

DIE QUELLEN DES ESTNISCHEN VERWALTUNGSRECHTS

VON

STEPHAN v. CSEKEY

III. TEIL

(SEITE 135—150)

TARTU (DORPAT) 1930

wurde dann später durch denjenigen der vornehmlich auf Laband zurückgehenden herrschenden Lehre verdrängt.²¹⁴ Dieselbe hat nämlich eine Zweiteilung in den Gesetzesbegriff eingeführt, den sie im formellen und materiellen Sinne auslegt und das materielle Gesetz mit dem Rechtssatze identifiziert, „wobei sie unter Rechtssatz einmal eine in Freiheit und Eigentum eingreifende Norm, das andere Mal eine staatliche Norm mit dem nächsten Zwecke sozialer Schrankenziehung versteht, gelegentlich aber auch das Postulat der Allgemeinheit aufgreift.“²¹⁵

Die herrschende Lehre vom materiellen und formellen Gesetz ist — abgesehen von der Konsequenz der Unmöglichkeit, die Montesquieusche Dreiteilung der Gewalten selbst im rein konstitutionellen Staat praktisch durchzuführen — eigentlich nichts anderes als der Versuch einer logischen Grenzziehung zwischen der Gesetzgebung und allen anderen Staatsfunktionen. Sie ist theoretisch unhaltbar und wirkt praktisch verwirrend, denn es gibt keine „bloss formellen“ Gesetze und für den Juristen gibt es keine „Nicht-Rechtsnormen“. Wenn auch von der herrschenden Lehre materielles Gesetz mit „Rechtssatz“ identifiziert wird, so gibt das dem materiellen Gesetz noch keinen festen Inhalt, denn der Rechtssatz wird verschiedentlich aufgefasst und ausgelegt.

In den positiven Rechtssystemen und dem überwiegenden Teil der ausländischen Literatur hat sich diese vornehmlich deutsche Theorie überhaupt nicht durchgesetzt.²¹⁶ Eine neue Richtung hat

²¹⁴ Vgl. oben S. 10 f. und S. 51 f.

²¹⁵ Der 3. Leitsatz Hellers, a. a. O. S. 134. — Charakteristisch sind in der Beziehung Georg Jellineks Worte: „Hat ein Gesetz den nächsten Zweck, die Sphäre der freien Thätigkeit von Persönlichkeiten gegeneinander abzugrenzen, ist es der socialen Schrankenziehung wegen erlassen worden, so enthält es die Anordnung eines Rechtssatzes, ist daher auch ein Gesetz im materiellen Sinne, hat es jedoch irgend einen anderen Zweck, so ist es kein materielles, sondern nur ein formelles Gesetz, das seinem Inhalte nach als Anordnung eines Verwaltungsaktes oder als ein Rechtsspruch sich charakterisiert.“ Gesetz und Verordnung, S. 240.

²¹⁶ Es gibt nur eine Verfassung, die schweizerische Bundesverfassung, aus deren Wortlaut man auf den Gedanken der Zweiteilung schliessen könnte. Der Art. 84 unterscheidet nämlich zwischen „Bundesgesetzen“ und „Bundesbeschlüssen“. Welche Gegenstände aber den Bundesgesetzen vorbehalten sind und welche in der Form von Bundesbeschlüssen geregelt werden können, darüber gibt die Bundesverfassung keinen Aufschluss. Siehe eingehender Seeger,

den Rechtssatzbegriff der herrschenden Lehre teilweise überwunden und betrachtet das Merkmal des Gesetzesbegriffes wiederum in der Allgemeinheit des Staatswillens, in der generellen Norm. So vor allen Dingen die Stufentheorie von Merkl und Kelsen²¹⁷ und die neue Verfassungslehre Carl Schmitts.²¹⁸ Auf Grund neuerer Untersuchungen gelangten auch die Referenten auf der Münchener Tagung der „Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“ zu der einheitlichen Auffassung, dass die herrschende

Zur Lehre vom formellen und materiellen Gesetz im schweizerischen Bundesstaatsrecht (Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge Bd. XLV, 1926, S. 353 f., insbes. S. 385 f.).

²¹⁷ Vgl. oben S. 53 f. — Kelsen war früher anderer Ansicht. Siehe seine Hauptprobleme von 1911, S. 549. Dann hat er sich Merkl's Stufentheorie angeschlossen. Siehe die Vorrede zur 2. Aufl. seiner Hauptprobleme, 1923, S. XII f. und Staatslehre, S. 231 f. und S. 248 f. — Die Stufentheorie wurde von Merkl in seinem Buch „Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff“, 1923, S. 181 f. dargelegt. Ansätze zu dieser Theorie finden sich jedoch schon in den folgenden Schriften: Bülow, Gesetz und Richteramt, Leipzig 1885, S. 2 f. — Bierling, Juristische Prinzipienlehre, Freiburg i. B. 1898, Bd. II, S. 116 f. — Spiegel, Gesetz und Recht. Vorträge und Aufsätze zur Rechtsquellenlehre (Prager Staatswissenschaftliche Untersuchungen, H. 1), München u. Leipzig 1913, S. 19 f. — Kaufmann, „Verwaltung, Verwaltungsrecht“, S. 695 f. — Thoma, Der Vorbehalt des Gesetzes, S. 176 f. — Radbruch, Grundzüge der Rechtsphilosophie, Leipzig 1914, S. 267. — Merkl, Das Recht im Lichte seiner Anwendung (S.-A. aus der Deutschen Richterzeitung), Hannover 1917—18. Dass die Stufentheorie zur Zertrümmerung des Rahmens der „normativen Rechtslehre“ führt und dass sie ihrem Wesen nach der Austin-Somló'schen Unterscheidung zwischen primären oder unmittelbaren und sekundären oder mittelbaren Rechtsnormen sehr nahe kommt, darauf weist Moór in seiner Besprechung von Merkl's Buch zutreffend hin (Magyar Jogi Szemle [Ungarische Zeitschrift für Rechtswissenschaft], Jahrg. V, 1924, S. 91). — Vgl. Austin, Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of positive Law, 5th ed., London 1885 (reprinted 1911), t. II, p. 510 sq. — Somló, a. a. O. S. 331. — Siehe noch Nawiascky, Kritische Bemerkungen zur Lehre vom Stufenbau des Rechtes (Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. VI, 1927, H. 4, S. 489 f.). — Derselbe, Heller und Wenzel in den „Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer“, H. 4, Berlin und Leipzig 1928, S. 181 f., S. 203 und S. 205 f. — Neuerdings kritisch dargelegt von dem Dänen Ross, Theorie der Rechtsquellen (Wiener Staats- und Rechtswissenschaftliche Studien, Neue Folge Bd. XIII), Leipzig und Wien 1929, S. 328 f.

²¹⁸ S. 139. — „Für die rechtsstaatliche Auffassung ist das Gesetz wesentlich Norm und zwar eine Norm mit bestimmten Qualitäten: eine rechtliche (richtige, vernünftige) Regelung generellen Charakters. Gesetz im Sinne des politischen Gesetzesbegriffes ist konkreter Wille und Befehl und ein Akt der Souveränität.“ S. 146.

Lehre zu verwerfen ist.²¹⁹ Diese suchen wieder einen neuen

²¹⁹ Dass die Zweiteilung des Gesetzesbegriffes in der deutschen Theorie auf absolutistische Grundlagen zurückzuführen ist, so dass dieser Ausgangspunkt durch die geschichtliche Entwicklung des Verfassungsrechtes einigermaßen begründet ist, darauf wurde schon oben (S. 51 f.) hingewiesen. Die herrschende Lehre jedoch hat schon seinerzeit einige Gegner in der deutschen Literatur gefunden. Es sollen nur neben Martitz, Zorn, Seidler und Arndt insbesondere die nicht genug beachteten glänzenden Ausführungen Haenels (Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne [Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. II, Leipzig 1888] erwähnt werden. (Die Literatur ist zusammengestellt bei Georg Meyer — Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., München u. Leipzig 1919, S. 637 f.). In der neueren deutschen Literatur ist die herrschende Lehre von Kaufmann in seinem Artikel „Verwaltung, Verwaltungsrecht“ (WB. St.-Vgr. Bd. III, S. 695 f.) angegriffen worden. Auch Thoma (Der Vorbehalt des Gesetzes, S. 176 f.) hat ein gewisses Bedenken gegen diese Lehre ausgesprochen, dasselbe gilt von Carl Schmitts gelegentlichen Bemerkungen (Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 2. Aufl., München u. Leipzig 1926, S. 31 f.) und klarer zusammengefasst in seiner Verfassungslehre (S. 148 f.). Die Unhaltbarkeit der herrschenden Lehre hat vor kurzem Heller in seinem Referat auf der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu München am 24. und 25. März 1927 dargelegt. Seine Behauptung jedoch, dass mit den eben angeführten Autoren die Zahl der literarischen Angriffe erschöpft sein dürfte, kann nicht aufrechterhalten werden.

Die ungarische Rechtswissenschaft war z. B. immer gegen diese Lehre. (Vgl. von den Autoren insbesondere Concha, Nagy, Joó, Molnár, Ereky, Tomcsányi usw., deren Werke oben in der Literatur, S. 9 f. und S. 45 f. aufgezählt sind.) Eine zusammenfassende Darstellung der ungarischen Auffassung findet sich in dem leider unvollendet gebliebenen grundlegenden Werk (330 Seiten erschienen in zwei Teilen) von Joó über den Begriff und die rechtliche Natur des ungarischen Gesetzes auf rechtsgeschichtlicher und vergleichender Grundlage (ungarisch 1908—10). Joó kam zum Schluss: „Der Unterschied zwischen formellen und materiellen Gesetzen kann also nicht geleugnet werden, wir müssen ihn annehmen, jedoch schliessen wir uns denjenigen an, welche ihm weder theoretische noch praktische Bedeutung beilegen.“ (S. 41.) In der Besprechung des Werkes von Joó habe ich gegen die Zweiteilung noch kategorischer Stellung genommen. (Magyar Társadalomtudományi Szemle [Ungarische Rundschau für Sozialwissenschaften], Jahrg. VI, 1913, H. I, S. 57 f.) Es sei ferner mein Laband gewidmeter Nachruf erwähnt. (Jogtudományi Közlöny [Anzeiger für Rechtswissenschaft], Jahrg. LIII, 1918, S. 107.) Ebenso in meiner methodologischen Schrift: Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya [Ernst Nagy und die neue Richtung der Methodologie des ungarischen Staatsrechts] (Magyar Jogászegyleti Értekezések [Abhandlungen des Ungarischen Juristenvereins], Neue Folge Bd. XVIII, H. 89), Budapest 1926, S. 202. Aber auch in deutsch erschienenen Schriften habe ich mich gegen die Zweiteilung ausgesprochen. So in Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg (Jahrb. öff. R., Bd. XIV, 1926, S. 421 f.) und im I. Teil (S. 1—102) dieser Arbeit, der schon vor Hellers Vortrag in

den *Acta et Commentationes Universitatis Tartuensis (Dorpatensis)* BIX 2 Ende des Jahres 1926 erschienen ist (siehe oben S. 10 f. und S. 51 f.). — Der in der deutschen Literatur so oft angeführte ungarische Rechtsphilosoph Felix Somló (sprich Schomloh), dessen „Juristische Grundlehre“ nach seinem Tode schon in 2. Auflage erschienen ist, rügt ebenfalls die Laband'sche Einteilung, ohne sich jedoch davon folgerichtig losreißen zu können, und versucht einen Grundbegriff des Gesetzes zu formulieren. „Es ist schier unglaublich“, — schreibt er — „dass die Staatsrechtslehre so vielfach ohne den Voraussetzungs-begriff eines Gesetzes zu arbeiten versucht.“ S. 348.

Gegen die Zweiteilung sind die ausgezeichneten modernen Schriften von Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, t. I, p. 276 et s. et p. 305 et s. — Derselbe, *La question de la délégation de puissance législative*, p. 323 et s. — Holstein, a. a. O. S. 357 f. — Koellreutter, „Staat (Allgemeine Staatslehre)“, Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hsg. v. Stier-Somlo und Elster, Berlin u. Leipzig 1926 —, Bd. V, 1928, S. 601. — Schmitt, Carl, *Verfassungslehre*, S. 148 f. — Neuestens eingehend mit scharfer Kritik Ross, a. a. O. S. 392 f.

Im allgemeinen kann behauptet werden, dass der zweigeteilte Gesetzesbegriff in Staaten, in welchen ein traditioneller, auf Gewohnheitsrecht fussender Vorbehalt des Gesetzes anerkannt war (wie in England und Ungarn), „oder“ — wie Heller richtig erkennt (S. 105) — „die Revolution das monarchische Prinzip zunächst beseitigt und die entscheidende Mitwirkung des Parlaments bei der Gesetzgebung im allgemeinen gesichert hatte“ (wie in Frankreich), keinen Fuss hatte fassen können. Im Auslande wurde die deutsche Theorie vorzugsweise von den Österreichern, Schweizern und Italienern übernommen. Vgl. Ulbrich, „Verordnungen“, Artikel im Österreichischen Staatswörterbuch, Bd. IV, S. 742. — Derselbe, *Das österreichische Staatsrecht (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. X)*, Tübingen 1909, S. 248 f. — Herrnritt, *Grundlehren*, S. 86 f. — Fleiner, *Bundesstaatsrecht*, S. 413 f. — Guhl, a. a. O. S. 72 f. — Rüeegg, *Die Verordnung nach Zürcherischem Staatsrecht (Dissertation)*, Zürich 1926, S. 54 f. — Giacometti, *Ueber das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate*, S. 360 f. — Orlando, *Le fonti del diritto amministrativo (Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. I, Milano 1900, p. 1073 e seg.)*. — Donati, *I caratteri della legge in senso materiale (estratto dalla Rivista di Diritto Pubblico)*, Camerino 1910. — Zum Absurdum hat die Übernahme dieser Theorie im vorkonstitutionellen Russland geführt, wo die Grenzen der einzelnen Rechtsquellen ganz verwischt waren. Vgl. Korkunov, *Ukaz i zakon [Verordnung und Gesetz]*, St. Peterburg 1894, S. 311 f. — Engelmann, a. a. O. S. 143 f. — Fischelewitsch, a. a. O. S. 4 f. — Auch in Finnland war vor der Selbständigwerdung zwischen Gesetz und Verordnung keine feste Grenze gezogen. Vgl. Erich, *Till läran om lagstiftningsakter och lagstiftningsförfarandet med speciell hänsyn till finsk rätt [Zur Lehre von den Gesetzgebungsakten und dem Gesetzgebungsverfahren mit besonderer Berücksichtigung des finnischen Rechts] (Särtryck ur Tidskrift, utgifven af Juridiska Föreningen i Finland [Sonderdruck aus der Zeitschrift, herausgegeben vom Juristenverein in Finnland])*, Helsingfors 1911, S. 118 f. — Derselbe, *Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi) (Das öffentliche*

Rechtssatzbegriff auf rechtsphilosophischer Grundlage zu konstruieren.²²⁰ Eine eingehende Widerlegung der deutschen Theorie enthält die wertvolle Studie des Dänen Alf Ross, ohne jedoch die Wandlung der rechtstheoretischen Auffassung seit 1926 berücksichtigt zu haben. Als Anhänger der Stufenlehre gibt er für den Gesetzesbegriff die folgende Definition: „Als rechtstheoretischer Begriff wird das Gesetz weder durch eine gewisse Form, noch durch einen gewissen Inhalt konstruiert, vielmehr ausschliesslich durch seinen Platz innerhalb der Stufenfolge des Rechtes. Gesetz ist alles Recht, das seine Quelle (Erkenntnisgrund) unmittelbar in der Verfassung hat.“²²¹

Die Folge der Überspannung der herrschenden Lehre in Deutschland war die Scheidung der Verordnungen in Rechts- und Verwaltungsverordnungen.²²² Nur die Rechtsverordnungen enthalten Rechtssätze, d. h. sie sind materielle Gesetze, welche

Recht der Gegenwart, Bd. XVIII), Tübingen 1912, S. 16 und S. 116. — Vom Standpunkte der neuen Verfassung aus eingehend Puhakka, Laki ja asetys Suomen oikeudessa [Gesetz und Verordnung im finnischen Recht], Helsinki 1925, insb. S. 118 f. — Erich, Suomen valtio-oikeus [Finnlands Staatsrecht], Porvoo 1924—25, T. II, S. 216 f.

Was nun das estnische Grundgesetz anbelangt, so sei hier noch auf meine Ausführungen (Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928, S. 195 f.) hingewiesen, in dem ich gegen die Zweiteilung von Palvadre Stellung nahm. (Vgl. Palvadres Besprechung des I. Teiles dieser Schrift im Öigus [Das Recht], Jahrg. VIII, 1927, Nr. 1, S. 30.)

²²⁰ So Heller, der den Begriff des konstitutionellen Gesetzes als die „von der Volkslegislative gesetzten obersten Rechtsnormen“ definiert, wobei er unter einem Rechtssatz „die durch Gemeinschaftsautorität individualisierte, den Handlungswillen intersubjektiv bindende Norm“ versteht. Er bezeichnet also folgerichtig jeden staatlichen Befehl, soweit er bewusst formalisiert ist, als Rechtssetzung, so dass dann Gesetz, Verordnung, Verfügung und Urteil lediglich verschiedene rechtsstaatliche Formen der Rechtssetzung darstellen (a. a. O. S. 118). — Wenzel betrachtet als den Grundbegriff des Gesetzes „die von der souveränen Instanz der Rechtsgemeinschaft gesetzten Normen, das gesetzte Unrecht“, wobei Recht bei ihm mit Anlehnung an die Somlósche „höchste Macht“ (a. a. O. S. 93 f.) bedeutet: „die Normen des praktischen Handelns der Menschen gegeneinander, die von der souveränen Instanz einer räumlich-persönlich abgegrenzten, durch umfassende Regelung und stärkste äussere Zwangsmittel ausgezeichneten Gemeinschaft oder auf Grund ihrer Ermächtigung zu ihrer Vertretung gesetzt sind.“ Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 4, Berlin u. Leipzig 1928, S. 167).

²²¹ A. a. O. S. 413.

²²² Siehe oben S. 54 f.

von der Exekutive ergehen. Da aber nach der konstitutionellen Lehre jeder Rechtssatz auf den Weg der Gesetzgebung zu weisen wäre, so findet die Forderung, dass alle Rechtsverordnungen nur auf Grund der Delegation der gesetzgebenden Gewalt erlassen werden können, ihre Erklärung. Sie bedürfen also der ausdrücklichen Ermächtigung entweder durch die Verfassung selbst (allgemeine Ermächtigung) oder durch ein besonderes Gesetz (besondere Ermächtigung). Als Grund der Delegation ist also zunächst nur historisch-politisch die funktionelle Trennung der Kompetenzen und das Bestreben, die Exekutive im selbständigen Erlass von generellen Normen möglichst zu beschränken, bzw. sie bei solchem Erlass von der Erteilung der Ermächtigung der Legislative abhängig zu machen, zu betrachten. Da nun die fortschreitende Theorie begann in der Verordnung immer mehr zu sehen, als nur Vollziehung des Gesetzes, entwickelte sie die Gattung der Verwaltungsverordnungen, zu deren Erlassung die Regierung ohne Bindung an die Ermächtigung der Legislative prärogativisch berechtigt ist. Diese waren nach der herrschenden Lehre solche allgemeine staatliche Anordnungen, die nicht Eingriffe in die Freiheit und das Eigentum der Untertanen enthielten, sondern Einrichtungen von Staatsbehörden (Organisationsverordnungen) und Staatsanstalten (Anstaltsverordnungen) sowie Dienstanweisungen (Instruktionen) an Behörden und Beamte darstellten. Die herrschende Lehre konstruierte diese Verwaltungsverordnungen als eine in der Exekutive selbst inbegriffene Funktion, als ein ihr kraft ihrer vollziehenden Gewalt inhärentes selbständiges Verordnungsrecht, welches sie aus eigenem Rechte (*jure proprio*) ausübt.

Die auf diese Weise entstandene Delegationslehre wurde in der deutschen Theorie allgemein angenommen. Dass dieser Ausdruck „Delegation“ nicht ganz zutreffend ist, darauf wurde schon oben hingewiesen.²²³ Der Ausdruck „Delegation der gesetzgebenden Gewalt“ wird nicht im eigentlichen Sinne gebraucht, d. h. in dem, dass die Gesetzgebung ihre eigentliche Kompetenz auf die vollziehende Gewalt überträgt, um gesetzesändernde Verordnungen (*contra legem*) zu erlassen. Vielmehr versteht diese Doktrin unter Delegation die Abkehr von dem grundsätzlichen Wege der Gesetzgebung, indem die Verfassung oder ein Gesetz die Er-

²²³ Siehe oben S. 105 f. und S. 123.

mächtigung der Exekutive zur Erlassung von Ausführungsverordnungen (intra legem) und gesetzvertretenden (praeter legem) Verordnungen erteilt. Obwohl es sich hier also um eine unechte Delegation der gesetzgebenden Gewalt, d. h. vielmehr um die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen handelt, wollen wir jenen Ausdruck des allgemeinen Sprachgebrauchs wegen stehen lassen. Man könnte sogar in diesem Falle im Gegensatz zur Delegation der Gesetzgebungsgewalt von einer Delegation von Verordnungsrechten sprechen.²²⁴

Innerhalb dieser letztgenannten Delegationstheorie haben sich wiederum zweierlei Ansichten ausgebildet. R ö n n e hat sich in den ersten Auflagen seines preussischen Staatsrechts²²⁵ und in seinem Lehrbuche des deutschen Reichsstaatsrechts²²⁶ auf den Standpunkt gestellt, dass es in einem einfachen Gesetze überhaupt unmöglich sei, „Vorschriften über Gegenstände zu erlassen, welche an sich und ihrer Natur nach . . . dem Gebiete der Gesetzgebung angehören.“²²⁷ Er spricht also dem einfachen Gesetze die Macht zu einer Ermächtigung zu gesetzvertretenden Verordnungen, nicht aber zum Erlass von Ausführungsverordnungen ab.

Im Gegensatz zu R ö n n e bejaht die herrschende Lehre in Deutschland die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dessen, dass das Gesetz, anstatt selbst Rechtsnormen vorzuschreiben, lediglich der Verordnung überlassen kann, die Normierung selbst vorzunehmen.²²⁸ Gegenüber der R ö n n eschen Überspannung der konstitutionellen Theorie, nach der gefordert wurde, dass jede Rechtsnorm den verfassungsmässigen Weg der Gesetzgebung gehen müsse, sind am bezeichnendsten Georg Jellinek's Worte: „Seit den ersten Anfängen der constitutionellen Theorie ist wiederholt die Behauptung aufgestellt worden, dass eine in die Kompetenz der Gesetzgebung fallende Angelegenheit nicht nur auf dem

²²⁴ So Erich C o h n, Die Delegation von Verordnungsrechten (Preussisches Verwaltungs-Blatt, Bd. XLVI, 1925, Nr. 16, S. 178 f.).

²²⁵ R ö n n e, Das Staats-Recht der Preussischen Monarchie, 4. Aufl., Leipzig 1881, Bd. I, S. 356.

²²⁶ R ö n n e, Das Staats-Recht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Leipzig 1876—7, Bd. II, S. 13.

²²⁷ Ebenda.

²²⁸ Siehe die Literatur bei G i a c o m e t t i, Verordnungsrecht und Gesetzesdelegation, S. 29.

Wege eines Gesetzes, sondern ausschliesslich durch ein Gesetz erledigt werden müsse. Jede Delegation der Gesetzgebung sei principiell ausgeschlossen, jedenfalls aber dann, wenn ausdrücklich die Normierung bestimmter Materien durch Gesetz verfassungsmässig vorgeschrieben ist. Dieser Lehre fehlt nicht nur jede juristische Basis, sondern die Praxis aller Staaten spricht dagegen.“²²⁹

Auf Rönnes Theorie sind die Referenten der I. Abteilung für öffentliches Recht des „Zweiunddreissigsten Deutschen Juristentags“ vom Jahre 1921 zu Bamberg wieder zurückgekommen. Triepel vertritt den Standpunkt, dass ein verfassungsrechtliches Verbot der Delegation wie in der früheren preussischen und der Bismarckschen Reichsverfassung, ebenso auch in der Weimarer Reichsverfassung grundsätzlich nicht bestehe, dem Gesetzgeber jedoch für die Begründung von Rechtsverordnungsrechten irgendwelche allgemeinere Schranken gezogen sein müssten, also die herrschende Theorie und Praxis sie anerkenne. Die Schranken sucht er darin, dass der Gesetzgeber dem Verordnungsweg ein zeitlich, sachlich oder örtlich eng begrenztes Lebensgebiet zuweist. Die Grenzen der Erteilung der Ermächtigung genauer zu bestimmen ist freilich Triepel nicht gelungen.²³⁰ Noch weiter will Poetzsch das Gebiet der Rechtsverordnungen einengen, indem er dem Ermächtigungsgesetz die Regelung der Materie in der Hauptsache unbedingt vorbehalten und nur die ausführenden Einzelheiten der Verordnung überlassen will, so „dass notwendig jede zulässige Rechtsverordnung zur Ausführungsverordnung wird.“²³¹ In einer anderen Abhandlung legt Poetzsch seinen Standpunkt in folgenden Worten nieder: „Es ist aber, und hierauf kommt es allein bei der Beurteilung der behandelten Ermächtigungsgesetze an, weder der Reichsverfassung selbst noch ihrer Vorgeschichte zu entnehmen, dass ein gewöhnliches Reichsgesetz irgendeine Stelle ermächtigen könne, unter der Bezeichnung von Rechtsverordnungen auch eine beliebig grosse Anzahl von Normen zu erlassen, die an die Schranken der bestehenden Gesetze nicht

²²⁹ Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung, S. 333.

²³⁰ Siehe die „Verhandlungen des Zweiunddreissigsten Deutschen Juristentags“, S. 12 f. — Vgl. noch Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung (Arch. öff. R., Bd. XXXIX, 1920, S. 470). — Übereinstimmend Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 450 f.

²³¹ Verhandlungen des Zweiunddreissigsten Deutschen Juristentags, S. 35.

gebunden, diese abändern und aufheben und eine völlig neue Regelung auf allen möglichen Lebensgebieten herbeiführen könnten.“²³² Für diese wäre nach ihm ein Verfassungsgesetz erforderlich.²³³

Triepel und Poetzsch gegenüber will Schoen die Grenzen der Delegation viel weiter ausdehnen und kommt zur Erwägung, dass das Reichsstaatsrecht in der Austeilung von Rechtsverordnungsrechten im Wege der einfachen Gesetzgebung grundsätzlich nur eine Schranke zieht. Indem nämlich die Reichsverfassung kein allgemeines Rechtsverordnungsrecht begründen wollte, hat sie die Schaffung eines solchen auch durch ein einfaches Reichsgesetz für unzulässig erklärt und nur zugegeben, dass die Erlassung von sachlich begrenzten Verordnungen durch einfache Gesetze delegiert werden kann.²³⁴ Daher ist für den Gesetzgeber das politische Postulat zu erheben, dass er „Verordnungsrechte nur in dem unumgänglich nötigen Umfange austeile und sich nicht ohne besonderen Grund der Aufgabe, selbst das Recht zu setzen, entziehe.“²³⁵

Aus diesen verschiedenartigen Auffassungen²³⁶ geht nur

²³² Poetzsch, Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung (Arch. öff. R., Bd. XL, 1921, S. 170 f.).

²³³ Ebenda S. 172. — In Verfolg der obigen Auffassung hat der frühere Reichsminister Schiffer mit Unterstützung seiner Fraktion der Deutsch-Demokraten im Januar 1921 im Reichstag einen Antrag eingebracht, wonach Art. 68 Abs. 2 der Reichsverfassung den folgenden Zusatz erhalten sollte: „Ein Reichsgesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen Reichsgesetze von einem Ausschuss des Reichstags beschlossen werden können.“ (Drucksachen des Reichstags 1920/21, Nr. 1382.) — Vgl. dazu die zutreffenden Bemerkungen von Koellreutter, Parlamentsreform (Arch. öff. R., Bd. XL, 1921, S. 225 f.).

²³⁴ Schoen, Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VI, 1927, S. 150).

²³⁵ Ebenda S. 156. — Nach Stier-Somlo: „Wenn auch die Frage des Masses der Delegation zu bestimmen schwierig ist, so ist doch anzunehmen, dass die Ermächtigungen nicht schrankenlos, nach Gutdünken erteilt werden können, sonst könnte ein einfaches Gesetz auch das ganze bürgerliche Recht, das Straf-, Arbeits-, Handels-, Gewerberecht der Verordnung überlassen.“ Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, I, S. 335.

²³⁶ Die übrige, seit der Weimarer Reichsverfassung entstandene deutsche Literatur ist in den folgenden Schriften angegeben: Krejčí, Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie], S. 61 f. — Auf Grund dieser ausführlichen Erörterungen zusammengefasst bei Weyr, La question de la délégation de puissance législative, p. 74 et s. — Carré de Malberg, La question de la

soviel hervor, dass die Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers unter normalen Verhältnissen sich nicht auf die Erlassung von *contra legem*-Verordnungen erstrecken kann. Die Erlassung von gesetzändernden oder -aufhebenden, sog. Not- oder Ausnahmeverordnungen auf Grund einfacher Gesetzesdelegation ist das Zeichen anormaler Verhältnisse²³⁷ und trägt das Mal der Verfassungswidrigkeit auf der Stirn. Die gewöhnliche Form der delegierten Verordnung ist nach der deutschen Lehre die Ausführungsverordnung (*intra legem*), und nur nach der Meinung einzelner Schriftsteller kann die Ermächtigung auf den Erlass von gesetzvertretenden (-ersetzenden) Verordnungen (*praeter legem*) lauten. Da aber zwischen diesen beiden Arten von Verordnungen — besonders wenn man auch noch die gesetzergänzenden Verordnungen mit einbezieht — die Grenze nicht immer fest zu ziehen ist, kann der Umfang der Verschiebung der Kompetenz der Legislative zugunsten der Exekutive für die juristische Natur der Delegation nicht ausschlaggebend sein.²³⁸

Ohne vorläufig auf die Kritik der deutschen Delegationslehre einzugehen, soll erst die französische Theorie der Rechtsgrundlage zur Erlassung von Verordnungen dargelegt werden.

Das Problem des Verordnungsrechtes ist für die französische Rechtswissenschaft nicht wesentlich älter als etwa ein halbes Jahrhundert.²³⁹ Binnen dieses Zeitraums beruht in der älteren Lehre die „*autorité réglementaire*“ auf einer Übertragung durch die gesetzgebende Gewalt. Diese Delegation kann eine generelle

délégation de puissance législative et les rapports entre la loi et l'ordonnance selon la constitution de Weimar, p. 326 et s. — Ferner die Kommentare zum Art. 77 der Reichsverfassung, vor allen Dingen von Anschütz und Giese.

²³⁷ Siehe hierzu besonders Jacobi, Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918 (Arch. öff. R., Bd. XXXIX, 1920, S. 273 f.).

²³⁸ Diese Argumentation von Giacometti ist ganz richtig (Verordnungsrecht und Gesetzesdelegation, S. 30). Handelt es sich jedoch um gesetzändernde Verordnungen, dann ist der Umfang der Delegation zu einem juristisch bedeutsamen Kriterium geworden.

²³⁹ Das erste französische Werk, welches die Problemstellung versucht, ist von Lambert, *Essai sur les limites qui séparent les pouvoirs législatif et exécutif. Du pouvoir réglementaire*, Paris 1821. Sowohl der Verfasser wie seine Nachfolger begnügen sich aber mit der Beschreibung und vorbehaltlosen Annahme der verwaltungsrechtlichen Übung; zu einer tiefgreifenden dogmatischen Analyse kommt es erst unter dem zweiten Kaiserreich.

sein, erfolgt durch den Text der Verfassungsurkunde, oder eine spezielle durch Zuweisung einzelner Gesetze; sie kann aber auch durch bloss allgemeine Zuerteilung der Exekutive bewirkt werden. Dieser „ermächtigte“ Charakter bestimmt jedoch stets nicht nur die Rechtsgrundlage und die Wirkungsgrenzen der Verordnung, sondern auch ihr dogmatisches Verhältnis zum Gesetz. Diese Lehre gilt für alle Arten der Verordnungen. Der Gesetzgebung gegenüber ist die ganze verordnungsgebende Gewalt eine „*législation secondaire*“, und die beiden Arten der Verordnungen, die „*règlements d'administration publique*“ und die „*règlements administratifs*“ weisen nur den äusseren Gegensatz auf, dass die ersteren der Präsident der Republik erst auf Grund einer Verhandlung im Plenum des Staatsrates erlässt, während die letzteren ohne diesen besonderen Beratungsweg, lediglich unter Gegenzeichnung des verantwortlichen Ressortministers, ergehen. In dieser klassischen Theorie des französischen Verwaltungsrechts empfängt das Prinzip der gesetzmässigen Begrenzung der Verordnung einen doppelten Schutz: durch den Rekurs an den Conseil d'Etat wegen *excès de pouvoir* um Annullierung gesetzwidriger Verordnungen und in dem Prüfungsrecht des Richters, bevor er auf Grund einer Verordnung sein Urteil fällt. Die hervorragendsten Vertreter dieser Lehre waren Aucoc,²⁴⁰ Ducrocq²⁴¹ und Batbie.²⁴²

Seit den 90-er Jahren des vorigen Jahrhunderts etwa ist das Verordnungsrecht in Frankreich durch die immer wechselnde Tätigkeit der Verwaltung aus dem theoretischen ein Verwaltungsproblem geworden. Es wurde auch von der tiefer greifenden Fragestellung der deutschen Rechtswissenschaft, besonders von Otto Mayer und Georg Jellinek, mächtig beeinflusst.

Unter der Einwirkung dieser Umstände und durch die historischen Veränderungen gefördert entstand eine neue Lehre unter der Führung von Esmein, nach dessen Auffassung die

²⁴⁰ Aucoc, *Des règlements d'administration publique et de l'intervention du Conseil d'Etat dans la rédaction de ces règlements* (extrait de la Revue critique de législation et de jurisprudence), Paris 1872. — Derselbe, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 2e éd., Paris 1878, t. I, p. 107 et s.

²⁴¹ Ducrocq, *Etudes de droit public*, Paris 1887, p. 83 et s.

²⁴² Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2e éd., Paris 1885—94, t. III, p. 67 et s. et t. VIII, p. 542 et s.

gesetzgebende Gewalt, ebensowenig wie jede andere Prärogative, die der Kammer übertragen ist, delegiert werden kann. Das ist „juridiquement impossible“. ²⁴³ Ihm schlossen sich Duguit, ²⁴⁴ Hauriou, ²⁴⁵ Berthlemy, ²⁴⁶ Darestes ²⁴⁷ und Jze ²⁴⁸ an. Nach dieser neuen Lehre ist die Verordnungsgewalt im konstitutionellen Staat unmittelbar kraft der Verfassung gegeben und hat ihre unmittelbaren geschichtlichen Wurzeln in der selbständigen Rechtsetzungsmacht des Königs im ancien régime. ²⁴⁹ Die Delegationstheorie kommt nunmehr nur noch vereinzelt vor. ²⁵⁰

Das Problem hat erst Hauriou juristisch am tiefsten erfaßt. ²⁵¹ In der Nachkriegsauflage seines Lehrbuches hat er seinen Standpunkt noch abgerundeter klargelegt: „La loi est une règle de droit plutôt établie en faveur de la libert; le règlement est une règle de droit plutôt établie dans l'interêt de la

²⁴³ Esmein, De la délégation du pouvoir législatif (Revue politique et parlementaire, t. I, 1894, p. 209 et s.). — Derselbe, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 8e d., Paris 1928, t. I, p. 75 et s.

²⁴⁴ Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. II, 3e d., Paris 1928, p. 182 et s. — Derselbe, La délégation du pouvoir législatif (Parlement, Praha [Prague], année II, 1923, p. 392).

²⁴⁵ Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 11e d., Paris 1927, p. 61 et s. — Derselbe, Précis de droit constitutionnel, 2e d., Paris 1929, p. 161 et s. — Derselbe, Précis élémentaire de droit administratif, 2e d., Paris 1930, p. 200. — Derselbe, Les lois des pleins pouvoirs en Tchecoslovaquie (Parlement, Praha [Prague], année II, 1923, p. 391).

²⁴⁶ Berthélemy, Le pouvoir réglementaire de prsident de la République (Revue politique et parlementaire, t. XV, 1898, p. 5 et s. et p. 322 et s.). — Derselbe, Traité élémentaire de droit administratif, 11e d., Paris 1926, p. 109 et s. — Derselbe, Traité élémentaire de droit administratif. Les réformes de 1926, Paris 1927.

²⁴⁷ Darestes, Les voies de recours contre les actes de la puissance publique, Paris 1914, p. 6.

²⁴⁸ Jèze, Le règlement administratif (Revue générale d'administration, année 1902, t. II, p. 7 et s. — Derselbe, Notes de jurisprudence, section I: Jurisprudence administrative (Revue de droit public, année XV, 1908, p. 38 et s. — Derselbe, Les principes généraux du droit administratif, 3e d., Paris 1925—30, t. La technique juridique du droit public français, p. 378 et s.

²⁴⁹ Art. 13 der Chartre vom 14. August 1830 bestimmt ausdrücklich, dass der Knig „fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.“

²⁵⁰ So Moreau, Le règlement administratif, Paris 1902, p. 180 et s. — Derselbe, Précis élémentaire de droit constitutionnel, 10e d., Paris 1928, p. 309.

²⁵¹ Siehe oben S. 55 f.

centralisation et de l'autorité gouvernementale.“²⁵² „Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung liegt also nicht in dem Objekt, das sie regeln, etwa so, dass eine bestimmte Gruppe von Objekten nur vom Gesetz, andere nur von der Verordnung erfasst werden können; der Unterschied liegt in dem Geist beider, in der inneren Zielrichtung und in der Art und Weise, wie jeweils diese Regelungen vorgenommen werden — indem eben das einmal das Interesse der Individuen, das anderemal das der Verwaltung überwiegt. Und es ist nicht so, wie die deutsche Doktrin will, dass der prinzipielle Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung darin liegt, dass nur jenes subjektive Rechte der Individuen begründet. Eine Verordnung kann subjektive Rechte einräumen, ein Gesetz braucht nicht immer solche zu begründen, wie ein Blick in die rechtliche Wirklichkeit zeigt; diese Umstände aber verhindern nicht, dass Gesetz Gesetz und Verordnung Verordnung bleibt.“²⁵³ Mit Absicht ist hier die Kritik des deutschen Gelehrten angeführt worden, um den Unterschied zwischen der französischen und der deutschen Theorie plastischer zur Darstellung zu bringen.

Nach der Hauriouschen Lehre ist also die „*domaine de la loi*“ ziemlich weit gefasst. Hierher gehören: „*toute condition nouvelle imposée à l'exercice d'une liberté et toute organisation de l'État pour la garantie d'une liberté*“ (p. 59).

Der äusserlich am meisten in die Augen springende Gegensatz zwischen französischer und deutscher Lehre ist also die kategorische Ablehnung der Delegationstheorie in Frankreich, während man in Deutschland daran noch immer festhält.²⁵⁴ Der zweite

²⁵² Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 9e éd., Paris 1919, p. 77 et s.

²⁵³ Holstein, a. a. O. S. 333 f.

²⁵⁴ Für die Verwerfung der Delegationslehre sind noch die folgenden Dissertationen zu erwähnen: Valegeas, Du jus edicendi en droit romain. Du pouvoir réglementaire en droit français (thèse), Bordeaux 1892, p. 39 et s. — Brune, Du pouvoir réglementaire du chef de l'État (thèse), Bordeaux 1898, p. 47 et s. — Balachowsky-Petit, La loi et l'ordonnance dans les États qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif (thèse), Paris 1901, p. 45 et s. (Behandelt auch das russische Recht, p. 75—184.) — Fornel de la Laurencie, De la délégation de compétence en droit français (thèse), Bordeaux 1907, p. 7 et s. — Cahen, La loi et le règlement (thèse), Paris 1903, p. 232 et s. — Juille, Le domaine du règlement présidentiel (thèse), Paris 1905, p. 130 et s. — Gasquet, La nature juridique du

inhaltswesentliche Unterschied zwischen den beiden Theorien ist der, dass die französische den Gegensatz zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung im deutschen Sinne nicht kennt. Für die Franzosen unterliegt es keinem Zweifel, dass die Verordnungen ebenso wie die Gesetze immer objektives Recht setzen. Gesetz und Verordnung sind nach der französischen Theorie inhaltlich identisch; ihr inhaltlicher Rechtsnormcharakter steht ausser Zweifel. Durch die Theorie der Delegation, die erst eine Gewalt durch die andere entstehen lässt, tritt die Gegensätzlichkeit der beiden an sich selbständigen, zu eigener Normsetzung berufenen Gewalten nicht zutage. Die Theorie der Rechtsverordnung verkennt, dass auch die prärogativisch handelnde Verwaltung echtes Recht zu setzen vermag. „Beide Theorien sind insofern berechtigt, als sie ausdrücken wollen, dass der Sieg des konstitutionellen Gedankens in seinen verschiedenen Formen auch überall die Vorrangstellung des Gesetzes begründet und damit die Legalisierung des Verwaltungsrechts durchgeführt hat“.²⁵⁵ Während aber der Vorgang der Zentralisierung der Rechtsquellen sich in Frankreich unter dem Konstitutionalismus vollzogen hat und ihr Hilfsmittel das Gesetz war, geschah die Durchführung der Vorrangstellung des Gesetzes in Deutschland unter dem Absolutismus mit Hilfe der Verordnung. Die Labandsche Theorie entsprach also in den deutschen Staaten den tatsächlichen Verhältnissen. Es herrschte damals noch ein Kampf zwischen den Herrschern und den Untertanen. Die Verfassungen sagten, dass die ausschliessliche Kompetenz der gesetzgebenden Versammlung der Stände nur die Regeln umfasst, die unmittelbar die Freiheit und das Eigentum der Untertanen angehen. Alle anderen Angelegenheiten werden dagegen zu hohen Staatsangelegenheiten gestempelt, die die Untertanen nichts angehen und nur dem Monarchen und seinem Verwaltungsapparat zustehen. In der Labandschen Theorie steckt also eine kryptoabsolutistische politische Tendenz, wonach die Bedeutung der

Règlement d'administration publique (thèse), Paris 1912, p. 17 et s. (Eine wertvolle Zusammenfassung der Frage.) — Vgl. noch Renard, La Valeur de la Loi, Paris 1928, p. 153 et s. — Für das belgische Verwaltungsrecht, welches sich in dieser Beziehung ohne tiefere Fragestellung dem französischen anschliesst, soll von den neuesten Arbeiten als die charakteristischste angeführt werden Vauthier, Précis du droit administratif de la Belgique, Bruxelles 1928, p. 29 et s.

²⁵⁵ Holstein, a. a. O. S. 369.

gesetzgebenden Versammlung unter dem äusseren Schmuck der „Allgemeingültigkeit“ einer konstitutionellen Staatstheorie auf ein Minimum reduziert wird.

Von einer Scheidung zwischen materiellem Gesetz und Verwaltung kann also nur in einem solchen Staate die Rede sein, in dem die Erzeugung des Staatswillens unter einem politischen Dualismus vor sich geht. Wenn zwischen einer demokratischen Versammlung als Teilhaber an der Gesetzgebungsmacht und einer autokratischen Regierung als Inhaber der Verwaltungsmacht ein politischer Streit herrscht, so sind die Keime der Spaltung gegeben. In den modernen Republiken dagegen, — also auch im heutigen Deutschland, — wo für die Erzeugung des Rechts nur ein politisches Prinzip ausschlaggebend ist, wo dabei das parlamentarische System zum Rechtsgrundsatz erhoben ist, dort kann ein politischer Gegensatz zwischen der gesetzgebenden Versammlung und der Regierung nicht entstehen. Während die Regierung der konstitutionellen Monarchie von ihrem sog. selbständigen Verordnungsrecht zum Zweck der Umgehung oder im Gegensatz zu den Kammern mit Erfolg hat Gebrauch machen können, ist ein ähnlicher politischer Umweg in einer parlamentarischen Republik ein Ding der Unmöglichkeit. Wenn also in Deutschland die alte Laband'sche Terminologie, welche eine solche rechtstheoretische Verabsolutierung darstellte, noch weitherhin aufrechterhalten wird, handelt es sich da nur noch um historische Reminiszenzen, wobei die Ausdrücke eine wesentlich andere Bedeutung erhalten haben als früher.²⁵⁶

VII. Was nunmehr die Rechtsgrundlage der Verordnungen *intra* und *praeter legem* in Estland betrifft, so ist der Staatsrechtsordnung der Republik Estland eine im GG. enthaltene Blankettermächtigung für die Ministerialverordnungen unbekannt. Die letzteren werden ausschliesslich auf Grund von Sonderermächtigungen erlassen, die in den Willensäusserungen der einfachen Gesetzgebung enthalten sind.

Andererseits kann man sich aber auch nicht auf den Standpunkt stellen, dass auch für die Regierungsverordnungen keine ausdrückliche Blankettermächtigung im § 60 Ziff. 7 des GG. enthalten ist und dass auch die Regierungsverordnungen ausschliess-

²⁵⁶ Vgl. dazu die Ausführungen von Ross, a. a. O. S. 380 f.

lich auf Grund einer besonderen Ermächtigung der einfachen Gesetzgebung erlassen werden können.²⁵⁷

Die Bestimmung des § 60 Ziff. 7 des GG., wonach die Regierung der Republik Verordnungen und Verfügungen erlässt, wird nur durch die Worte „im Einklang mit den Gesetzen“ eingeschränkt. Dieser Ausdruck kann aber nur zweierlei bedeuten. Entweder soll damit die Rechtsgrundlage bestimmt werden, oder aber es soll der Inhalt der Verordnung eingeschränkt werden. Und dass nicht das erstere, sondern das letztere der Fall ist, erhellt aus folgendem.

Die estnische Rechtssprache verwendet für die Bezeichnung der Rechtsgrundlage gewöhnlich nicht die Worte „seadustega kokkukõlas“ (im Einklang mit den Gesetzen), sondern die Ausdrücke „seaduste põhjal“ oder „seaduste alusel“ (auf Grund der Gesetze). Schon aus diesem Grunde ist es unwahrscheinlich, dass im § 60 Ziff. 7 des GG. die Worte „seadustega kokkukõlas“ (im Einklang mit den Gesetzen) im Sinne der Rechtsgrundlage der Verordnungen und Verfügungen gebraucht sind. Immerhin mag diese Tatsache an sich noch nicht allein massgebend sein; denn die estnische Terminologie ist fürs erste noch äusserst unsicher und schwankend.

Ausschlaggebend für die Behauptung, dass nicht die Rechtsgrundlage, sondern der Inhalt der Verordnungen mit dem Ausdruck „seadustega kokkukõlas“ (im Einklang mit den Gesetzen) gemeint sein muss, ist dagegen die Tatsache, dass anderenfalls eine Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen möglich wäre, deren Inhalt dem Inhalt der geltenden Gesetze widerspricht. Dass dies — d. h. der Erlass von Verordnungen contra legem — nach dem geltenden Recht im allgemeinen, d. h. grundsätzlich,²⁵⁸ nicht möglich ist, können wir nur dann aus dem fraglichen Teil des § 60 des GG. ableiten, wenn wir ihn folgendermassen inter-

²⁵⁷ Die Schriften dafür und dagegen sind aufgezählt oben S. 128 f. — Neuestens ausführlicher dafür Maddisson in seinem am 4. April 1929 auf dem VIII. Juristentag in Tallinn [Reval] gehaltenen Referat: Vabariigi valitsuse määruseandlik võim [Das Verordnungsrecht der Regierung der Republik]. (Abgedruckt in Õigus [Das Recht], Jahrg. X, 1929, S. 294 f. — Auszugsweise in Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. IX, 1929, S. 265 f., S. 281 f. und S. 305 f.)

²⁵⁸ Ausnahmen lassen sich aus §§ 26 und 81 des GG. ableiten. Vgl. oben S. 129.