christoph: Der Kaiser von Österreich als (alleiniger?) Gesetzgeber. Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs 2012/2. 381–395.
- SIMON, Thomas (Hrsg.): Hundert Jahre allgemeines und gleiches Wahlrecht in Österreich. Frankfurt a.M. 2010