

Thomas OLECHOWSKI, Wien

Normsetzung im Notstand

Zur Einführung

Emergency Legislation – An Introduction

On the occasion of the centenary of the Austrian Wartime Economy Enabling Act 1917 (Kriegswirtschaftliches Ermächtigungsgesetz 1917 – KwEG), the conference “Emergency Legislation” took place on October 17, 2017, at the Vienna Juridicum. It was organized by the Commission for Austrian Legal History of the Austrian Academy of Sciences and the Legal Sources Research Center of the University of Vienna. This essay provides an overview of the lectures given at the conference.

Keywords: Balance of Powers – Wartime Economy Enabling Act 1917 – Emergency Legislation – Isonomy

Eine Karikatur aus dem „Figaro“ vom 6. Juli 1867 zeigt mehrere Abgeordnete, als sie sich dem Problem des kaiserlichen Notverordnungsrechtes widmen. Es wird hier recht plastisch als ein „Loch in der Verfassung“ dargestellt. „Sehen Sie, durch dieses Loch kann uns alle Augenblick der Absolutismus hereinsteigen. Wie können wir das beseitigen? Denken wir darüber nach!“, sagt der eine Abgeordnete zu seinen Kollegen. Das Resultat des Nachdenkens ist auf dem zweiten Bild zu erkennen: „Exzellenz, wir haben das garstige Loch in der Verfassung durch eine Thür verrammeln lassen, damit der Absolutismus nicht mehr durch dasselbe hereinsteigen kann. Und hier, Exzellenz, ist der Schlüssel zu der Thür.“ Der Angesprochene, offenbar Staatsminister Schmerling, ist ebenso verblüfft wie wir über die Naivität der Abgeordneten.¹

Betitelt ist der humoristische Beitrag mit: „Der Paragraph 13 oder das Loch in der Februarverfassung“. Besagter Paragraph hatte dem Kaiser

und seinem Ministerium ein praktisch unbegrenztes Recht zur Erlassung von Notverordnungen gegeben.²

Dieses, wie auch seine Vorgängerbestimmung in der Reichsverfassung 1849,³ hatte in der Praxis eine sehr große Bedeutung gehabt. Der Beitrag von Christian Neschwara in diesem Band zeigt auf, dass in den ersten zwanzig Jahren seit Erlassung der ersten konstitutionellen Verfassung 1848 weit mehr generelle Normen vom Kaiser alleine als von Kaiser und Parlament gemeinsam erlassen wurden: Zur Zeit des Konstituierenden Reichstages 1848/49 war überhaupt nur ein einziges Gesetz „in Uebereinstimmung“ mit diesem erlassen worden.⁴ Es folgte 1849–1851 eine Periode des „Scheinkonstitutionalismus“, als der Reichstag nur auf dem Papier existierte, und 1852–1861 die Periode des Neoabsolutismus, als nicht einmal mehr die Form des Konstitutiona-

¹ Figaro Nr. 31 v. 6. 7. 1867, 124, auch abgedruckt bei HAIDER, Protokolle 93. Beim Abgeordneten könnte es sich um den Berichterstatter des Verfassungsausschusses, Josef Waser, handeln.

² § 13 Grundgesetz über die Reichsvertretung, Beilage I zum ks Pat 26. 2. 1861, RGBl. 20.

³ § 89 Reichsverfassung 4. 3. 1849, RGBl. 150.

⁴ Ah. Patent 7. 9. 1848, PGS LXXVI/112 über die Aufhebung des Unterthänigkeitserbandes und Entlastung des bäuerlichen Besitzes.

lismus gewahrt worden war. Erst 1861 brachte ein erstes, zaghaftes Aufblühen einer parlamentarischen Aktivität – die sogleich im Schatten des genannten Notverordnungsrechtes stand!

1865 erfolgte ein neuer Rückschlag für den Konstitutionalismus: Kaiser Franz Joseph sistierte das Grundgesetz von 1861 und berief den Reichsrat zwei Jahre lang nicht ein, um alleine mit den Vertretern der Ungarn über den sogenannten österreichisch-ungarischen Ausgleich zu beraten. Erst danach, am 22. Mai 1867, wurde der (cisleithanische) Reichsrat wiedereinberufen und vor vollendete Tatsachen gestellt. Die nachträgliche Zustimmung zum Ausgleich suchte sich das Ministerium u.a. mit einer Neuformulierung des Notverordnungsrechtes zu erkaufen. Zwar gab es durchaus Stimmen, die für eine gänzliche Beseitigung des Notverordnungsrechtes plädierten,⁵ doch wurde dessen Notwendigkeit auch für die Zukunft von der Mehrheit der Abgeordneten anerkannt und lediglich die Bedingungen zu seiner Handhabung strenger formuliert.⁶ Dies wurde dann unverändert in § 14 StGG-RV 1867 übernommen und blieb bis 1918 unverändert. Ob die neuen Kautelen – Gelegenzeichnung sämtlicher Minister, inhaltliche Grenzen, nachträgliche Genehmigungspflicht durch den Reichsrat – wirklich geeignet waren, die Rückkehr des Absolutismus zu verhindern, erschien schon den Zeitgenossen fraglich, wie aus der eingangs zitierten Karikatur ersichtlich wird. Tatsächlich war spätestens in der zweiten Amtszeit des Ministerpräsidenten Eduard Graf Taaffe (1879–1893) eine Tendenz zum Missbrauch des § 14 „latent vorhanden“, so Helmut

Gebhardt unter Verweis auf die umfassende Monographie von Gernot Hasiba.⁷

Eigentlicher Wendepunkt aber waren die Nationalitätenkonflikte um die Jahrhundertwende, als der Reichsrat oft monatelang handlungsunfähig war und vom Notverordnungsrecht nach § 14 in großem Umfang Gebrauch gemacht wurde. Unter Ministerpräsident Ernest von Koerber (1900–1904) wurden 67 zuvor erlassene § 14-Verordnungen von einem parlamentarischen Ausschuss geprüft und fast die Hälfte von ihnen als verfassungswidrig befunden. Aber trotz aller Kritik wurde der § 14 selbst nicht angetastet. Vielmehr erlebte er wenige Jahre später, in den Kriegsjahren 1914–1917, eine zweite Blütezeit, die von Anita Ziegerhofer dargestellt wird. Nicht weniger als 154 Verordnungen wurden allein bis zur Ermordung des Ministerpräsidenten Stürgkh erlassen, darunter die drei Teilnovellen zum ABGB,⁸ wobei sich wenigstens bei der dritten Teilnovelle die Frage stellt, ob sie denn wirklich so dringlich war, dass man nicht den Wiederzusammentritt des Reichsrates abwarten konnte.

Österreich-Ungarn war in dieser Situation nicht alleine. Christoph Gusy hebt in seinem Beitrag die Parallelen zum deutschen Reichstag hervor, der gleich zu Kriegsbeginn der Regierung weitgehende Vollmachten mit dem sog. Ermächtigungsgesetz 1914 gab.⁹ Mit diesem ermächtigte der Reichstag den Bundesrat, damit aber faktisch die deutsche Reichsregierung, gesetzliche Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft anzutunnen, die während des Krieges als notwendig erschienen. Mehr als 800 derartige Verordnungen ergingen in der Folgezeit für das Deutsche Reich.

Auch die ungarische Verfassungsentwicklung wies große Ähnlichkeiten mit der österreichi-

⁵ So etwa der Abgeordnete Rudolf Brestel, StPAH 4. Sess 255.

⁶ Gesetz v. 16. 7. 1867, RGBl. 98 wodurch der § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird.

⁷ HASIBA, Notverordnungsrecht 88.

⁸ RGBl. 276/1914, 208/1915, 69/1916.

⁹ Gesetz v. 4. 8.1914, dRGBl. S. 327.

schen auf, darüber berichtet *Attila Barna*. Die Verfassungskrise der Jahre 1904–1907 weist einige Parallelitäten zu jener in Österreich wenige Jahre zuvor auf. 1912 beschloss der ungarische Reichstag den GA LXIII:1912, der zu außerordentlichen Maßnahmen in Kriegszeiten ermächtigte und auf den während des Weltkrieges vielfach zurückgegriffen wurde. Auch nach 1918 blieb er noch lange in Geltung.

In Österreich wurde am 10. Oktober 1914, wie es *Ziegerhofer* formuliert, das KwEG „gezeugt“, wobei wir als „Embryo“ desselben, um bei diesem etwas verharmlosenden Bild zu bleiben, die Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsverordnung ansehen dürfen, eine § 14-Verordnung (die KwEVO),¹⁰ die ihrerseits die Regierung in einem bestimmten sachlichen Anwendungsbereich zur Verordnungsgebung ermächtigte, ein „sekundäres Verordnungsgebungsrecht“ wobei die Frage, ob diese Verordnungen nicht nur gesetzesergänzend, sondern auch gesetzesändernd sein konnten, zwar kontrovers diskutiert, aber letztlich doch, und zwar auch vom VfGH, bejaht wurde. *Kamila Staudigl-Ciechowicz* betont in ihrem Beitrag, dass der Reichsrat, als er 1917 wieder zusammentrat, vor einem unauflösbar Dilemma stand: Die KwEVO war als solche nicht tragbar, doch andererseits wären die Folgen einer ersatzlosen Streichung unabsehbar für die Kriegswirtschaft – und damit auch für den Krieg selbst – gewesen. **Resultat war das KwEG vom 24. Juli 1917,**¹¹ also jenes Gesetz, das im Mittelpunkt dieses Bandes steht.

Obwohl in Zeiten des Krieges erlassen und für Zeiten des Krieges gedacht, fand das KwEG noch weit über 1918 hinaus vielfach Anwen-

dung; ein Gesetz, das das Ende seiner Wirksamkeit festsetzen sollte, wurde bis 1946 nicht erlassen. Das KwEG spielte daher, wie *Ilse Reiter-Zatloukal* in ihrem Vortrag hervorhebt, schon in den ersten Jahren der Ersten Republik eine große Rolle; genannt sei statt vieler hier nur die sogenannte Schumpeter-Verordnung,¹² benannt nach dem Staatssekretär für Finanzen Joseph Schumpeter, der die „Krone“ als Währung der Monarchie, mithilfe einer KwEG-Verordnung in die „Krone“ als Währung der Republik überführte.

Wenig bekannt ist das – von *Gerald Kohl* ausführlich dargestellte – Verordnungsrecht des „außerordentlichen Kabinettsrates“, der 1922, als Folge der sog. Genfer Protokolle etabliert wurde.¹³ Es waren bemerkenswerter Weise die demokratischen Staaten England, Frankreich, Italien und die Tschechoslowakei, die offenbar wenig Vertrauen in das österreichische Parlament hatten und verlangten, dass die österreichische Regierung mit außerordentlichen Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattet werde. Dem stellten sich die Sozialdemokraten vehement entgegen, die nicht ganz unberechtigt von einer „Finanzdiktatur“ sprachen.¹⁴ Ergebnis war eben jener außerordentliche Kabinettsrat, der teils aus Bundesministern, teils aus Nationalratsabgeordneten zusammengesetzt war, und der „Regierungsbeschlüsse“ erließ, die dann von der Bundesregierung in Verordnungsform umgesossen wurde. Handelte es sich um ein verkleinertes Parlament oder eine erweiterte Regierung? Manche Argumente sprechen für die eine, manche für die andere Lösung; *Kohl* selbst tendiert offenbar eher zur zweiten Antwort, indem er feststellt, dass das von ihm so bezeichnete Vollmachtengesetz 1922¹⁵ ein Mittel der „Ent-

¹⁰ RGBl. 274/1914.

¹¹ Gesetz v. 24. 7. 1917 RGBl. 307, womit die Regierung ermächtigt wird, aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen auf wirtschaftlichem Gebiete zu treffen (Kriegswirtschaftliches Ermächtigungsgesetz – KwEG).

¹² Vollzugsanweisung v. 25. 3. 1919 StGBl. 191.

¹³ BGBl. 842/1922.

¹⁴ So insbesondere Otto Bauer, der dann selbst einer der Mitglieder des Kabinettsrates wurde.

¹⁵ BGBl. 844/1922.

demokratisierung“ und „Entparlamentarisierung“ war. Praktische Bedeutung hatte das Gesetz nur eine relativ geringe, weniger als 20 Verordnungen wurden auf diesem Weg erlassen.

1929 kam dann schließlich die Verfassungsnovelle, die dem Bundespräsidenten jenes Notverordnungsrecht gab, das er noch heute besitzt.¹⁶ Dies war eine scharfe politische Zäsur. Wie *Ewald Wiederin* in seinem Beitrag hervorhebt, hatte es 1920 nicht einmal eine Diskussion über eine Notstandsgesetzgebung gegeben. Dementsprechend kontrovers wurden 1929 die neuen Machtbefugnisse des Bundespräsidenten diskutiert; *Wiederin* weist darauf hin, dass der Bundespräsident ja auch andere, den Nationalrat betreffende Befugnisse, wie etwa das Recht ihn aufzulösen, erhielt, was dem Notverordnungsrecht noch mehr Gewicht verlieh. Die Sozialdemokraten setzen es schließlich durch, dass die Notverordnungen nach Art. 18 Abs. 3–5 B-VG nur unter Mitwirkung eines parlamentarischen Unterausschusses erlassen werden konnten und auch sonst an so enge Grenzen gebunden wurden, dass das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten bis heute noch nie zur Anwendung kam.

Mit seinem Wunsch nach einem starken Mann war Österreich im europäischen, ja weltweiten Trend, das zeigen sowohl der Beitrag von *Airton Seelaender* zu Brasilien in der Ära Getúlio Vargas (1930–1945, 1950–1954) als auch die Beiträge zu Italien, Jugoslawien und Polen auf: *Thomas Kröll* weist darauf hin, dass in Italien seit jeher ein etwas freierer Umgang mit der aus dem Jahr 1848 stammenden Verfassung bestand, wo dann aber so wie in Österreich der Erste Weltkrieg als Motor der außerordentlichen Gesetzgebung wirkte. Am Höhepunkt, 1918, ergingen über 1000 Notverordnungen, „Decreti-legge“. Grundlage des faschistischen Systems war dann aber vor allem eines der sog. Baugesetze der „costi-

tuzione fascista“ aus dem Jahr 1926, das der Regierung ein umfassendes Recht zur Erlassung von gesetzesvertretenden Verordnungen gab.

Die gesamte Geschichte der II. Polnischen Republik ist von vielfacher Verhängung des Ausnahmezustandes geprägt. *Marcin Kwiecien* ist in seinem Beitrag jedoch davon überzeugt, dass am Rechtsstaat wenigstens zu Beginn festgehalten wurde, zumal die Republik darum bemüht war, den Ausnahme- sowie auch den Kriegszustand rechtlich zu regeln. Jede Verhängung des Ausnahmezustandes musste dem Sejm unverzüglich zur Genehmigung vorgelegt werden, war er nicht versammelt, musste er innerhalb von acht Tagen einberufen werden – es ist dies geradezu die Umkehrung der Voraussetzungen, wie wir sie aus österreichischen Notverordnungsrechten kennen, die ja gerade dann Platz griffen, wenn das Parlament nicht versammelt war und nicht versammelt werden konnte! Dennoch wandelte sich auch Polen 1935 von einer Demokratie zu einer Präsidialdiktatur.

Die Tschechoslowakei blieb demgegenüber bis zum Münchener Abkommen 1938 eine Demokratie, ab 1933 sogar eine sogenannte starke Demokratie. Doch auch hier kam es, wie *Jaromír Tauchen* in seinem Beitrag zeigt, schon 1920, zwei Monate nach Erlass der Verfassung, zu ersten Ermächtigungsgesetzen, die auch anlässlich kommunistischer Unruhen schon bald zur Anwendung kamen. Ausführlich behandelt er das verfassungsgerichtliche Erkenntnis von 1922, mit dem zwei gesetzesvertretende Verordnungen als verfassungswidrig aufgehoben wurden. 1933, unter dem Eindruck der NS-Machtergreifung in Deutschland und eines faschistischen Putschversuches in Brünn [Brno], kam es auch hier zu einem neuen Ermächtigungsgesetz, auf das mehr als 300mal zurückgegriffen wurde. Das Münchener Abkommen vom 29. September 1938, das die Tschechoslowakei zur Abtretung von Gebieten an Deutschland, Ungarn und Polen zwang, führte zu einer tiefen Staatskrise, aus der die Zweite Republik

¹⁶ BGBI. 392/1929; vgl. Art. 18 Abs. 3–5 B-VG.

hervorging. Ihre Regierung kann als autoritär angesehen werden, zumal der Staatspräsident im Dezember 1938 zur Erlassung von Dekreten ermächtigt und damit das Parlament völlig entmachtet wurde. Dieses Ermächtigungsgesetz galt noch bis 1945 und war so Grundlage für das sog. Protektorat Böhmen und Mähren, das Hitler nach Zerschlagung der Tschechoslowakei 1939 errichtete.

Was Deutschland betrifft, so hat schon die Weimarer Nationalversammlung gleich zu Beginn ihrer Tätigkeit der Regierung eine Ermächtigung zur Abschließung zur Verordnungen gegeben, die zur Verwirklichung des Waffenstillstandes notwendig waren; es folgten bis 1923 nicht weniger als sieben weitere Ermächtigungsgesetze. Dann jedoch kam die Ermächtigungsgesetzgebung im Deutschen Reich zu einem vorläufigen Ende, da in der Zwischenzeit das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. WRV immer mehr an Bedeutung gewann. 1931 konstatierte Hans Kelsen, dass sich die ganze Weimarer Verfassung in einen einzigen ihrer Artikel, den Art. 48 eben, zurückgezogen habe.¹⁷ Zwei Jahre später erfolgte mit dem deutschen Ermächtigungsgesetz 1933, wie es Christoph Gusy treffend formuliert, eine „Abdankung des Reichstages“, das Ermächtigungsgesetz 1933 kann als „Gründungsdokument des NS-Staats“ angesehen werden. Es unterschied sich vielfach von früheren Ermächtigungsgesetzen, wie auch die Praxis ganz andere Formen annahm als jene von vor 1933.

Das Jahr 1933 ist auch das Jahr, in dem in Österreich das KwEG wieder aus der „Mottenkiste“ geholt wird, nachdem zwischenzeitlich nicht einmal klar war, ob es die Verfassungsnotquelle 1929 überdauert hatte. Auf Anregung von Sektionschef Robert Hecht wurde das KwEG zur Grundlage für den neuen, autoritären Kurs der Regierung. Dass es dazu im Grunde wenig ge-

eignet war, wird im Beitrag von *Martin Polaschek* deutlich; den Ministern war die verfassungsrechtliche Problematik ihres Handelns vollauf bewusst. In den folgenden 14 Monaten, zwischen März 1933 und April 1934, ergingen nicht weniger als 470 KwEG-Verordnungen, nur ein geringer Teil davon war wirtschaftlicher Natur. Viele KwEG-Verordnungen stellten Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Herrschaft dar, wie zB Zensurmaßnahmen oder waren rein oder doch vorwiegend ideologisch motiviert, wie etwa Zwangspensionierungen von verheirateten Frauen im Bundesdienst.

Dieser Kurs konnte vom VfGH nicht verhindert werden, vielmehr wurde auch er durch eine ihn selbst betreffende KwEG-Verordnung ausgeschaltet.¹⁸ Stefan Hinghofer-Szalkay stellt die kritische Frage, wie dies möglich war und ob diese Ausschaltung des VfGH als ein Versagen der Reinen Rechtslehre angesehen werden muss. Richtigerweise verneint er die von ihm selbst aufgeworfene Frage: die Reine Rechtslehre hat niemals den Anspruch erhoben, irgendein System zu stabilisieren. Eine erkenntnistheoretische Selbstbeschränkung bedeutet nicht, dass auf Suche nach Moral verzichtet werden kann, oder anders ausgedrückt: Die Demokratie braucht Demokraten. Und genau daran mangelte es in Österreich 1933.

Ein Jahr später, 1934, erließ die Regierung Dollfuß auf Grundlage des KwEG auch die neue Verfassung¹⁹ – eine juristische Verrenkung, die selbst ihren Urhebern Magenschmerzen bereitet haben muss, denn Dollfuß ließ es nicht dabei bewenden, sondern berief noch einmal, ein letztes Mal, den Nationalrat wieder ein, damit dieser die neue Verfassung absegne. Freilich handelte es sich nur mehr um ein Rumpfparlament, da die sozialdemokratischen Abgeordneten fehlten. Das Rumpfparlament ermächtigte die

¹⁷ KELSEN, Hüter der Verfassung 579.

¹⁸ BGBl. 191/1933.

¹⁹ BGBl. I 239/1934 = BGBl. II 1/1934.

Bundesregierung nicht nur, die Verfassung nochmals zu verkünden, sondern gab ihr auch ein zeitlich und sachlich unbeschränktes Gesetzgebungsrecht, einschließlich des Rechtes zur Verfassungsgesetzgebung.

Dieses sog. Ermächtigungsgesetz 1934²⁰ stand, wie *Helmut Wohnout* zutreffend feststellt, immer im Schatten des KwEG, obwohl jenes, nicht dieses, die Grundlage für die autoritäre Kanzlerdiktatur der Jahre 1934–1938 war. Zwar kann die Tendenz beobachtet werden, dass die außerdörfliche Gesetzgebung durch die Bundesregierung nach dem Ermächtigungsgesetz 1934 zugunsten der ordentlichen Gesetzgebung durch den Bundestag in den folgenden Jahren etwas nachließ, doch insgesamt, d.h. im gesamten Zeitraum Mai 1934 bis März 1938 wurden 367 Gesetze auf Grund des Ermächtigungsgesetzes 1934, lediglich 165 aufgrund der Verfassung 1934 erlassen. Schuschnigg stellte zwar einmal Überlegungen zur Beendigung des Ermächtigungsgesetzes 1934 in den Raum, unterließ dies dann jedoch. So kam es, dass das österreichische Ermächtigungsgesetz 1934, gemeinsam mit dem deutschen Ermächtigungsgesetz 1933, die legitime Grundlage für den sog. „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich wurde.

Zwölf Jahre später, im Mai 1945, wurde der Verfassungszustand vom März 1933 wiederhergestellt. Damit lebte auch das KwEG wieder auf – kurzfristig, denn im Juli 1946 wurde es auch formell aufgehoben.²¹ Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten blieb bestehen, hat aber bis heute noch nie Anwendung gefunden. Nichtsdestoweniger haben auch die Landesregierungen 1984 ein Notverordnungsrecht erhalten,²² das aber gleichfalls noch nie zur Anwendung kam und hoffentlich niemals zur Anwendung kommen muss.

²⁰ BGBI. I 255/1934.

²¹ BGBI. 143/1946.

²² BGBI. 490/1984.

Der 100. Jahrestag des Inkrafttretens des KwEG wurde von KRGÖ und FRQ zum Anlass genommen, Notverordnungsrechte des 19. und 20. Jh. im In- und Ausland kritisch zu beleuchten. Die Referate wurden am 16. und 17. Oktober 2017 im Dachgeschoß des Wiener Juridicum gehalten.

Die Veranstaltung bot nicht nur den Anlass für einen Rückblick, sondern auch für einen – besorgten – Blick nach vorne, und zwar im Rahmen einer abschließenden Podiumsdiskussion mit dem Richter (nunmehr Vizepräsidenten) am österreichischen Verfassungsgerichtshof *Christoph Grabenwarter*, dem Rechtshistoriker *Wilhelm Brauner* und der Politologin *Tamara Ehs*, die gemeinsam das Phänomen eines „neuen Autoritarismus in Europa“ diskutierten.

Denn aktuelle Entwicklungen in vielen europäischen Staaten zeigen, dass der Wunsch nach einem „starken Mann“ aktueller denn je ist. Wirtschaftskrisen, Flüchtlingskrisen, islamistischer Terrorismus, Gefahren der Globalisierung und vieles mehr sind mögliche Wurzeln jener Ängste, die in weiten Kreisen der europäischen Bevölkerung das Vertrauen in die Demokratien schwächen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass jene Staaten, die in dieser Hinsicht besonders in der Kritik der Medien stehen – von Ungarn über Polen bis hin zur Türkei – nach wie vor Demokratien sind, dass insbesondere alle ihre Regierungen direkt oder indirekt vom Volk gewählt wurden und dass auch in allen Fällen eine breite Bevölkerungsmehrheit hinter ihrer Regierung steht. Demokratie ist aber kein Selbstzweck; Demokratie ist Mittel zur Sicherung eines Zweckes, und dies ist die Freiheit des Einzelnen. Man könnte fast sagen, dass ein Zuviel an Demokratie ebenso schädlich sein kann wie ein Zuwenig, dann zumindest, wenn die Demokratie nicht auch durch gewisse andere Elemente gezähmt wird, die Gerald Stourzh kürzlich in seinem Buch über die moderne Isonomie aufge-

zählt hat.²³ Neben den Grundrechten ist dies insbesondere auch das Prinzip der Gewaltenteilung, das die Macht im Staat geschickt zwischen den verschiedenen Organen ausbalanciert, um so Machtmissbrauch zu verhindern. Das Problem des Notverordnungsrechtes ist nur eine von vielen Seiten des Problems der Gewaltenteilung. Und so möge am Ende dieser Einleitung jener Mann zu Wort kommen, der nach wie vor am stärksten mit diesem rechtsstaatlichen Grundprinzip identifiziert wird, der Baron de Montesquieu. Sein „Geist der Gesetze“ erschien zwar schon 1748 und damit mehr als hundert Jahre vor Einführung des kaiserlichen Notverordnungsrechtes in Österreich; im Rückblick aber erscheinen seine Worte geradezu wie eine Prophezeiung: „Sobald in ein und derselben Person [...] die legislative Befugnis mit der exekutiven verbunden ist, gibt es keine Freiheit.“²⁴

Korrespondenz:

Prof. Dr. Thomas OLECHOWSKI
Universität Wien
Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte
Forschungsstelle für Rechtsquellenerschließung
Postgasse 7
1010 Wien
thomas.olechowski@univie.ac.at
ORCID-Nr. 0000-0003-3291-6876

Abkürzungen:

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

Literatur:

- Barbara HAIDER, Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867 (= *Fon tes Rerum Austriacarum* II/88, Wien 1997).
- Gernot D. HASIBA, Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „Staatserhaltenden Instrumentes“ (= *Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie* XXII, Wien 1985).
- Hans KELSEN, Wer soll Hüter der Verfassung sein? in: *Die Justiz* VI (1930/31) 576–628.
- Charles de MONTESQUIEU, *Œuvres complètes*, hg. v. Roger CAILLOIS (Paris 1951).
- Gerald STOURZH, Die moderne Isonomie. Menschenrechtsschutz und demokratische Teilhabe als Gleichberechtigungsordnung (Wien–Köln–Weimar 2015).

²³ STOURZH, Isonomie.

²⁴ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* 397.