

Thomas SIMON, Wien

Die Kompetenzverteilung 1860 – 1861 – 1867

The Distribution of Competences 1860 – 1861 – 1867

The author examines the basic structure of the federal system which resulted from the constitutional legislation in the Austrian Empire after the fall of neo-absolutism in 1859/60. How were the competences distributed between the Austrian state and its Länder? The foundations of this federal system, which admittedly had little in common with a modern federal state, were laid by the so-called 'Oktoberdiplom' of 1860 and the 'Februarpatent' of 1861; the latter is generally known as the first enduring step towards constitutionalism in the Austrian Empire. In the opinion of the contemporaries of the 19th century, the Februarpatent was seen as shaped by radical centralism, whereas the Oktoberdiplom seemed to be characterised by federalist principles. The article mainly deals with the question of how the assessment of both statutes in the contemporary public opinion can be explained.

Keywords: centralism – distribution of competences – Februarpatent – federalism – Oktoberdiplom

I.

Die Frage nach der Kompetenzverteilung stellt sich in der konstitutionellen Monarchie, wie sie im 19. Jahrhundert in den meisten europäischen Staaten anzutreffen war, typischerweise in zwei Varianten: Zuvorderst ist nach der Kompetenzverteilung zwischen den drei klassischen staatlichen Gewalten, insbesondere zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt zu fragen. Handelt es sich aber, wie in der Donaumonarchie, um ein föderales System mit vertikaler Gewaltenteilung, geht es daneben auch um die Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedern.

Die drei Jahreszahlen im Titel dieses Beitrages stehen für jene drei Verfassungsgesetze, die die Verfassungsordnung Österreich-Cisleithaniens, vor allem dessen föderales System, in der Phase des Konstitutionalismus normiert haben: das

sog. Oktoberdiplom 1860,¹ das Grundgesetz über die Reichsvertretung (GG-RV) als dem wichtigsten Teil des sog. Februarpatents von 1861,² und dessen novellierte Fassung innerhalb der Dezemberverfassung 1867.³

Freilich liegt der Regelungsschwerpunkt der genannten drei Verfassungsgesetze und ebenso der staatsrechtliche Diskurs, wie er im Wesentlichen mit der Dezemberverfassung einsetzte, in ganz signifikanter Weise auf dem Aspekt der „vertikalen Gewaltenteilung“, also bei der Frage der Kompetenzverteilung zwischen dem cisleithanischen Staat und den Ländern. Diese Frage erhielt ihre Brisanz vor allem dadurch, dass sie eng verknüpft war mit dem allseits bekannten

¹ Druck: REITER, Texte 87f. Eingehend dazu BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 148–150; OLECHOWSKI, Oktoberdiplom 157.

² Druck: REITER, Texte 91; eingehend BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 151–155; SIMON, Restauration 127–141.

³ Druck: REITER, Texte 123ff.; eingehend dazu STOURZH, Dezemberverfassung 239–258.

„Nationalitätenproblem“.⁴ Die Nationalitätenfrage war bekanntlich *das* „österreichische Staats- und Reichsproblem“⁵ schlechthin. Das Kardinalproblem der Innenpolitik in Cisleithanien war die Frage, wie mit dem Streben vor allem der slawischen Völker der Monarchie nach erweiterter politischer Selbständigkeit umzugehen wäre: Wie ließe sich dieser Gefahrenherd für die Integrität des cisleithanischen Staates entschärfen? Große Hoffnung setzte man dabei auf die Föderalisierung.⁶ Die Föderalisierung schien der Königsweg zu sein, auf dem sich einerseits dem Selbständigkeits- und Autonomiestreben der Völker Rechnung tragen, und sich andererseits die Einheit der Monarchie bewahren ließ. Der Dreh- und Angelpunkt der österreichischen Innenpolitik, an dem sich praktisch alle Regierungen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende der Monarchie abarbeiteten, lautete also: Wie viel Einheitlichkeit und Zentralisierung lässt sich durchsetzen und umgekehrt: Wie viel Dezentralisierung verträgt der Staat, ohne sich in seine Bestandteile aufzulösen? Und damit war auch die Kompetenzfrage angesprochen, nämlich die Frage: Wie sollten die Kompetenzen zwischen den Ländern einerseits und dem österreichischen Staat andererseits verteilt werden?

Der Kremsierer Entwurf suchte hier bekanntlich die Lösung in einem föderalen System, das bereits einem bundesstaatlichen Modell angenähert war.⁷ Vor allem ruhte der Kremsierer Verfassungsentwurf auf einem Konsens, wie ihn keines der späteren Verfassungsgesetze aufwei-

sen konnte. Bekanntlich ist der Kremsierer Entwurf ein bloßes Projekt geblieben – er, wie auch die immerhin formal in Kraft gesetzte Oktroyierte Märzverfassung, fielen der Wendung Franz Josefs zum Neo-Absolutismus zum Opfer. Der Diskurs um die Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Ländern wurde im Neo-Absolutismus noch einmal ruhig gestellt. Umso heftiger kam er dann ab 1860 an die Oberfläche, als angesichts der militärischen Niederlage in Oberitalien 1859 und dem damit verbundenen Finanzdebakel ein verfassungspolitischer Kurswechsel unvermeidlich schien.⁸

II.

Wie sind nun im Oktoberdiplom die Kompetenzen in vertikaler Hinsicht und auf der horizontalen Ebene aufgeteilt? Das Oktoberdiplom richtig einzuordnen, fällt nicht leicht. Man darf es nicht als eine konstitutionelle Verfassungsurkunde lesen, wie sie noch in der Märzverfassung 1849 begegnet war. Mit einer „Verfassung“ im Sinne des Konstitutionalismus hat es so gut wie nichts zu tun. Das beginnt schon mit der Form: Es stellt keine umfassende und abschließende Kodifizierung der gesamten Verfassungsordnung dar, sondern enthält nur punktuelle Regelungen. Und es ist in einer ganz altertümlichen Weise mit einem umfangreichen Proömium eingeleitet, wie es typisch für die Gesetzgebung in der Frühen Neuzeit war. Inhaltlich knüpft es im Grunde an den Verhältnissen im Vormärz an. Es sucht, die Verfassungsstrukturen, wie sie, beginnend mit den Theresianischen Reformen, im Zeitalter des Absolutismus entstanden waren und in ihren Grundzügen bis zur Revolution 1848 Bestand hatten, wiederzubeleben und zugleich sachte in einem neo-ständischen Sinne weiterzuentwickeln; Wilhelm Brauner spricht daher zutreffend von einer „neuständisch be-

⁴ Die klassische Darstellung bei KANN, Nationalitätenproblem 1304–1338.

⁵ So der Titel der gleichfalls zum Klassiker der österreichischen Verfassungsgeschichte gewordenen Darstellung von REDLICH, Staats- und Reichsproblem 1920.

⁶ SIMON, Föderalisierung 257–283.

⁷ BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 118–120; OSTERKAMP, Vielfalt ordnen 176–180; STOURZH, Länderautonomie und Gesamtstaat 47.

⁸ BRANDT, Liberalismus 143.

schränkten Monarchie“, die dem Oktoberdiplom als verfassungspolitische Ordnungsidee vorschwebt habe.⁹ Legitimiert wird dies mit der Idee des sog. „Historischen Staatsrechts“. Das „Historische Staatsrecht“ war ein in den Verfassungsdiskussionen des 19. Jahrhunderts verbreiteter Ausdruck; dahinter stand ein Gegenmodell zum Konstitutionalismus und zur Verfassungsidee.¹⁰ Von der Warte des „Historischen Staatsrechts“ aus betrachtet waren nur solche rechtlichen, politischen und sozialen Gegebenheiten legitim, die sich auf der Grundlage eines langfristig angelegten Entwicklungsvorganges durch die Jahrhunderte hindurch faktisch herausgebildet hatten. Das „Historische Staatsrecht“ ging also vom rechtlich *Gegebenen* aus und suchte dieses, soweit unumgänglich notwendig, allenfalls durch punktuelle Einzelgesetzgebung an den Fluss des faktischen sozialen Wandels anzupassen. Im Oktoberdiplom finden sich demgemäß nur diejenigen Punkte der Verfassungsordnung geregelt, die gegenüber dem historisch gewachsenen Staatsrecht geändert werden sollten. Solche Vorstellungen waren häufig am englischen Vorbild orientiert, an dem man, insbesondere von konservativer Seite die, Verbindung von Traditionsverhaftetheit mit punktueller Reform bewunderte.¹¹ Der Topos vom „Historischen Staatsrecht“ war demgemäß mit einem konservativen Föderalisierungskonzept verbunden, das noch überhaupt nichts mit irgendwelchen bundesstaatlichen Ordnungsmustern zu tun hatte, sondern vielmehr am Leitbild eines „zusammengesetzten Staates“ orientiert war, wie man ihn im frühneuzeitlichen Mitteleuropa in der Habsburgermonarchie, aber auch in Preußen finden konnte.¹² Es ist nicht ganz einfach, die Kompetenzverteilungsregeln dieses Oktoberdiploms herauszuarbeiten. Denn das Oktoberdip-

lom beruhte, im Gegensatz zu den modernen Verfassungen, noch in keiner Weise auf dem Gewaltenteilungsprinzip; vielmehr wird in ihm immer noch die Tradition des vormodernen Ständestaates sichtbar. Im Gegensatz zu den modernen Verfassungen gab es im Oktoberdiplom demgemäß auch keine systematische Gegenüberstellung von gesetzgebender und vollziehender Gewalt; ebenso wenig eine solche von Reich und Ländern, wie dies im Kremser Entwurf und in der Oktroyierten Märzverfassung schon ganz dezidiert der Fall war. Vielmehr sind die Regeln der vertikalen und horizontalen Kompetenzverteilung sozusagen ineinandergeschoben, so dass man schon ziemlich genau hinsehen muss:

Nach einem Proömium, das fast ebenso lange ist wie der eigentliche Regelungsgehalt des Diploms, legt Z. I des Diploms fest: „Das Recht, Gesetze zu geben, abzuändern und aufzuheben, wird von Uns und Unseren Nachfolgern nur unter Mitwirkung der gesetzlich versammelten Landtage, beziehungsweise des Reichsrathes, ausgeübt werden, zu welchem die Landtage die von Uns festgesetzte Zahl Mitglieder zu entsenden haben.“ Das baut erkennbar auf dem Verfassungszustand nach den Theresianischen Reformen auf: Waren dabei und in der Folgezeit die altüberlieferten Mitwirkungsrechte der Ständelandtage, insbesondere deren Steuerbewilligungsrecht, in den Ländern außerhalb Ungarns allmählich beseitigt worden und die Landtage dann schließlich 1848 auch als Institution verschwunden, so sollten sie nun, wenn auch in modifizierter, neo-ständischer Form wiedereingerichtet und mit dem Recht der „Mitwirkung“ an der Gesetzgebung begabt werden. Was man sich unter dieser „Mitwirkung“ der Landtage vorzustellen hat, ergibt sich nicht aus dem Oktoberdiplom selbst, sondern aus den sog. „Landes-

⁹ BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 135.

¹⁰ SIMON, *Ius Publicum* 131f.

¹¹ KRAUS, „Selfgovernment“ 213–246.

¹² SIMON, *Einheitsstaat* 1–51.

vertretungsstatuten“,¹³ die gleichzeitig mit dem Diplom ergingen bzw. ergehen sollten. Ein „Gesetzgebungsrecht“ der Landtage wird in diesen Statuten aber nirgendwo genannt.¹⁴ Nur von „Mitwirkung“ ist die Rede. Die Landtage haben zwar Beschlussrechte, aber soweit es um „Änderungen der gesetzlichen Vorschriften“ geht, können sie augenscheinlich nur „Vorschläge“ machen.¹⁵ Normativakte können sie nur in Gestalt von „Beschlüssen“ setzen, wobei sie an die bestehende gesetzliche Regelungslage gebunden sind – es kann sich bei diesen Beschlüssen also nur um autonome Satzungen handeln, z.B. Nutzungsordnungen für die von den Ländern betriebenen „gemeinnützigen und wohltätigen Anstalten“ und „Unternehmungen“.

Wesentlich ist, dass es sich bei den Landtagen gerade *nicht* um reine Gesetzgebungsorgane, sondern gleichermaßen, ja überwiegend, um

Verwaltungsorgane handelt. So wenig, wie die Landesvertretungsstatute zwischen Gesetzgebung und Vollzug unterscheiden, so wenig lassen sich die in diesen Statuten anvisierten Landtage eindeutig einer dieser beiden Funktionen zuordnen; vielmehr sind in der Institution der Landtage Gesetzgebungs- und Leistungsverwaltungsfunktion untrennbar miteinander verbunden.¹⁶ Auch hierin wird sichtbar, wie stark die altständische Tradition in den vom Oktoberdiplom vorgesehenen Landtagen noch nachwirkt. Ja weitergehend noch: Der Schwerpunkt der im Oktoberdiplom vorgenommenen Kompetenzzuweisung lag bei der Verwaltung. Die Landtage waren – legt man die moderne Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung zugrunde – eigentlich mehr Verwaltungs- denn Gesetzgebungsorgane. Allerdings passt diese Unterscheidung eigentlich gar nicht für die Landtage des Oktoberdiploms. Denn das Oktoberdiplom ist nicht organisiert und gegliedert entlang dem modernen Gewaltenteilungsgrundsatz, sondern gemäß einem vormodernen Gewaltenteilungsdenken. Das konstitutionelle Konzept der Gewaltenteilung hat die Staatsgewalt zwischen Monarchen und Volk bzw. zwischen Monarchen und dem das Volk repräsentierenden Parlament geteilt. Die Teilung der Staatsgewalt wurde dabei anhand des Kriteriums der Gesetzgebung vorgenommen: Die politischen Grundentscheidungen – jedenfalls diejenigen, durch die die Bürger in ihren Individualrechten, insbesondere Freiheit und Eigentum, betroffen werden, – dürfen nur in einem förmlichen Parlamentsgesetz getroffen werden. Die Umsetzung dieser Gesetze hingegen, zugleich deren Konkretisierung, kam allein dem Monarchen und der ihm zu Gebote stehenden Bürokratie zu. Die Funktionsverteilung im Verfahren der Normsetzung und des Vollzuges war hier also das entscheidende Differenzierungskriterium.

¹³ Statut über die Landesvertretung des Herzogtums Steiermark 1860, RGBl. 227/1860, 341 ff.

¹⁴ Siehe hierzu etwa das Statut über die Landesvertretung des Herzogtums Steiermark, § 24: „Der Landtag ist berechtigt, in den die Wohlfahrt und Bedürfnisse Steiermarks betreffenden Gegenständen nach bestem Wissen und Gewissen die Wünsche oder Beschwerden des Landes auszusprechen und die *Anträge und Bitten* entweder unmittelbar oder nach eigenem Ermessen im Wege des Statthalters an den Kaiser gelangen zu lassen.“ Und § 26: „Der Landtag ist berufen, über *kundgemachte allgemeine Gesetze* und Einrichtungen bezüglich ihrer besonderen Rückwirkung auf das Wohl des Landes zu *beraten und Anträge zu stellen* und bei den in Absicht auf die besonderen Landesverhältnisse zu erlassenden Gesetzen *mitzuwirken*.“ (Hervorhebungen durch den Verf.); dazu eingehend BRAUNEDER, Verfassungsentwicklung 148–150.

¹⁵ Landesvertretungsstatut Steiermark § 27: „Der Landtag [...] ist berechtigt [...] zu *beraten* und mit *Beachtung der bestehenden Gesetze und Rechte, Beschlüsse* zu fassen. *Vorschläge* welche auf *Änderungen der gesetzlichen Vorschriften* und Einrichtungen in Landesangelegenheiten abzielen, und Beschlüsse, welche in ihrer Wirkung sich nicht auf das Gebiet der Steiermark beschränken, sind dem Kaiser zur Genehmigung und Entscheidung vorzulegen.“ (Hervorhebungen durch den Verf.)

¹⁶ SCHMITZ, Landesvertretungen 1353–1544.

Nicht, dass es im vormodernen Ständestaat keine Gewaltenteilung gegeben hätte – im Gegenteil –, aber die Gewaltenteilung zwischen Fürst und Ständen lief nicht auf der Linie Gesetzgebung und Gesetzesvollzug, sondern auf der Differenzierung zweier Rechtssphären: einer des Fürsten und einer des „Landes“, sprich der Stände. Die Stände versammelten sich regelmäßig im Landtag, um dort ihre Rechte wahrzunehmen. Die Landtage waren also ursprünglich in ihrer altständischen Form keine Repräsentativorgane, sondern schlicht und einfach die Versammlung der Stände, also die Stände *selbst*, und nicht nur deren Repräsentation.¹⁷ Welche Rechte sich der Fürst auf der einen und die Stände auf der anderen Seite in dem die ganze Frühe Neuzeit andauernden Kräftemessen zwischen ihnen jeweils sichern konnten, hing allein von den jeweils gegebenen Kräfteverhältnissen ab; generelle Aussagen lassen sich daher kaum treffen. Das wiederum galt insbesondere für die Gesetzgebung. Ein formelles Gesetzgebungsrecht in dem Sinne, dass der Fürst ganz generell Gesetze nur mit Zustimmung der Stände hätte erlassen können, war ihnen kaum irgendwo verbrieft. Verbrieft war ihnen in den frühneuzeitlichen Herrschaftsverträgen i.d.R. nur der sog. „Beirat“: Der Fürst soll die elementaren politischen Grundentscheidungen nicht ohne Rat der Stände treffen. Allerdings zählte das ständische Steuerbewilligungsrecht noch im 18. Jahrhundert zum Kernbestand ständischer Mitbestimmungsrechte. Mindestens ebenso groß, wenn nicht größer, war aber die Bedeutung der ständischen oder der „landschaftlichen“ Eigenverwaltung, die seit dem Beginn der Neuzeit neben den fürstlichen Verwaltungsstrukturen entstanden war. Es handelte sich dabei größtenteils um Einrichtungen, wie sie auch in städtischer Trägerschaft begegnen: Schulen, Gymnasien und Internate, Apotheken und Hospitäler. Daneben wurde ein beträchtliches,

vielfach in Form von Stiftungen organisiertes ständisches Vermögen verwaltet. Als ständig wirksame Verwaltungsorgane wurden aus den Landtagen heraus die sog. „ständischen Verordneten-Collegien“ gebildet, also permanent wirksame Ausschüsse für die kontinuierliche Verwaltungstätigkeit.¹⁸ Es ist diese altständische Welt ungeschiedener Verwaltungs- und Regulierungstätigkeit, die einem im Oktoberdiplom noch einmal in aller Klarheit entgegentritt. „Verwaltung“ bedeutet hier allerdings viel weniger „Gesetzesvollzug“ denn „Bewirtschaftung“: Bewirtschaftung einer Vermögensmasse, bestehend nicht nur aus dem eben genannten „ständischen (Domestical-)Vermögen“, sondern auch dem „sonstigen Landesvermögen“, verschiedenen „Fonds“ und schließlich den vom Land betriebenen „Anstalten“.¹⁹ Ein Großteil der Regelungen in den Landesvertretungsstatuten 1860 zur Zuständigkeit der restituierten Landtage („Über die Wirksamkeit des Landtages“) betrafen diese „Bewirtschaftung des Landesvermögens“, die auch die Ausgabentätigung zur „Erfüllung der dem Lande obliegenden öffentlichen Leistungen“²⁰ und damit eben auch echte „Leistungsverwaltung“ im modernen Sinne einschloss. Hierfür durften die Landtage immerhin „Zuschläge zu den direkten landesfürstlichen Steuern“ einheben.²¹

Kam den Landtagen 1860 also ein eng umgrenztes kommunales Satzungsrecht, bei der Gesetzgebung aber grundsätzlich nur der „Beirat“ zu,

¹⁸ WALTER, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 43. Siehe hierzu auch die anschauliche Einzelstudie von OTTNER, Sanitätswesen 268ff.

¹⁹ Landesvertretungsstatut Steiermark § 28: „Der Landtag sorgt für die Erhaltung des landständischen (Domestical-)Vermögens und des sonstigen nach seiner Entstehung oder Widmung ein Eigentum Steiermarks bildenden Landesvermögens, dann der aus ständischen und Landesmitteln errichteten oder erhaltenen Fonde und Anstalten.“

²⁰ Landesvertretungsstatut Steiermark § 27 II.

²¹ Landesvertretungsstatut Steiermark § 30.

¹⁷ BRUNNER, Land und Herrschaft 414.

so entsprach der Kompetenzbereich des Reichsrates schon eher demjenigen eines modernen Gesetzgebungsorgans. Der Reichsrat des Oktoberdiploms war bekanntlich der sog. „verstärkte Reichsrat“ – „verstärkt“ allerdings nicht im konstitutionellen Sinne, d.h. um unmittelbar gewählte Abgeordnete, sondern gleichfalls im altständischen Sinne, nämlich im Sinne von „Generalständen“. Generalstände oder „Ausschusslandtage“ waren die in der altständischen Welt der Vormoderne i.d.R. nur ganz ausnahmsweise einberufenen gesamtstaatlichen Ständeversammlungen, zu der die Landtage aus ihrer Mitte Vertreter entsandten und zwar jeder Stand, also Adel, Ritter, Klerus und Städte, je für sich. In der österreichischen Verfassungsgeschichte gab es Ansätze für solche Generalstände im 16. Jahrhundert, also in der Hochzeit des ständischen Mitregiments.²² Im Absolutismus waren die Monarchen bestrebt, der Bildung solcher Generalstände entgegenzuwirken. Nun sollten also gewissermaßen gesamtösterreichische „Generalstände“ einberufen werden – wenn auch in einem neuständischen Sinne zusammengesetzt. Das Ganze erinnert an die Situation 1789 in Frankreich, wo es ja auch das Damoklesschwert eines drohenden Staatsbankrottes gewesen war, das zur Einberufung der „États généraux“ geführt hatte. Und so war es auch im Kaisertum Österreich das außer Kontrolle geratene Haushaltsdefizit, das die Dinge 1859/60 verfassungsrechtlich ins Rollen brachte. Es ging darum, die Kreditwürdigkeit des Staates wiederherzustellen und ein Minimum an öffentlicher Haushaltskontrolle auf die Beine zu stellen.²³ Das schlug sich auch unmittelbar in der Kompetenzzuweisung an den Reichsrat nieder: Grundsätzlich war seine Zuständigkeit, wie auch diejenige der Landtage, auf die „Mitwirkung“ beschränkt – das ergibt sich schon aus Z. I. Aber in *einem* Sachbereich ist seine Kompetenz zu einem Zu-

stimmungsrecht ausgeweitet, nämlich signifikanter Weise was die Finanz- und Steuergesetzgebung, insbesondere die „Einführung neuer Steuern und Auflagen und Erhöhung der bestehenden Steuern“, anbelangt.²⁴ Hierzu war die Zustimmung des Reichsrates zwingend erforderlich. Auch diese Kompetenzzuweisung folgt im Grunde noch ganz einem altständischen Muster, denn gerade die Steuerbewilligung war ja das Herzstück der ständischen Mitregierungsrechte gewesen. Für die Steuerbewilligung sollten nun im Kaisertum so etwas wie ein „General-Landtag“ einberufen werden – darin lag ein nicht ganz unwesentlicher innovativer Punkt des Oktoberdiploms gegenüber der verfassungsrechtlichen Situation *vor* 1848.

Auch bei der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern knüpft das Oktoberdiplom an den ständestaatlichen Gegebenheiten an, wie sie in Resten bis 1848 Bestand hatten. Im zusammengesetzten Ständestaat der Frühen Neuzeit waren, wie erwähnt, gesamtstaatliche Generalstände in aller Regel die große Ausnahme geblieben und sie wurden, wenn es sie überhaupt gab, aus den Landtagen herausgebildet. Und dieses Prinzip prägte jedenfalls im Grundsatz auch noch das Oktoberdiplom. Das Oktoberdiplom ließ nun zwar einen General-Landtag zu, aber nur mit einem eng begrenzten Zuständigkeitsbereich: Neben dem bereits erwähnten Steuer- und Kreditbewilligungsrecht nämlich nur im „Münz-, Geld- und Creditwesen“, bei den „Zöllen und Handelssachen“ und zur Regelung der „Grundsätze des Post-, Telegraphen-

²² WALTER, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 33.

²³ Grundlegend hierzu BRANDT, Neoabsolutismus 886ff.

²⁴ Z. II des Oktoberdiploms: „Die Einführung neuer Steuern und Auflagen und Erhöhung der bestehenden Steuern, [...] die Aufnahme neuer Anlehen, die Convertirung bestehender Staatsschulden und die Veräußerung, Umwandlung oder Belastung des unbeweglichen Staatseigentumes“ nur mit Zustimmung des Reichsrats.

und Eisenbahnwesens“.²⁵ Allerdings kam ihm hier durchgehend nur ein *Beratungsrecht* zu, also der „Beirat“, um es altständisch auszudrücken. Es handelt sich hier um „Gegenstände der Gesetzgebung, welche sich auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehen, die *allen Königreichen und Ländern gemeinschaftlich sind*“ (Hervorhebungen durch den Verf.). „Allen Ländern“ heißt hier: *unter Einschluss Ungarns*. Bei diesen Gegenständen war – so wird es in dem weitschweifigen Proömium des Diploms gerechtfertigt – „die gemeinsame Verhandlung der höchsten Staatsaufgaben für die Sicherheit Unserer Monarchie und die Wohlfahrt ihrer einzelnen Länder eine unabweisliche Nothwendigkeit geworden“. Ein Minimum an Zentralisierung erscheint hier als „unabweisliche Nothwendigkeit“, wie es im Proömium in einem geradezu beschwörenden Ton formuliert ist, um die – gemessen an altständischen Verhältnissen – zentralistische Institution des Reichsrates zu rechtfertigen.

Dieser Reichsrat mit seinen Kompetenzen zur „gemeinsamen Verhandlung der höchsten Staatsaufgaben“ sollte aber, so wird es dann unter Z. III nochmals beteuert, eigentlich nur als Ausnahmeinstitution installiert werden. Denn „*alle anderen Gegenstände der Gesetzgebung*“, so heißt es in Z. III, „welche in den vorhergehenden Punkten nicht enthalten sind, werden in und mit den betreffenden *Landtagen* [...] verfassungsmäßig erledigt werden“ (Hervorhebungen durch den Verf.). Dieser Passus hat nur die Bedeutung einer Klarstellung, denn die grundsätzliche Zuständigkeit der Landtage folgt ja schon aus der abschließenden Aufzählung der Reichsratskompetenzen unter Z. II des Diploms. Im Übrigen verweist das Diplom hinsichtlich der Landtage „in den zur *ungarischen Krone* gehörigen Königreichen und Ländern“ auf die „*früheren Verfassungen*“, hinsichtlich der übrigen Land-

tage auf die „*Landesordnungen*“ (Hervorhebungen durch den Verf.). Gerade diese Bestimmung lässt am deutlichsten erkennen, worin die eigentliche politische Absicht lag, die mit dem Oktoberdiplom verfolgt wurde, und wessen Interessen dabei vorrangig bedient werden sollten. Das Diplom macht nämlich einen fundamentalen Unterschied zwischen „den zur *ungarischen Krone* gehörigen Königreichen und Ländern“, sprich: dem Königreich Ungarn und seinen beiden Nebenländern Kroatien und Siebenbürgen einerseits, und den „*übrigen Königreichen und Ländern*“ andererseits (Hervorhebungen durch den Verf.). Während sich Zusammensetzung, Beschlussverfahren und Kompetenzen der Landtage in den letztgenannten Ländern nach den gleichzeitig mit dem Oktoberdiplom erlassenen bzw. noch zu erlassenden Landesvertretungsstatuten richten sollen, wird für die Länder der ungarischen Stephanskrone lediglich in einer geradezu nebulösen Weise auf die „früheren Verfassungen“ verwiesen. Es ist nicht übermäßig zugespitzt, wenn man sagt: In diesen zwei Worten „frühere Verfassungen“ liegt die Hauptbedeutung des Diploms. Denn es stellt nicht mehr, allerdings auch nicht weniger als den Versuch des Kaisers dar, den hart unterhalb der Eskalationsstufe zum offenen Bürgerkrieg schwelenden Konflikt mit den Ungarn irgendwie zu befrieden – und zwar dadurch, dass er auf den von einem Kreis ultrakonservativer Magnaten lancierten Vorschlag eingeht, indem er sich sozusagen zu einem verfassungspolitischen „Reset“ bereit erklärt: Die Uhren sollten dabei auch in Ungarn auf die Zeit *vor 1848* zurückgestellt werden. „Vor 1848“ bedeutet in Ungarn: Rückkehr in eine weitestgehend uneingeschränkte Herrschaft der Magnaten. Diese war ja bekanntlich nach dem Scheitern der josefinischen Zentralisierungspläne in Ungarn nochmals von Kaiser Leopold II. regelrecht aner-

²⁵ Z. II Oktoberdiplom. Daneben werden noch die „Grundsätze des Zettelbankwesens“ und die „Ordnung der Militärpflichtigkeit“ genannt.

kannt worden.²⁶ Erst im Zuge der nachrevolutionären Reaktionspolitik und im Neo-Absolutismus war dann der erneute – und bekanntlich gleichfalls gescheiterte – Versuch unternommen worden, Ungarn als reguläre Provinz ohne jede Sonderrechte in den Gesamtstaat einzufügen. Im Ergebnis läuft das Oktoberdiplom also auf eine erneute Anerkennung der verfassungsrechtlichen Sonderstellung Ungarns hinaus und zwar im Wesentlichen auf dem Stand der leopoldinischen Gesetzgebung von 1791. Genau umgekehrt in den übrigen Ländern des Kaisertums: Hier soll es augenscheinlich jedenfalls im Grundsatz bei jenem absolutistischen Zentralismus bleiben, wie er seit der Mitte des 18. Jahrhunderts herangewachsen war, lediglich etwas gelockert in der eben beschriebenen Weise.

Insgesamt betrachtet war der dezentralisierende Effekt des Diploms durchaus gering – auch wenn in Z. III ausdrücklich eine Regelzuständigkeit der Landtage statuiert wird. Das war aber nicht viel mehr als „föderalistische Rhetorik“, denn bei genauem Hinsehen erweisen sich die Kompetenzen der Landtage schon mangels irgendeines Zustimmungsrechtes als gering; das einzig zustimmungsberechtigte Organ war signifikanter Weise der Reichsrat, also eine gesamtstaatliche Institution.

Und vor allem: Die Länder bekamen mit dem Oktoberdiplom praktisch keinerlei Anteil an der vollziehenden Gewalt eingeräumt. Demgemäß gab es in den Ländern auch keinen gegenüber den Landtagen verselbständigten Behördenapparat, der sich gewissermaßen als „Landesexekutive“ den Landtagen als „Landeslegislative“ hätte gegenüberstellen lassen. Zwar gab es so etwas wie „Verwaltungstätigkeit“, aber hierbei ging es nicht um Gesetzesvollzug, sondern ganz überwiegend um die Bewirtschaftung des Ständevermögens, allenfalls um Leistungsverwaltung. Und diese Form der „Verwaltung“ wurde,

wie es in der vormodernen altständischen Welt regelmäßig der Fall war, vom Landtag besorgt – vom Landtage mittels aus ihm heraus gebildeter Ausschüsse. In dieser Hinsicht blieben die Kompetenzen der Landtage deutlich hinter denen der Kommunen zurück, die ja – wenn auch nur als übertragene Tätigkeit – auch Ortspolizeibehörden sind.

Und ein Letztes kommt schließlich hinzu: Selbst diese geringe Dezentralisierung stand unter Vorbehalt. Im letzten Absatz des Oktoberdiploms – sozusagen schamhaft versteckt als „Kleingedrucktes“ – findet sich nämlich jener Vorbehalt, der auch die spärlichen Kompetenzzuweisungen an die Landtage für lediglich vorläufig erklärt. Denn in Z. III ganz am Ende heißt es: „Nachdem jedoch mit Ausnahme der Länder der ungarischen Krone auch in Betreff solcher Gegenstände der Gesetzgebung, welche *nicht* der ausschließlichen Kompetenz des *gesammten* Reichsrathes zukommen, seit einer langen Reihe von Jahren für Unsere *übrigen Länder* eine gemeinsamen Behandlung und Entscheidung stattgefunden hat, behalten Wir Uns vor, auch solche Gegenstände mit verfassungsmäßiger Mitwirkung des Reichsrathes unter Zuziehung der Reichsräthe dieser Länder behandeln zu lassen“ (Hervorhebung durch den Verf.). Das hieß nichts anderes als: Sämtliche Regeln zur Kompetenzabgrenzung zwischen Reichsrat und Landtagen standen zur Disposition; es konnten jederzeit weitere Kompetenzen auf den Reichsrat übertragen werden – allerdings auf einen Reichsrat, der dann nur noch von den Landtagen der nichtungarischen Länder beschickt wird. Genau dies war dann auch der Punkt, an dem Anton Schmerling mit dem Februarpatent eingehakt hat: Was das Oktoberdiplom als politische Möglichkeit angekündigt hatte, nämlich die Installierung eines engeren, nur von den nichtungarischen Ländern beschickten Reichsrates und die Übertragung von Landtagskompetenzen auf diesen, vollzog dann Schmerling mit dem Februarpatent.

²⁶ LÁZLÓ, Verfassungsentwicklung 259–261.

Wenn sich Franz Josef Chancen ausgerechnet hatte, mit dem Oktoberdiplom zumindest das besonders drängende und gravierende Ungarn-Problem lösen zu können, dann beruhte dies auf einer fatalen Fehleinschätzung der Verhältnisse in Ungarn. Auf der Annahme nämlich, dass die feudalkonservative Magnatenclique um die Grafen Dessewffy und Szécsen von Temerin in Ungarn jedenfalls noch so viel zu sagen hätte, dass sich mit ihrer Hilfe und Vermittlung ein Arrangement mit der ungarischen Nationalbewegung finden ließe.²⁷ Dies sollte sich aber als Irrtum erweisen; über das politische Ideengut dieser feudalkonservativen Magnatenkreise war die Zeit auch in Ungarn spätestens mit der Nationalrevolution 1848 hinweggegangen. Die neue politische Elite Ungarns wollte selbstverständlich nicht mehr zurück in den vormodernen Ständestaat, sondern sie forderte die uneingeschränkte Anerkennung jener konstitutionellen Verfassungsordnung, wie sie die ungarische Nation *selbst* – jedenfalls den gängigen politischen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts gemäß – hervorgebracht hatte.²⁸ Diese Forderung beinhaltete zugleich die kategorische Ablehnung jeglicher gemeinsamer Institutionen mit Ausnahme des Monarchen selbst, denn nur dieser war in den bekannten 31 Gesetzesartikeln vorgesehen, aber kein gemeinsames Beratungs- und gar Beschlussorgan wie der Reichsrat. Ob und inwieweit sich Franz Josef von anderer Seite, außerhalb Ungarns, Unterstützung für das Oktoberdiplom erhoffte, ist unklar – es wurde jedenfalls sofort mit dem Erlass dieses Diploms offenbar, dass es außerhalb Ungarns schlechterdings niemanden gab, der dieses Dokument einer verfassungspolitischen Rückwendung in den Vormärz unterstützt hätte. Das feudalkonservative Lager nicht, weil aus dessen Sicht die Föderalisierung

im Oktoberdiplom viel zu schwach, da letztlich nur symbolisch, ausfiel, und selbstverständlich erst recht nicht das bürgerlich liberale Lager, da das Oktoberdiplom evidentermaßen mit einer Verfassung im konstitutionellen Sinne nicht das Geringste zu tun hatte. Die mit dem Oktoberdiplom verfolgten Ziele wurden demgemäß vollkommen verfehlt: Es fand weder ein politischer Brückenschlag zum besitzbürgerlichen Lager statt, auf dessen Unterstützung man angesichts der Finanzmisere angewiesen war, noch konnte Rückhalt bei den Konservativen gewonnen werden.²⁹

III.

Bekanntlich setzte Franz Josef nunmehr auf die (deutsch-)liberale Karte: Die Ernennung Schmerlings zum Innenminister und faktischen Regierungschef an Stelle von Goluchowski, der nun als vermeintlicher Urheber des Oktoberdiploms zum Sündenbock gemacht wurde, war ein eindeutiges Signal. In den nächsten Anlauf zur Entspannung der innenpolitischen Lage sollten die Deutsch-Liberalen eingebunden werden. Das war Franz Josef sogar vom Magnatenkreis um Szécsen selbst nahegelegt worden.³⁰ Deren Kalkül war: die Dinge in Ungarn so lassen, wie sie im Oktoberdiplom niedergelegt waren, in Cisleithanien hingegen, wo die politischen Lager anders formiert waren, auf die Liberalen und eine Annäherung an den Konstitutionalismus zu setzen.

Dem Kaiser war es vor allem um einen bruchlosen Übergang vom Oktoberdiplom zum Februarpatent zu tun, um den Eindruck einer verfassungspolitischen Kehrtwende zu vermeiden, die man als Schwäche des Kaisers, als ein Einknicken gegenüber dem Konstitutionalismus

²⁷ LÁZLÓ, Verfassungsentwicklung 299 ff.; REDLICH, Staats- und Reichsproblem 575; dazu neuerdings auch BRAUNEDER, Oktoberdiplom 107–110.

²⁸ LÁZLÓ, Verfassungsentwicklung 277ff.

²⁹ WALTER, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 196.

³⁰ REDLICH, Staats- und Reichsproblem 688.

hätte verstehen können.³¹ Demgemäß wird dann im Februarpatent auch die Kontinuität zum Oktoberdiplom betont: Das Februarpatent sollte nicht als Neuregelung an Stelle des Oktoberdiploms treten, vielmehr sollte letzteres ausdrücklich in Geltung bleiben. Die Bedeutung des Februarpatents sollte sich demgemäß darauf beschränken, „Ordnung und Form der Ausübung“ des Oktoberdiploms zu regeln.³²

Vergleicht man nun dieses Grundgesetz über die Reichsvertretung (GG-RV) mit dem Oktoberdiplom, wird man auf den ersten Blick gewahr, dass Schmerling zwar einzelne Elemente des Oktoberdiploms aus der altständischen Welt in sein Konzept mithinein genommen hatte, dass die Verfassungsordnung in den Reichsratsländern aber im Übrigen nun doch unübersehbar an die Maximen des Konstitutionalismus angenähert wurde. Die deutlichste Akzentsetzung im Sinne des Konstitutionalismus ist dadurch erfolgt, dass nun auf beiden Ebenen, derjenigen des (Gesamt-)Staates und derjenigen der Länder, durch Neustrukturierung des Reichsrates und der Landtage Parlamente geschaffen wurden, die schon weitgehend der verfassungspolitischen Konzeption des Konstitutionalismus entsprachen. Das gilt vor allem für die Kompetenzen, die diesen Organen nun im GG-RV zugelegt wurden: Ordentliche Gesetzgebung war hinfort nur noch mit Zustimmung des jeweils zuständigen Gesetzgebungsorgans, also des Reichsrats oder des jeweiligen Landtags zulässig. „*Ordentliche* Gesetzgebung“ heißt: Gesetzgebung mit parlamentarischer Beteiligung, also außerhalb der sog. Prärogativen der Krone und außerhalb des monarchischen Notverord-

nungsrechts; beides war allerdings in allen Verfassungen des Konstitutionalismus nicht nur in Österreich enthalten bzw. wurde – das betrifft die Prärogativen der Krone – als selbstverständlich mitgedacht. Allen Verfassungen des Konstitutionalismus lag nämlich das Prinzip zugrunde, dass es nur dann eines förmlichen Parlamentsgesetzes bedarf, wenn dasselbe in Freiheit und Eigentum der Bürger eingreifen kann, so dass die gesamte Regulierung des staatlichen Binnenbereichs, insbesondere Militär und Verwaltungsapparat, im Verordnungsweg ohne Beteiligung des Parlaments über die Bühne gehen kann. Die Prärogativen der Krone stellten also keine Einschränkung konstitutioneller Verfassungsprinzipien dar,³³ sondern sie waren geradezu ein wesentlicher Bestandteil derselben – nicht nur in Österreich, sondern ganz generell im deutschsprachigen konstitutionellen Verfassungsdenken.³⁴ Auch von seiner Zusammensetzung her nahm der Reichsrat im Februarpatent die Züge eines Parlamentes an, wie man es nahezu durchgängig im konstitutionellen Europa antraf: ein Zweikammernparlament mit dem üblichen Ober- und Unterhaus, also Herren- und Abgeordnetenhaus, letzteres gewählt; parlamentarische Gesetzesinitiativrecht, absolutes monarchisches Vetorecht;³⁵ All dies entsprach sozusagen dem üblichen Standardprogramm einer konstitutionellen Monarchie im kontinentaleuropäischen Sinne.

Nur zwei altständische „Erbstücke“ blieben diesem neuen Reichsrat vom Oktoberdiplom her erhalten: zum einen der Charakter des Abgeordnetenhauses als einer Art „Ausschusslandtag“, zum anderen eine neo-ständische Zusammensetzung. Allerdings löste sich die Kurieneinteilung im Grundgesetz von der altständischen Kurieneinteilung – Adel, Klerus Städte – viel stärker als jene im Oktoberdiplom. Nicht mehr

³¹ WALTER, Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 197.

³² Im Proömium des Februarpatents wird dessen Erlass damit begründet, dass das im Oktoberdiplom beschlossene Recht des Reichsrats und der Landtage zur Mitwirkung an der Gesetzgebung „einer bestimmten Ordnung und Form der Ausübung“ bedürfe, „um in's Werk gesetzt werden zu können“.

³³ So aber BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 141f.

³⁴ BÖCKENFÖRDE, Verfassungstyp.

³⁵ § 12 GG-RV.

die alten Stände begegnen hier, sondern Besitzklassen, und das war etwa vom preußischen Dreiklassenwahlrecht, wie es seit 1850 praktiziert wurde, nicht mehr so weit entfernt.³⁶ In ähnlicher Weise wurden die Landtage umgeschaffen: Das altständische Gliederungsmuster wurde schwächer; der geistliche Stand verschwand bis auf einige wenige geistliche „Virilisten“, die kraft Amtes in die Landtage kamen.

Wie sieht nun die Kompetenzverteilung im *vertikalen Gewaltenteilungsverhältnis* im GG-RV aus? Dieser Punkt war ja, wie erwähnt, vom Oktoberdiplom nur insoweit geregelt worden, als es um die Kompetenzverteilung zwischen dem Reichsrat und dem ungarischen „Landtag“ gegangen war. Hingegen war das Verhältnis zwischen Reichsrat und den übrigen Landtagen offengelassen und einer späteren Regelung vorbehalten worden. Hierin liegt nun der zweite wesentliche innovative Aspekt des Februarpatents: Es füllte die im Oktoberdiplom bewusst offen gelassene Lücke aus, und zwar in einem entschieden zentralistischen Sinne. In der Tat wurde das Februarpatent insbesondere von föderalistischer Seite als entschiedene Wendung zum Zentralismus wahrgenommen. Warum?

Wir haben dabei nur das Verhältnis zwischen Reichsrat und den *nichtungarischen* Ländern ins Auge zu fassen, denn am Verhältnis Reichsrat – ungarischer Landtag änderte sich mit dem Februarpatent nichts. Ganz neu war aber § 11 des GG-RV: „Gegenstände der Gesetzgebung, welche *allen* Königreichen und Ländern, *mit Ausnahme* der Länder der ungarischen Krone, *gemeinsam* sind, gehören nach dem III. Artikel des Diploms vom 20. October 1860 zum verfassungsmäßigen Wirkungskreise des Reichsrathes ohne Zuziehung der Mitglieder aus den Ländern der ungarischen Krone. Zu diesem *engeren Reichsrathe* gehören demnach, mit Ausnahme der im § 10 GG-RV aufgezählten Angelegenhei-

ten, *alle Gegenstände* der Gesetzgebung, welche *nicht ausdrücklich* durch die Landesordnungen den einzelnen im engeren Reichsrathe vertretenen *Landtagen* vorbehalten sind“ (Hervorhebungen durch den Verf.).

Gerade in diesem Punkt sieht man besonders deutlich, wie Schmerling und Johann Perthaler höchst angestrengt darum bemüht waren, das Februarpatent als eine sich sozusagen zwangsläufig aus dem Oktoberdiplom ergebende rechtliche Konsequenz erscheinen zu lassen. Denn liest man § 11 des GG-RV unbefangen, dann könnte man meinen, schon Art. III des Oktoberdiploms weise sämtliche „Gegenstände der Gesetzgebung, welche allen Königreichen und Ländern, mit Ausnahme der Länder der ungarischen Krone, gemeinsam sind“, ohne weiteres dem engeren Reichsrat zu. Dies war aber keineswegs der Fall. In dem besagten Art. III des Oktoberdiploms heißt es lediglich, dass angesichts einer schon langjährigen *faktischen* Praxis gemeinsamer Behandlung und Entscheidung in einem engeren Reichsrat auch eine förmliche verfassungsrechtliche Verlagerung von Kompetenzen von den Landtagen auf diesen engeren Reichsrat in Zukunft *möglich* sein soll. Eben diese, als bloße verfassungspolitische Möglichkeit im Oktoberdiplom angedeutete formalrechtliche Verlagerung der Kompetenzen auf den engeren Reichsrat, wurde dann im GG-RV vorgenommen. Und diese Verlagerung fiel nun tatsächlich recht radikal aus, denn es sollten hinfort „*alle Gegenstände* der Gesetzgebung, welche *nicht ausdrücklich* durch die Landesordnungen den einzelnen im engeren Reichsrathe vertretenen *Landtagen* vorbehalten sind“ (Hervorhebungen durch den Verf.), unter die Regelungskompetenz des engeren Reichsrates fallen, abzüglich natürlich jene wenigen Regelungsgegenstände, in denen der weitere Reichsrat zu entscheiden hatte.³⁷ Und schaut man sich sodann an, was die Lan-

³⁶ SIMON, Einheitsstaat 1–51.

³⁷ § 10 GG-RV.

desordnungen für die Landtage an Regelungskompetenzen übrig gelassen hatten, dann ist es leicht verständlich, warum das Februarpatent in der zeitgenössischen Einschätzung sofort das Prädikat „zentralistisch“ verpasst bekam: Zu den „Landesangelegenheiten“ zählen die „Landescultur“, „öffentliche Bauten aus Landesmitteln“ sowie die „aus Landesmitteln dotierten Wohlthätigkeitsanstalten“. Hinzu kommen die „näheren Anordnungen inner den Grenzen der allgemeinen Gesetze in Betreff der Gemeinde- und der Kirchen- und Schulangelegenheiten“.³⁸ Abgesehen von der Kommunalaufsicht handelt es sich praktisch nur um Bereiche der Leistungsverwaltung.

Die verfassungsgeschichtliche Einordnung des Februarpatents ist bekanntlich immer wieder sehr kontrovers diskutiert worden. Folgt man etwa Wilhelm Brauner, dann hat es keinerlei Konstitutionalisierung bewirkt; es stehe „dem Oktoberdiplom wesentlich näher als der nachfolgenden, tatsächlich konstitutionellen Verfassung 1867“.³⁹ Vor allem die Einordnung des Patents zwischen den beiden Polen „Föderalismus“ und „Zentralismus“ war umstritten. Die neuere Forschung betont auch in diesem Punkt sehr stark die Kontinuität zwischen Oktoberdiplom und Februarpatent. Das Februarpatent habe, wenn man es an den Regelungen des Oktoberdiploms messe, keine wesentlichen Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Gesamtstaat mit sich gebracht.⁴⁰

Ob hier tatsächlich das letzte Wort gesprochen ist,⁴¹ scheint mir aber zweifelhaft. Dies schon

deshalb, weil dabei zu wenig das Urteil der Zeit selbst in Betracht gezogen wird. Und dieses Urteil war, jedenfalls aus der Sicht des föderalistischen Lagers, eindeutig: Das Februarpatent war mit seinem zentralistischen Ansatz inakzeptabel. Die bis heute verschiedentlich anzutreffende Gegenüberstellung eines „extrem föderalistischen“ Oktoberdiploms, zu dem das Februarpatent so etwas wie den zentralistischen Kontrapunkt darstelle, beruht also auf einer schon im 19. Jahrhundert verbreiteten Einschätzung der beiden Gesetze im Meinungskampf zwischen „Föderalisten“ und „Zentralisten“.⁴² In der Tat hing dem Februarpatent von Anfang an ein „zentralistisches“ Image an, denn es wurde sofort nach seiner Inkraftsetzung auch schon in der zeitgenössischen Kritik mit dem Schlagwort des „Zentralismus“ in Verbindung gebracht⁴³ und dies hat sich dann in der modernen Verfassungshistoriographie fortgesetzt.⁴⁴ Eine historische Analyse des Februarpatents darf dies nicht unberücksichtigt lassen und hat demzufolge zu fragen, was es denn nun genau war, das diese geradezu affektive Ablehnung des Februarpatents von föderalistischer Seite hervorgerufen hat. Klarerweise an erster Stelle ist hier zu nennen: Die Einführung eines gesamtstaatlichen Parlaments im nichtungarischen Reichsteil mit einer umfassenden Regelungskompetenz. Das einzige föderalistische Zugeständnis lag hier im Wahlmodus des Abgeordnetenhauses: Die Abgeordneten wurden durch die Landtage entsendet; dies war im Grunde das einzige ständestaatliche Erbstück, welches das Februarpatent aus

³⁸ Siehe beispielsweise § 18 Landesordnung Österreich unter der Enns.

³⁹ BRAUNER, Verfassungsgeschichte 142.

⁴⁰ OLECHOWSKI, Oktoberdiplom 66; in diese Richtung auch schon 1955 FELLNER, „Februarpatent“ 50f.; ganz dezidiert auch BRAUNER, Verfassungsgeschichte 144; siehe auch OLECHOWSKI, Oktoberdiplom zum Februarpatent 30, mit weiteren Nachweisen.

⁴¹ So OLECHOWSKI, Oktoberdiplom 156: „Die ältere Lehre, das Oktoberdiplom sei auf Grund seiner föde-

ralistischen Konzeption gescheitert und nur vier Monate später durch das zentralistische Februarpatent ersetzt worden, kann als widerlegt bezeichnet werden“.

⁴² Mit treffenden Beispielen MARSCHALL VON BIBERSTEIN, Freiheit in der Unfreiheit 207–213.

⁴³ SIMON, Ius Publicum 142; REDLICH, Staats- und Reichsproblem 687, spricht vom „zentralistischen Konstitutionalismus“.

⁴⁴ OLECHOWSKI, Oktoberdiplom zum Februarpatent 30.

dem Oktoberdiplom übernommen hatte, um den verfassungspolitischen Bruch zwischen den beiden Gesetzen nicht zu scharf hervortreten zu lassen und die Rückwendung zum Konstitutionalismus schonend zu bemänteln. Aber dies änderte nichts daran, dass der neu instituierte „Engere Reichsrat“ mit seiner umfassenden parlamentarischen Regelungsbefugnis für das föderalistische Lager geradezu ein rotes Tuch war. Für den Tiroler Landtag etwa, traditionell ein Hort des konservativ-klerikalen „Föderalismus“, war das Februarpatent schlichtweg ein „Schlachthaus“, in dem der altüberlieferten Tiroler Freiheit, dem „Historischen Staatsrecht“ Tirols, der Garauz gemacht werden sollte.⁴⁵

Man muss bei diesen zeitgenössischen Bewertungen immer im Auge behalten, dass das Februarpatent dabei am Maßstab eines älteren Verständnisses von „Föderalismus“ gemessen wurde, der in der Historiographie verschiedentlich mit dem Terminus eines sog. Kronlandföderalismus bezeichnet wird; dieser stand in enger Verbindung mit der Idee des sog. „Historischen Staatsrechts“.⁴⁶ Es handelt sich hier um ein föderales Konzept, das noch am Leitbild eines vormodernen „zusammengesetzten Staates“ und noch nicht an den damals ja erst entstehenden modernen bundesstaatlichen Konzeptionen orientiert war.⁴⁷ Ein gesamtstaatliches Parlament stand von vornherein in Widerspruch zur Idee eines „Historischen Staatsrechts“ der Länder, denn dieses war ja letztlich hervorgegangen aus der „zusammengesetzten Staatlichkeit“ der vormodernen Länderunion des Hauses Habsburg, in der es kein „Unionsparlament“ in einem konstitutionellen Sinne geben konnte.⁴⁸ Dem „Histo-

rischen Staatsrecht“ war selbst die Vorstellung einer „Generalstän­deversammlung“ fremd, denn dergleichen hatte es in der vormodernen Länderverbindung der Habsburger allenfalls in Ausnahmefällen und allenfalls ansatzweise gegeben, aber jedenfalls niemals als eine feste Institution.

Und dieses Zentralparlament wurde nun im GG-RV mit einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz ausgestattet. § 11 des Grundgesetzes statuiert, wie erwähnt, gegenüber Art. III Oktoberdiplom eine Umkehrung der Regelzuständigkeit zuungunsten der Länder.⁴⁹ Abzüglich der spärlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder in den Landesordnungen und abzüglich der wenigen Legislativkompetenzen des Weiteren Reichsrats kam dem Engeren Reichsrat in der cisleithanischen Reichshälfte die gesamte Gesetzgebungskompetenz zu, beschränkt nur durch die im Konstitutionalismus durchgehend üblichen Prärogativen der Krone, bei denen es keines förmlichen Parlamentsgesetzes bedurfte. Dass dies auf föderalistischer Seite einen Aufschrei der Empörung hervorrief, kann kaum verwundern – und zwar auch dann nicht, wenn man sich hier nochmals vor Augen führt, dass ja in der Tat streng genommen im GG-RV gar kein Transfer von Gesetzgebungskompetenzen auf den Engeren Reichsrat stattgefunden hatte. Denn wir hatten ja gesehen: Im Oktoberdiplom

rer Länder über die Rechte des böhmischen Königreiches zu entscheiden“ befugt wären; dazu SIMON, *Ius Publicum* 143, Fn. 83.

⁴⁹ In Art. III des Oktoberdiploms heißt es: „Alle anderen Gegenstände der Gesetzgebung, welche in den vorhergehenden Punkten nicht enthalten sind, werden in und mit den betreffenden *Landtagen* [...] erledigt werden“. Demgegenüber heißt es in § 11 GG-RV 1861: „Zu diesem engeren *Reichsrathe* gehören demnach, mit Ausnahme der im § 10 aufgezählten Angelegenheiten, *alle* Gegenstände der Gesetzgebung, welche nicht ausdrücklich durch die Landesordnungen den einzelnen im engeren Reichsrathe vertretenen *Landtagen* vorbehalten sind“ (Hervorhebungen durch den Verf.).

⁴⁵ SCHÖBER, *Tiroler Landtag 1823–1826*.

⁴⁶ Eingehend SIMON, *Restauration* 127–141.

⁴⁷ DERS., *Föderalisierung* 260f.

⁴⁸ Die ungarische wie die tschechische Nationalbewegung haben demgemäß ein unmittelbar gewähltes gesamtstaatliches Parlament auch grundsätzlich abgelehnt und zwar im Kern mit dem Argument, dass in einem solchen Unionsparlament „die Vertreter ande-

kam den Landtagen noch gar kein Entscheidungsrecht in der Gesetzgebung zu – ja mehr noch: Die „Gesetzgebung“ tritt in diesem Dokument neoständischer Restauration noch gar nicht als selbständige Staatsfunktion in Erscheinung. Insofern war den Landtagen mit dem Februarpatent natürlich auch nichts genommen worden – denn was sie noch gar nicht besaßen, konnte ihnen auch nicht genommen werden. Dennoch erschien das Oktoberdiplom, verglichen mit dem Februarpatent, alsbald nach dem Erlass des letzteren aus föderalistischer Sicht in versöhnlicherem Licht, denn, so hat es Karel Kramár ausgedrückt,⁵⁰ mit dem Oktoberdiplom war der Kaiser zumindest noch „auf dem richtigen Weg“ gewesen, der, wäre er konsequent weitergegangen worden, zu einem akzeptablen Ergebnis hätte führen können. Damit war gemeint: Das mit dem Februarpatent neu eingeführte parlamentarische Gesetzgebungsrecht hätte anders verteilt werden müssen: nicht zugunsten eines neu instituierten „Engeren Reichsrates“, sondern zugunsten der Landtage. Mit anderen Worten: Das Oktoberdiplom war noch offen gewesen für eine Weiterentwicklung in Richtung eines föderalen Systems, bei dem sämtliche Regelungskompetenzen bei den Landtagen gelagert gewesen wären, mit Ausnahme der ganz wenigen Kompetenzen, die dem Reichsrat schon gemäß dem Oktoberdiplom zukommen sollten. Eine Differenzierung zwischen „engerem“ und „weiterem Reichsrat“ erübrigt sich in einem solchen System. Und demgemäß war dann auch schon die Institution des „Engeren Reichsrates“ per se der Stein des Anstoßes, der die erbitterte Feindschaft der Föderalisten, nicht zuletzt der tschechischen Nationalbewegung, auf sich gezogen hat. Eine Mitwirkung an einem solchen Machwerk des Zentralismus kam aus solcher Sicht nicht in Frage – für die tschechische Nationalbewegung bekanntlich auch dann nicht, als

man mit dem geänderten GG-RV in der Dezember-Verfassung den zentralistischen Ansatz des Februarpatents abzumildern suchte.⁵¹ Was den Föderalisten vorschwebte, war eine Art konstitutionalisiertes Oktoberdiplom, also ein System mit Regelzuständigkeit der Landtage, die aber selbstverständlich mit einem ordentlichen Gesetzgebungsrecht ausgestattet sein sollten. Eines „engeren Reichsrates“ bedurfte es in einem solchen Konzept nicht. Allerdings gab es hierbei auch keine Differenzierung zwischen Ungarn und den übrigen Ländern: Die wenigen Ausnahmekompetenzen des Reichsrats sollten nach dem föderalistischen Konzept *allen Ländern gleichermaßen* zukommen unter Einschluss der Länder der ungarischen Stephanskrone,⁵² wie es im Oktoberdiplom vorgesehen war. Daraus resultiert dann später auch die massive Ablehnung des Ausgleichskonzeptes von Seiten des föderalistischen Lagers.

Aus föderalistischer Sicht war der Zug im Oktoberdiplom also noch nicht abgefahren: Es ließ sich lesen als erster Schritt in das angestrebte föderale System; es bedurfte hierzu nur einer Aufwertung der Landtage zu echten Gesetzgebungsorganen im Sinne des Konstitutionalismus. Im Februarpatent hingegen war der Zug abgefahren – endgültig abgefahren –, aus föderalistischer Sicht genau in die falsche Richtung. Man setzt sich also über die zeitgenössischen Bewertungen von Oktoberdiplom und Februarpatent hinweg, wenn man die Unterschiede zwischen ihnen zu klein schreibt. Aus zeitgenössischer Sicht waren die Unterschiede beträchtlich.

Gleiches gilt für die Frage, wie nahe man mit dem Februarpatent an eine konstitutionelle Monarchie gekommen ist. Selbstverständlich war das Februarpatent noch keine Verfassung im vollen Sinne des Wortes, aber es beinhaltete ein

⁵⁰ KRAMÁR, Das böhmische Staatsrecht; dazu PLASCHKA, Das böhmische Staatsrecht 4.

⁵¹ STOURZH, Länderautonomie und Gesamtstaat 53.

⁵² OSTERKAMP, Vielfalt ordnen 198.

entscheidendes Kernelement des Konstitutionalismus: eine Gewaltenteilung im klassischen Sinn zwischen einem Parlament als Legislativorgan und der monarchischen Exekutive. Dass hiermit ein entscheidender Schritt Richtung Konstitutionalismus getan war, erhellt schon daraus, dass das GG-RV von 1861 bekanntlich in die Dezember-Verfassung übernommen wurde. In seiner Grundstruktur jedenfalls ist die konstitutionelle Monarchie in Österreich-Cisleithanien, insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen monarchischer Exekutive und Parlament sowie zwischen Gesamtstaat und Ländern, im Februarpatent festgeklippt worden.

IV.

Die sog. Dezember-Verfassung hat darauf aufgebaut: Sie ergänzte das Februarpatent zu einer Verfassungsordnung im vollen Sinne des Konstitutionalismus, ließ aber das föderale System des Februarpatents in seinen Grundzügen unberührt. Vergleicht man beide miteinander, so zeigen sich hinsichtlich der Kompetenzordnung vor allem zwei nicht unwesentliche Neugewichtungen:

Zum einen, betreffend das Verhältnis von Monarch und Parlament, ein wesentlich stärker eingegrenztes monarchisches Notverordnungsrecht. Während gem. § 13 des ursprünglichen GG-RV von 1861 jede „dringende Maßregel“ per Notverordnung getroffen werden konnte, sobald „der Reichsrat nicht versammelt ist“, mit der geringen Einschränkung, dass dem „nächsten Reichsrat die Gründe und Erfolge der Verfügung darzulegen“ seien, machte § 14 des novellierten GG-RV 1867 den Erlass von Notverordnungen von der Zustimmung des gesamten Ministerrats abhängig, der hierfür die Verantwortung zu übernehmen hatte. Außerdem hatten sie nur „provisorische Gesetzeskraft“, d.h. sie erloschen, „wenn die Regierung unter-

lassen hat, dieselben dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe zur Genehmigung vorzulegen“. Die andere Neugewichtung betraf das Verhältnis zwischen Gesamtstaat und Ländern, nämlich die Verlagerung der Regelzuständigkeit auf die Landtage: Gem. § 12 GG-RV sollten nun alle Gegenstände der Gesetzgebung, welche „dem Reichsrathe nicht ausdrücklich vorbehalten sind“, in den „Wirkungskreis der Landtage“ fallen. Die Bedeutung dieser Verlagerung darf allerdings nicht überschätzt werden, denn der Katalog der Zuständigkeiten, die dem Reichsrat gem. § 11 ausdrücklich vorbehalten blieben, war sehr umfangreich, sodass sich die Kompetenzverteilung zwischen Reichsrat und Landtagen nicht grundlegend änderte.

Korrespondenz:

Prof. Dr. Thomas SIMON
 Universität Wien
 Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
 Schottenbastei 10-16 (Juridicum)
 A-1010 Wien
 thomas.simon@univie.ac.at
 ORCID-Nr. 0000-0002-3216-7919

Abkürzungen:

Siehe das allgemeine Abkürzungsverzeichnis:
<http://www.rechtsgeschichte.at/meda/abk.pdf>

Literatur:

- Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE (Hg.), *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1918)* (Köln 1972) 146–170.
- Harm-Hinrich BRANDT, *Der Österreichische Neoabsolutismus. Staatsfinanzen und Politik 1848–1860*, Bd. 2 (Göttingen 1978).
- DERS., Liberalismus in Österreich zwischen Revolution und Großer Depression, in: Dieter LANGE-

- WIESCHE (Hg.), *Liberalismus im 19. Jahrhundert* (Göttingen 1988) 136–160.
- Wilhelm BRAUNEDER, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918*, in: Adam WANDRUSZKA, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. VII: Verfassung und Parlamentarismus, Teilbd. 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften (HM VII/1)* (Wien 2000) 148–150.
- DERS., *Neues vom österreichischen Oktoberdiplom 1860*, in: ZNR 39 (2017) 107–110.
- DERS., *Österreichische Verfassungsgeschichte* (Wien 2009).
- Otto BRUNNER, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter* (Darmstadt 1973).
- Fritz FELLNER, *Das „Februarpatent“ von 1861*, in: MiÖG 63 (1955) 549–564.
- Hans Peter HYE, *Das politische System in der Habsburgermonarchie* (Prag 1998).
- Robert KANN, *Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1913, 2 Bde.* (Köln 1964).
- DERS., *Zur Problematik der Nationalitätenfrage in der Habsburgermonarchie. Eine Zusammenfassung*, in: Adam WANDRUSZKA, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. III/2: Die Völker des Reiches* (Wien 1980) 1304–1338.
- Karel KRAMÁR, *Das böhmische Staatsrecht* (Wien 1896).
- Richard PLASCHKA, *Das böhmische Staatsrecht in tschechischer Sicht*, in: Ernst BIRKE, Kurt OBERDORFER (Hgg.), *Das Böhmisches Staatsrecht in den deutsch-tschechischen Auseinandersetzungen des 19. und 20. Jahrhunderts* (Marburg 1960).
- Hans-Christof KRAUS, *„Selfgovernment“ – Die englische lokale Selbstverwaltung im 18. und 19. Jahrhundert und ihre deutsche Rezeption* (= *Der Staat, Beiheft 19*, Berlin 2010) 213–246.
- Péter LÁZLÓ, *Die Verfassungsentwicklung in Ungarn*, in: Adam WANDRUSZKA, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. VII: Verfassung und Parlamentarismus, Teilbd. 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften (HM VII/1)* (Wien 2000) 239–320.
- Christoph MARSCHALL VON BIEBERSTEIN, *Freiheit in der Unfreiheit. Die nationale Autonomie der Polen in Galizien nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867* (= *Studien der Forschungsstelle Ostmitteleuropa an der Universität Dortmund 11*, Wiesbaden 1993) 207–213.
- Thomas OLECHOWSKI, *Das Oktoberdiplom 1860. Ende des Neo-Absolutismus und Wiederauferstehung des Föderalismus in Österreich*, in: *Jogtörténeti Tanulmányok (Essays on Legal History) 10* (2010) 149–159.
- DERS., *Vom Oktoberdiplom zum Februarpatent*, in: Willibald ROSNER, Reinelede MOTZ-LINHART (Hgg.), *1861 und die Folgen. Region und Parlamentarismus* (= *Studien und Forschungen aus dem Niederösterreichischen Institut für Landeskunde 56, St. Pölten 2013*) 22–35.
- Jana OSTERKAMP, *Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie* (München 2020) 176–180.
- Christine OTTNER, *Nähe und Distanz: Das „landschaftliche Sanitätswesen“ in Niederösterreich zwischen Ständen und Landesfürst (1580–1820)*, in: Gerhard AMMERER u.a., *Bündnispartner und Konkurrenten der Landesfürsten? Die Stände in der Habsburgermonarchie* (Wien–München 2007) 268–284.
- Josef REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem, Bd. 1* (Leipzig 1920).
- Ilse REITER, *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848–1955* (Wien 1997).
- Georg SCHMITZ, *Organe und Arbeitsweise, Strukturen und Leistungen der Landesvertretungen*, in: Adam WANDRUSZKA, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. VII: Verfassung und Parlamentarismus, Teilbd. 2: Die regionalen Repräsentativkörperschaften (HM VII/2)*, (Wien 2000) 1353–1544.
- Richard SCHOBER, *Der Tiroler Landtag*, in: Adam WANDRUSZKA, Peter URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. VII: Verfassung und Parlamentarismus, Teilbd. 1: Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativkörperschaften (HM VII/1)* (Wien 2000) 1821–1854.
- Thomas SIMON, *Die Föderalisierung des Kaisertums Österreich nach 1860 und der Gedanke der Selbstverwaltung*, in: Helmut NEUHAUS (Hg.), *Selbstverwaltung in der Geschichte Europas in Mittelalter und Neuzeit. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 10. bis 12. März 2008* (= *Der Staat, Beiheft 19*, Berlin 2010) 257–283.
- DERS., *Die Restauration der Länder nach dem Februarpatent 1861: Föderalisierung zwischen „traditionellem Kronlandföderalismus“ und „Self-Government“* (= *Studien und Forschungen aus dem Niederösterreichischen Institut für Landeskunde 56, St. Pölten 2013*) 127–141.
- DERS., *„Ius Publicum“ im 19. Jahrhundert: Die Bedeutung des historischen Staatsrechts und des staats-*

- rechtlichen Arguments in den Ländern der Habsburger Monarchie, in: *Právněhistorické studie* 46/2, Univerzita Karlova/Nakladatelství Karolinum (2017) 127–151.
- DERS., Vom zusammengesetzten Staat zum dezentralisierten Einheitsstaat. Dezentralisierung und (Provinzial-)Landtage in Preußen und Österreich-Cisleithanien (= Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte NF 29, Berlin 2019) 1–51.
- Gerald STOURZH, Die österreichische Dezemberverfassung von 1867; in: DERS. (Hg.), *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates* (Wien-Köln 1989) 239–258.
- DERS., *Länderautonomie und Gesamtstaat in Österreich 1848–1918* (= Studien zu Politik und Verwaltung 99, Köln-Graz 2011) 37–67.
- Friedrich WALTER, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500–1955* (Wien-Köln-Graz 1972).