

DIE QUELLEN DES ESTNISCHEN VERWALTUNGSRECHTS

VON

STEPHAN v. CSEKEY

TARTU (DORPAT) 1926

C. Mattiesen, Dorpat.

Allgemeines.

„Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“... Nirgendwo ist dieser Grundsatz so sehr ins Auge springend, wie in den von Russland abgetrennten s. g. Randstaaten. Nach dem Fall der Autokratie des absoluten Staates fordert die Demokratie des neu entstandenen Freistaates, dass der Staatswille von denjenigen selbst erzeugt werde, die der Staatsgewalt unterworfen sind. Eine konsequente Durchführung des demokratischen Gedankens macht die unmittelbare Teilnahme des Volkes nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Vollziehung nötig. An Stelle des monarchischen Prinzips der Gewaltentrennung tritt der demokratische Wunsch der Gewaltvereinigung. Die rein sozialtechnischen Gründe der Notwendigkeit einer Arbeitsteilung führen hier neben der Gesetzgebung noch viel mehr auf dem Gebiete der Vollziehung zu neuen Formen mittelbarer Willensbildung.¹

Für die am 24. Februar 1918 ausgerufene demokratische Republik Estland gelten dieselben politischen und staatsrechtlichen Grundsätze. Eine fieberhaft arbeitende Gesetzgebung erzeugte, durch die Augenblicksbedürfnisse fortwährend angespornt, eine Masse schwankender Rechtsnormen. Dazu kam eine zu weit gehende Anteilnahme der Regierung an der Gesetzgebung, indem ihr das Recht der Erlassung von Verordnungen mit Gesetzeskraft eingeräumt wurde. Dabei blieb das an und für sich schon vielgestaltige russische Recht, soweit es anwendbar war, in Geltung. In diesem Chaos der Rechtsnormen, in dem es manchmal unmöglich ist, den Wandlungen des Stoffes zu folgen, ist es keine geringe Aufgabe der Wissenschaft, für Klarheit und Ordnung der juristischen Begriffe zu sorgen.²

¹ Vgl. dazu die neuesten Erörterungen von Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S. 362 f.

² Vgl. Anschütz, Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1923, S. 1. — Erschien auch im Heidelberger Tageblatt 1922, Nr. 275—276.

Die nachstehenden Erörterungen unternehmen den ersten Versuch, die Quellenlehre des estnischen Verwaltungsrechts zu bearbeiten. Sie waren jedoch oft genötigt, über den Rahmen des Verwaltungsrechts ins Staatsrecht hinüberzugreifen. Nicht selten muss auch das Verwaltungsrecht, um seine Aufgabe befriedigend lösen zu können, ebenso von vorn anfangen, wie das Staatsrecht.³ Die Bestrebungen dieses Versuches waren, die Vielgestaltigkeit der Rechtsnormen, deren Erzeugung auf dem Gebiete der Verwaltung auch heute noch unter dem Einfluss der alten russischen Ideologie fort dauert, möglichst auf gleichen Nenner mit der westeuropäischen Rechtssprache zu bringen.

Dieser Versuch bereitete nicht nur wegen des Stoffes grosse Schwierigkeiten, sondern auch wegen der Unklarheit der sich in der Entwicklung befindlichen Rechtsbegriffe und wegen der Unentwickeltheit der sprachlichen Terminologie des estnischen Rechtes.

In der Rechtsnormenlehre⁴ pflegt man zwischen inneren und äusseren Rechtsquellen zu unterscheiden. Innere Rechtsquelle ist die zur Rechtserzeugung berufene Autorität, aus deren Wille das Recht fliesst; der Normsetzer, von dem die bindende Kraft der Rechtsnorm stammt. (Gesetzgeber, Regierung, Minister, Selbstverwaltungskörper, Volk usw.) Äussere Rechtsquelle ist die Form, in der die Rechtsnorm erscheint, aus der das Recht unmittelbar geschöpft wird. (Gesetz, Regierungs- und Ministerialverordnung, autonome Satzung, Gewohnheitsrecht usw.)

Wenn man im allgemeinen von Rechtsquellen spricht, pflegt man darunter nur die äusseren Rechtsquellen zu verstehen. Zwischen denselben kann wieder nach ihrem Verhältnis zur rechtsschaffenden Gewalt, nach ihrer Erscheinungsform und Wirksamkeit unterschieden werden.

Nach ihrem Verhältnis zur rechtsschaffenden Gewalt werden primäre oder unmittelbare und

³ S. Spiegel, Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Leipzig 1909, S. 37.

⁴ Vgl. dazu besonders Grosschmid, Magánjogi előadások. Jogszabálytan [Privatrechtliche Vorlesungen. Rechtsnormenlehre], Budapest 1905. — Somló, Juristische Grundlehre, Leipzig 1917, S. 330 f. — Ereky, Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok [Rechtsgeschichtliche und verwaltungsrechtliche Studien], Eperjes [Eperies] 1917—8, Bd. I, S. 157 f. — Molnár, Magyar közigjog [Ungarisches Staatsrecht], I. Heft Eger 1921, S. 6 f.

sekundäre oder mittelbare Rechtsquellen unterschieden. Die rechtsschöpfende Macht kann nämlich nicht nur selbst Rechtsnormen erzeugen, sondern damit auch einen anderen, ihr untergeordneten Faktor betrauen. Ist das letztere der Fall, so entsteht sekundäre Rechtsnorm. Hierher gehört z. B. im Sinne zahlreicher Verfassungen die Ministerialverordnung.

Nach ihrer Erscheinungsform gibt es gesetzte (geschriebene) Rechtsquellen, wobei der rechtsschöpfende Faktor seinen Willen ausdrücklich äussert, die also in Abfassung erscheinen und in dieser Form verkündet werden. (Gesetz, Verordnung, autonome Satzung.) Die ungesetzten (ungeschriebenen) Rechtsquellen jedoch führen ihre Entstehung auf die tatsächliche Übung, die Gewohnheit zurück, und sind meistens ohne Fassung. (Gewohnheitsrecht.) Da jedoch auch das Gewohnheitsrecht gesetzt werden kann, ist es richtiger, nach der bewussten Rechtssatzung besonderer Organe zu unterscheiden, welche bei der gewohnheitlichen Rechtsschöpfung fehlt.

Nach ihrer Wirksamkeit gibt es allgemeine Rechtsquellen (*jus universale*), welche sich auf das ganze Staatsgebiet erstrecken, und Lokalrechtsquellen (*jus particulare*), die nur auf einen Teil des Staatsgebietes Anwendung finden. Gesetz, Verordnung und Gewohnheitsrecht können sowohl allgemeine wie partikulare Rechtsquellen bilden, die autonome Satzung dagegen ist immer Lokalrechtsquelle.

Um die Kollision der Rechtsquellen zu verhindern und die Rechtseinheit zu schützen, schuf die Rechtsordnung das System der Hierarchie der Rechtsquellen. Es gibt Rechtsquellen höherer und niederer Stufe. Die Kraft der Rechtsquellen höherer ist grösser als die niederer Stufe, weshalb die letztere der ersteren nicht zuwiderlaufen, sie nicht abändern kann. An der Spitze steht das Gesetz. Dem Range nach stehen alle übrigen Rechtsquellen unter ihm. Das macht den Vorrang des Gesetzes aus. In Bezug auf die bindende Kraft gibt es aber zwischen den Rechtsquellen keinen Unterschied, mögen sie auch aus verschiedenen Quellen fliessen. Da jede Rechtsquelle Staatswille ist, äussert sich die bindende Kraft in ihrer Wirkung auf den Untertan gleich.

Die Quellen des Verwaltungsrechts sind dieselben, wie die des Rechts überhaupt, nämlich: Gesetze, Verordnungen, autonome Satzungen und Gewohnheitsrecht.

I. Das Gesetz.

Literatur :

Angegeben bei Beyer, Rechtsetzende und rechtausführende Gewalt (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, H. 19), Breslau 1909, S. 68 f. — Bornhak, Preussisches Staatsrecht, 2. Aufl., Breslau 1911—4, Bd. I, S. 503 f. — Fleischmann, Die materielle Gesetzgebung (Handbuch der Politik, 3. Aufl., Berlin u. Leipzig 1920, Bd. I, S. 219 f.). — Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Tübingen 1911—4, Bd. II, S. 1 f. — Meyer—Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., München u. Leipzig 1914—9, S. 27 f. u. 637 f. — Schoen, Die formellen Gesetze (Handbuch der Politik, Bd. I, S. 241 f.).

Ausserdem sind von den wichtigsten Werken und der neueren Literatur zu erwähnen :

Riigikogu kodukord, Põhiseadus, Põhiseaduse maksmapaneku seadlus [Geschäftsordnung der Staatsversammlung, Grundgesetz, Gesetzkräftige Einführungsverordnung des Grundgesetzes], Tallinn [Reval] 1924. — Korsakov, Seadusandlik ja valitsuse võim [Gesetzgebende und Regierungsgewalt] (Postimees [Der Postbote], Tartu [Dorpat], Jahrg. 1925, Nr. 288). — Maddison, Seaduste väljakuulutamise põhiseaduse seisukohalt [Die Verkündung der Gesetze vom Standpunkte des Grundgesetzes] (Päevaleht [Tageblatt], Tallinn [Reval], Jahrg. 1925, Nr. 284). — Tief, I Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik. II Riigi Teataja üldine sisujuht [I. Systematisches Verzeichnis der Rechtsnormen (Gesetze und Verordnungen). II. Allgemeines Inhaltsverzeichnis des Staatsanzeigers], Tallinn [Reval] 1925.

Gessen, Isključiteljnoe položenie [Der Ausnahmzustand], S.-Peterburg 1908, bes. S. 136 f. — Gradvskij, Načala russkago gosudarstvennago prava [Grundriss des russischen Staatsrechts], I. Teil S.-Peterburg 1901, S. 9 f. — Derselbe, Zakon i administrativnoe rasporjaženie po russkomu pravu [Gesetz und Verordnung nach russischem Recht] (Sbornik gosudarstvennych znaniĭ [Sammlung der Staatswissenschaften], Bd. I, 1874, S. 1 f.). — Ivanovskij, Novyja učenija o zakoně [Die neuen Lehren über das Gesetz] (Juridičeskaja Lětopisj [Juristische Chronik], Jahrg. III, 1892, Nr. 10, S. 198 f.). — Derselbe, Ukaz i zakon po dējstvjuščemu russkomu pravu [Verordnung und Gesetz nach dem geltenden russischen Rechte] (Žurnal Ministerstva Justicii [Journal des Justizministeriums], Jahrg. 1912, No. 5, S. 49 f.). — Korf, Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russisches Staatsrecht], I. Teil Moskva [Moskau] 1915, S. 233 f. — Korkunov, Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russisches Staatsrecht], 7. Aufl., S.-Peterburg 1913, Bd. II, S. 42 f. — Derselbe, Ukaz i zakon [Verordnung und Gesetz], S.-Peterburg 1894, bes. S. 325 f. — Lazarevskij, Lekcii po russkomu gosudarstvennomu pravu [Vorlesungen über das russische Staatsrecht], I. Teil Konstitucionnoe pravo [Verfassungsrecht], S.-Peterburg 1908, S. 427 f.

Anschütz, Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechts nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts (Preussisches Verwaltungsblatt, Jahrg. XXII, 1900, S. 83 f.). — Derselbe, Deutsches Staatsrecht (Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, hsg. v. Holtzendorff u. Kohler, 7. Aufl., Leipzig u. Berlin 1913—5, Bd. IV, S. 151 f.). — Derselbe, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen u. Leipzig 1901, S. 1 f. Dazu die Besprechungen v. Otto Mayer im Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert Arch. öff. R.), Jahrg. XVII, 1902, S. 464 f. und Georg Jellinek im Verwaltungsarchiv, Jahrg. XII, 1904, S. 264 f. — Derselbe, „Gesetz“, Artikel im Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, hsg. v. Stengel u. Fleischmann (zitiert WB. St.-VgR.), 2. Aufl., Tübingen 1913, Bd. II, S. 212 f. — Derselbe, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig 1891, S. 22 f. (Neudruck Berlin 1913.). — Berendts, Die Verfassungsentwicklung Estlands (Jahrbuch des öffentlichen Rechts [zitiert Jahrb. öff. R.], Bd. XII, 1924, S. 191 f.). Mit dem Abdruck des estnischen Grundgesetzes, S. 202 f. (Auch in S.-A.) Dazu die Besprechung von Korsakov, Eesti põhiseadusest [Vom estnischen Grundgesetz] (Päevaleht [Tageblatt], Tallinn [Reval], Jahrg. 1924, Nr. 176—177). — Csekey, Über das handschriftliche Original der ungarischen Pragmatischen Sanktion (Arch. öff. R., Jahrg. XXXVI, 1916, S. 103 f.). (Auch in S.-A.) — Engelmann, Das Staatsrecht des Russischen Reiches (Marquardsens Handbuch des Öffentlichen Rechts, Bd. IV, Hlbd. II, Abt. 1), Freiburg i. B. 1889, S. 143 f. — Englisch, Die Publikation der Gesetze und Verordnungen im Deutschen Reiche und Preussen, Breslau 1911. — Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 7. Aufl., Tübingen 1922, S. 68 f. — Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, H. 1), Breslau 1898. Dazu die Besprechung v. Laband im Arch. öff. R., Jahrg. XIII, 1898, S. 610 f. — Frommann, Eine Streitfrage aus dem Rechte des konstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens (Arch. öff. R., Jahrg. XIV, 1899, S. 503 f.). — Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, H. 2), Breslau 1899. Dazu die Besprechung v. Laband im Arch. öff. R., Jahrg. XIV, 1899, S. 421 f. — Gneist, Gesetz und Budget, Berlin 1879. — Gribowski, Das Staatsrecht des Russischen Reiches (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XVII), Tübingen 1912, S. 24 f. — Grundgesetz der Estnischen Republik. Nichtamtliche Uebersetzung. Reval [1920]. — Guhl, Bundesgesetz, Bundesbeschluss und Verordnung nach schweizerischem Staatsrecht, Basel 1908, S. 12 f. — Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne (Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. II), Leipzig 1888. — Hartweg, Der Ausgabevermerk auf dem Reichsgesetzblatt (Arch. öff. R., Neue Folge Jahrg. III, 1922, S. 97 f.). — Hatschek, Deutsches und preussisches Staatsrecht, Berlin 1923, Bd. II, S. 3 f. — Derselbe, Englisches Staatsrecht (Marquardsens Handbuch des Öffentlichen Rechts, Bd. IV, Hlbd. II, Abt. 4), Tübingen 1905—6, Bd. I, S. 112 f. — Derselbe, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Leipzig u. Erlangen 1922, S. 49 f. — Herrnritt, Grundlagen des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1921, S. 79 f. — Huber, Über die Realien der Gesetzgebung (Zeitschrift für Rechts-

philosophie, Bd. I, 1913, S. 39 f.). — Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht, Berlin 1905. — Derselbe, Die Entwicklung der Gesetzespublikation in Preussen, Greifswald 1918. — Derselbe, Die reichsgesetzliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preussischem Staatsrecht (Annalen des Deutschen Reiches, Jahrg. XXXVI, 1904, S. 770 f., 801 f., 911 f.). — Jastrow, Das Reichsgesetzblatt (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. LXXIX, 1925, S. 40 f.). — Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung, Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1887, Tübingen 1919. — Jellinek, Walter, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen 1913, S. 187 f. — Derselbe, Revolution und Reichsverfassung (Jahrb. öff. R., Bd. IX, 1920, S. 108 f.). — Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S. 231 f. — Derselbe, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 2. Aufl., Tübingen 1923, S. 537 f. — Kloppel, Gesetz und Obrigkeit, Leipzig 1891. — Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871. — Liebenow, Die Promulgation, Berlin 1901. Dazu die Besprechung v. Laband im Arch. öff. R., Jahrg. XVII, 1902, S. 740 f. — Loening, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884, S. 225 f. — Lukas, Über die Gesetzespublikation, Graz 1903. — Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrechte (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. XXXVI, 1880, S. 241 f.). (Auch in S.-A.) — Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, I. Bd. 3. Aufl., München u. Leipzig 1924, S. 81 f. — Meyer, Georg, Der Begriff des Gesetzes (Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht, Bd. VIII, 1881, S. 1 f.). — Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., München u. Leipzig 1913—5, S. 17. — Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist, Berlin 1909. — Rosin, Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht (Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, H. 18), Karlsruhe 1911, S. 4 f. — Seeger, Das Gesetzgebungsverfahren in der Schweizerischen Bundesversammlung, Weinfelden 1915. — Somló, Juristische Grundlehre, Leipzig 1917, S. 341 f. Dazu die Besprechung v. Pitamic in der Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht, Jahrg. III, 1918, S. 734 f. — Spiegel, Gesetz und Recht (Prager staatswissenschaftliche Studien, H. 2), München 1913. — Tezner, Über die gehörige Kundmachung von Gesetzen nach österreichischem Verfassungsrechte (Juristische Blätter, Jahrg. XVI, Wien 1887, Nr. 4—9). — Thoma, Der Vorbehalt des Gesetzes im preussischen Verfassungsrecht (S.-A. aus der Festgabe für Otto Mayer), Tübingen 1916. — Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung (Arch. öff. R., Bd. XXXIX, 1920, S. 456 f.). — Wahlgesetz. Das —. (Von der Konst. Versammlung am 2. Juli 1920 angenommenes Gesetz über die Wahlen zum Riigikogu, über die Volksabstimmung und das Recht der Volksinitiative.) Nichtamtliche Übersetzung. Tallinn [Reval] [1920]. — Wandersleb, Der Präsident in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, in Frankreich und im Deutschen Reiche, Berlin u. Leipzig 1922, S. 73 f. — Wenzel, Juristische Grundprobleme. I. Abhandlung: Der Begriff des Gesetzes, Berlin 1920, bes. S. 135 f. Dazu die Besprechung v. Giese im Arch. öff. R., Neue Folge Bd. III, 1922, S. 360 f. — Weyr, Rahmengesetze (Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Bd. XI, H. 3), Leipzig u. Wien 1913.

Cahen, *La Lois et le Règlement*, Paris 1903. — *Constitution de la République Esthonienne*, Paris [1920]. — D'Alloz, *Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence*, t. VII, Paris 1915. — Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd., Paris 1897—905, t. I, p. 16 et s. — Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris 1921—4, t. II, p. 140 et s. — Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7e éd., Paris 1921, t. I, p. 22; t. II, p. 399 et s. — Guillois, *Recherches sur l'application dans le temps des lois et règlements*, Paris 1912. — Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 10e éd., Paris 1921, p. 56 et s. — Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5e éd., Paris 1919, p. 51 et s. — Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, Paris 1866—7, t. IV, p. 205 et s. — Valette et Benat St.-Marsy, *Traité de la confection des Lois*, Paris 1839.

Anson, *The law and Custom of the Constitution*, 4th ed. (1909), reissue revised Oxford 1911, t. I, p. 240 sq. — Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 19th ed., London 1836, vol. I, chap. 2 sq. — *Constitution, The — of the Esthonian Republic*, London [1920]. — Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, Oxford 1901. — *Manuel of Procedure in the Public Business of the House of Commons*, 4th ed., London 1919, p. 139 sq. — May—Webster, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 12th ed., London 1917, p. 345 sq. — Stubbs, *The Constitutional History of England*, 4th ed., London 1906, vol. II, p. 603 sq.

Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Padova 1914, p. 26 e seg. — Chimienti, *Manuale di diritto costituzionale*, Roma 1918—20, vol. II, p. 209 e seg. — Codacci-Pisanelli, *Legge e regolamento*, Città di Castello 1900. — D'Alessio, *Il diritto amministrativo e le sue fonti* (*Rivista di Diritto Pubblico*, fasc. Maggio-Giugno, parte I, 1913). — Donati, *I caratteri della legge in senso materiale*, estratto dalla *Rivista di Diritto Pubblico*, Cernusco 1910. — Marchi, *Sul concetto di legislazione formale*, Milano 1911. — Orlando, *Le fonti del diritto amministrativo*. (Primo trattato completo di *Diritto Amministrativo Italiano*, vol. I.) 2. ed., Milano 1906, p. 26 e seg. — Presutti, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 2. ed., Roma 1917—20, vol. I, p. 62 e seg. — Ranalletti, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli 1912—5, vol. I, p. 296 e seg. — Salandra, *Corso di diritto amministrativo*, 3. ed., Roma 1921, p. 354 e seg. — Saredo, *Trattato delle leggi*, Firenze 1886. — Zanobini, *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Torino 1917.

Csekey, *A magyar practica sanctio irott eredetijéről* [Über das handschriftliche Original der ungarischen Pragmatischen Sanktion] (*A Magyar Tudományos Akadémia Értekezései a philosophiai és társadalmi tudományok köréből* [Abhandlungen der Ungarischen Akademie der Wissenschaften aus dem Bereiche der philosophischen und soziologischen Wissenschaften], Bd. I, Nr. 7), Budapest 1916, S. 37 f. — Derselbe, *Az Észk Köztársaság alkotmánya és a Baltikum világpolitikai helyzete* [Die Verfassung der Republik Estland und die weltpolitische Lage des Baltikums] (*Magyar Kisebbség* [Ungarische Minderheit], Jahrg. V, 1925, S. 120 f.). — Ereký, *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok* [Rechtsgeschichtliche und verwaltungsrechtliche Studien], Eperjes [Eperies] 1917—18, Bd. I, S. 212 f. — Grosschmid, *Magánjogi*

előadások. Jogszabálytan [Privatrechtliche Vorlesungen. Rechtsnormenlehre], Budapest 1905, S. 64f. — Jászai, A magyar közigazgatási jog alapvonalai [Grundzüge des ungarischen Verwaltungsrechts], Debrecen [Debrecin] 1907, S. 122f. — Jellinek Arthur, A törvények kihirdetése a magyar közjog szempontjából [Die Verkündung der Gesetze vom Gesichtspunkte des ungarischen Staatsrechtes] (Jogtudományi Közlöny [Rechtswissenschaftlicher Anzeiger], Jahrg. VI, 1881, S. 435 f.). — Joó, A magyar törvény fogalma és jogi természete [Begriff und rechtliche Natur des ungarischen Gesetzes], Kecskemét 1908—10. Dazu die Besprechung v. Csekey in der Magyar Társadalomtudományi Szemle [Ungarische Sozialwissenschaftliche Revue], Jahrg. VI, 1913, S. 57f. — Márfy, Magyar közigazgatási és pénzügyi jog [Ungarisches Verwaltungs- und Finanzrecht], I. Bd. 2. Aufl. Budapest 1926, S. 14. — Molnár, Magyar közjog [Ungarisches Staatsrecht], I. H. Eger 1921, S. 7 f. — Nagy, Magyarország közjoga [Ungarns Staatsrecht], 7. Aufl., Budapest 1914, S. 10.f.; 51 f.

I. An der Spitze der Verwaltungsrechtsquellen steht das Gesetz.

Man unterscheidet Gesetz im formellen Sinne und Gesetz im materiellen Sinne. Seitdem diese Lehre von Laband⁵ für das deutsche öffentliche Recht scharfsinnig ausgeführt, dann von Georg Jellinek⁶ und Anschütz⁷ vornehmlich weitergebildet wurde, kann sie als die herrschende angesehen werden. Gesetz im formellen Sinne bedeutet jede Anordnung, welche von den gesetzgebenden Organen (der Legislative) ausgeht. Gesetz im materiellen Sinne ist jeder Rechtssatz. Dem Ideal des Rechtsstaates würde es entsprechen, wenn jedes Gesetz im materiellen Sinne auch zugleich Gesetz im formellen Sinne wäre, also jeder Rechtssatz durch den Willen der gesetzgebenden Gewalt erzeugt würde. Da dieses in der Praxis undurchführbar ist, so hat der Rechtsstaat ein eigenes Rechtsinstitut geschaffen, welches die Bezeichnung „Rechtsverordnung“ führt.⁸

Das Gesetz im materiellen Sinne ist ein Begriff nicht des positiven Rechts, sondern vielmehr der allgemeinen Rechtslehre, deren Aufgabe es ist, ihn dogmatisch zu begründen und auszuführen.

⁵ Das Budgetrecht, S. 5 f. — Derselbe, Staatsrecht, Bd. II, S. 1 f. — Schon vor Laband bei E. A. Chr. [v. Stockmar], Studien über das preussische Staatsrecht II (Aegidis Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, Bd. I, 1866, S. 196 f.).

⁶ Gesetz und Verordnung, S. 226 f.

⁷ Kritische Studien, S. 23 f. — Derselbe, Gegenwärtige Theorien, S. 160 f. — Vgl. zu allen diesen Kelsen, Hauptprobleme, S. 537 f.

⁸ Diese Frage wird unten bei der Verordnung eingehender besprochen.

Der im Verfassungsrecht des estnischen Freistaates (Eesti Vabariik) gegebene Gesetzesbegriff ist nirgends ein materieller, sondern stets ein formeller. Man trifft nirgends eine allgemeine Bestimmung darüber, was Gegenstand des Gesetzes ist, sondern es heisst nur, dass eine in gewissen Formen erlassene Massregel ein Gesetz sei. Also nur die vom Parlamente und vom Volke auf dem Wege der Volksabstimmung, d. h. von der Legislative ausgehenden Staatswillensakte, nur sie und sie alle, heissen „Gesetze“. Sie heissen so nur ihrer Form wegen, im Hinblick auf den Ursprung und den Weg des Zustandekommens, ungeachtet ihres Inhalts, der aus materiellen Gesetzen, d. h. Rechtsätzen bestehen kann, in der Regel bestehen wird, aber nicht bestehen muss.⁹

II. In Estland versteht man unter einem Gesetz den von der Staatsversammlung (Riigikogu) oder vom Volk auf dem Wege der Volksabstimmung angenommenen und im Staatsanzeiger (Riigi Teataja)¹⁰ verkündeten Staatswillensakt. (Grundgesetz¹¹ [Põhiseadus] der Estnischen Republik vom 15. Juni 1920 [R. T. Nr. 113/114—1920, Gesetznr. 243], §§ 31, 53 und 54.) Für den Begriff des Gesetzes sind also nur die wesentlichen Merkmale seiner Form massgebend.

Der Weg der Gesetzgebung, d. h. der Prozess der Gesetzesbildung, gliedert sich in folgende Abschnitte: die Feststellung des Gesetzesinhalts, die Sanktion, die Ausfertigung und die Verkündung.

1. Die Feststellung des Gesetzesinhalts¹² geschieht auf Grund der Vorschriften der „Geschäftsordnung der Staatsversammlung“ [Riigikogu kodukord]. (Gesetz vom 28. April 1921 [R. T. Nr. 33—1921, Gesetznr. 26], §§ 38—58.) Für die auf Grund der

⁹ Vgl. für den Begriff des formellen Gesetzes Anschütz, Staatsrecht, S. 151 f.

¹⁰ Im Folgenden als R. T. angeführt.

¹¹ Im Folgenden als GG. angeführt.

¹² Triepel braucht statt dieses Labandschen Ausdrucks die Bezeichnung „Vorbereitung des Gesetzesbeschlusses“. (A. a. O. S. 474 f.) Er wendet sich überhaupt gegen das von Laband geschaffene System des Prozesses der Gesetzesbildung. Es wurde nämlich von Laband das als allgemeingültig bezeichnet, was höchstens für eine Verfassung von ganz bestimmter Struktur zutrifft. (A. a. O. S. 473 f.) Triepels Bedenken sind besonders für die Gesetzgebung der neuen parlamentarischen Republiken sehr zutreffend.

Volksinitiative (GG. § 31) eingebrachten Gesetzentwürfe findet jedoch die Regel der dreimaligen Lesung nicht statt. Zur Annahme oder Ablehnung dieser Gesetzentwürfe genügt die einmalige eingehendere Verhandlung. (Gesetz vom 15. Dezember 1922 über die Ergänzung der Geschäftsordnung der Staatsversammlung [R. T. Nr. 159—1922, Gesetznr. 105], I zu § 46 der Geschäftsordnung.)

2. Unter **Sanktion** wird die Erteilung des Gesetzesbefehls verstanden. Die Sanktion ist der wesentlichste Akt in dem Gesetzgebungsverfahren. Dadurch wird der Entwurf zum Gesetz erhoben, der Gesetzesinhalt mit Gesetzeskraft ausgestattet. In den republikanischen Verfassungen steht dieses Recht den Parlamenten zu, und eben deshalb ist es nicht so ins Auge springend wie in den Monarchien, wo es das wichtigste Recht des Monarchen ist. Nach der deutschen Reichsverfassung vom Jahre 1871 war das Recht der Sanktion von Reichsgesetzen auch nicht dem Kaiser, sondern dem Bundesrat vorbehalten. Nach der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 sind die Erteilung des Gesetzesbefehls (Sanktion) ebenso wie die Feststellung des Gesetzesinhalts Rechte des Reichstages, der allein die Gesetze „beschliesst“. Die Reichsverfassung spricht das zwar nicht besonders aus, ebenso wie das estnische GG., welches im § 52 sagt: „Das Riigikogu erlässt Gesetze, . . .“ und § 53: „Die vom Riigikogu angenommenen Gesetze werden vom Präsidium des Riigikogu verkündet“. Obwohl es auf die Benennung nicht ankommt, wäre es doch vielleicht zutreffender, diese zweite Stufe des Gesetzgebungsverfahrens als „Gesetzesbeschluss“ zu bezeichnen, da die „Sanktion“ in republikanischen Verfassungen im allgemeinen nicht vorkommt.

3. Die **Ausfertigung** (Promulgation, früher solennis editio legis) ist die Herstellung der authentischen Gesetzesurkunde, des Gesetzesoriginals. Sie erfolgt allgemein durch Namensunterschrift (Unterfertigung) und gibt dem Gesetz das Datum. Die Ausfertigung der Gesetze bekundet, dass das Gesetz auf verfassungsmässigem Wege zustande gekommen ist, d. h., dass die tatsächlichen Voraussetzungen, welche das Staatsrecht für die Gesetzeskraft erfordert, im gegebenen Falle vorliegen. Sie stellt fest, dass das Gesetz verfassungsmässig beraten, angenommen und sanktioniert ist.

In den konstitutionellen Monarchien fällt der Akt der Ausfertigung mit dem der Sanktionierung zusammen. Indem der

Monarch das Gesetz in eine Urkunde fasst, bezeugt er nicht nur, dass er den Beschluss des Parlaments genehmigt und bekräftigt, sondern auch, dass das Gesetz unter Beibehaltung der verfassungsmässigen Formalitäten zustande gekommen ist. Deshalb wird auch in den monarchischen Verfassungen die Sanktionierung und Ausfertigung nicht besonders erwähnt. Demgegenüber war nach der deutschen Reichsverfassung von 1871 (Art. 17), ebenso wie in der heutigen französischen Verfassung, Sanktionierung, Ausfertigung und Verkündung streng voneinander getrennt. Das deutsche Reichsgesetz wurde vom Bundesrat sanktioniert, dagegen stand dem Kaiser das Recht der Ausfertigung und Verkündung zu. In Frankreich besitzen die Kammern das Recht, die Gesetze zu sanktionieren, während die Ausfertigung (promulgation) vom Präsidenten und die Verkündung (publication) vom Minister vollzogen wird. (Art. 8 des Gesetzes vom 24. Februar 1875 und Art. 3 des Gesetzes vom 25. Februar 1875.)¹³

Die Ausfertigung ist also von der Sanktion und der Verkündung der Gesetze scharf zu unterscheiden. Die Ausfertigung der Gesetze und der Befehl, dieselben zu verkünden, stehen zwischen der Sanktion der Gesetze und ihrer Verkündung durch das amtliche Blatt.

Auf die Schwierigkeiten in der vielfachen Auslegung des Wortes *Promulgation* (Ausfertigung) macht schon Laband aufmerksam, dessen grosses Verdienst es gewesen, zwischen den Einzelakten auf dem Wege der Gesetzgebung diese Grenzen zu ziehen.¹⁴

¹³ S. Csekey, Sanktion, S. 182 f.

¹⁴ In Deutschland wird die Promulgation bald mit der Sanktionierung (sanctio), bald mit der rechtskräftigen Verkündung (publicatio) verwechselt. Es wird gewöhnlich der zwischen die Sanktionierung und Verkündung fallende Akt, bei dem der Gesetzestext auf dem Reichstage in feierlicher und glaubwürdiger Form festgesetzt wurde, ausser Acht gelassen (solennis editio = promulgatio). S. Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 21 f. — Vgl. ferner Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 321 f. — Liebenow, a. a. O. S. 61 f. — Lukas, a. a. O. S. 4 f. — Solche verworrene Begriffe von der Promulgation sind aber auch in anderen Staaten vorherrschend. Auch die französische Rechtsentwicklung schuf im Gesetze vom 9. November 1789 die Grundlagen der Lehre von der Promulgation. S. Valette et Benat St.-Marsy, a. a. O. p. 205 et s. — Rossi, a. a. O. t. IV, p. 245 et s. — Pierre, a. a. O. p. 560 et s. — In Ungarn veränderte sich und wechselte auf bloss gewohnheitsrechtlicher Grundlage der Begriff der „solennis editio“ und der „promulgatio“. S. Joó, a. a. O. S. 24, 214 f. — Csekey, Sanktion, S. 176 f.

Die Ausfertigung und die Verkündung sind in der Weimarer Reichsverfassung als zwei besondere Handlungen aufgeführt und dem Reichspräsidenten übertragen. Nach Art. 70 hat dieser „... die verfassungsmässig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden“. Schon der Wortlaut des Artikels bringt zum Ausdruck, dass die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze als Pflicht des Reichspräsidenten angesehen werden. Er könnte dafür vor dem Staatsgerichtshof verantwortlich gemacht werden, wenn er ein Gesetz ausfertigen würde, das nicht nach den Vorschriften der Verfassung über das Verfahren bei der Gesetzgebung erlassen worden wäre.

Das estnische Verfassungsrecht kennt nicht einen ausserhalb oder über den Parteien stehenden Staatspräsidenten im Sinne des republikanischen Staatshauptes. Der s. g. „Staatsälteste“ (riigivanem) ist zugleich Vorsitzender der Regierung des Freistaates (vabariigi valitsus), d. h. des Ministerrates. Er ist also politisch verantwortlicher Ministerpräsident, der zugleich mit den anderen Ministern vom Riigikogu zu berufen und zu entlassen ist. (§§ 58 und 59 des GG.) Aus der eben gekennzeichneten rechtlichen Stellung des Staatsältesten folgt, dass er dem Parlament gegenüber kein Gegengewicht repräsentiert, und dass er als blosses Exekutivorgan keine Mitwirkung in der Erzeugung des obersten Staatswillens auf dem Wege der Gesetzgebung besitzen kann. Dem Staatsältesten in Eesti steht weder das Recht der Sanktion, noch der Ausfertigung, noch der Verkündung der Gesetze zu. Da nach der estnischen Verfassung alle diese Rechte von der Staatsversammlung ausgeübt werden, sind die Sanktion und die Ausfertigung der Gesetze einheitlich und nicht voneinander zu unterscheiden, ebenso wie in den Monarchien, wo diese Rechte dem Monarchen zustehen.¹⁵

In der estnischen Gesetzgebung fällt also der Akt der Sanktion (Gesetzesbeschluss) mit dem der Ausfertigung zusammen. Der Weg der Gesetzgebung nimmt also nach der dritten Lesung des Entwurfs folgenden Verlauf. Der Parlamentsbeschluss kommt in die s. g. Redaktionskommission, die aus dem Referenten des Gesetzentwurfes und drei beständigen Mitgliedern

¹⁵ Indem der Monarch das Original des Gesetzes unterschreibt, sanktioniert und beurkundet er es zugleich.

besteht. Hier kann der Entwurf nur sprachliche oder stilistische, aber keine inhaltliche Umgestaltung erhalten. (§ 55 der Geschäftsordnung.) Das vom Riigikogu angenommene Gesetz kann jedoch auf Grund des Beschlusses desselben auch ohne Mitwirkung der Redaktionskommission verkündet werden. (Anmerkung¹⁶ zu § 55 der Geschäftsordnung.)

Die Redaktionskommission legt den ihr zur Redigierung gegebenen Gesetzentwurf¹⁷ in endgültig redigierter Form möglichst in der nächsten Sitzung dem Riigikogu zur Annahme vor. (§ 56.) Die Redaktionsarbeit kann in der Sitzung des Riigikogu weiter verhandelt werden. Ein Gesetz wird als vom Riigikogu angenommen betrachtet, wenn alle die Redaktion betreffenden Vorschläge vom Riigikogu durch Abstimmung angenommen worden sind. Gesetze, welche das Riigikogu beschlossen hat anzunehmen, ohne dass sie vorher der Redaktionskommission eingehändigt worden sind, werden als angenommen angesehen, nachdem sie in dritter Lesung angenommen sind. (§ 57 der Geschäftsordnung.)

Nach der in dieser Weise erfolgten Annahme des Gesetzes kommt die Reihe an seine Ausfertigung. Sie besteht in der Fertigstellung der das Gesetz enthaltenden Urkunde; dies geschieht durch unterschriftliche Vollziehung. Die Originalurkunde des Gesetzes wird vom Präsidenten und Sekretär der Staatsversammlung unterfertigt und mit dem Datum der Annahme des Gesetzes seitens des Riigikogu versehen. Dieses gilt als Tag der Erlassung des Gesetzes.¹⁸ Die Ausfertigungsformel des Ge-

¹⁶ Solche s. g. „Anmerkungen“ (märkus), welche für die westeuropäische Rechtssprache sehr fremd klingen, kommen in den estnischen Gesetzen häufig vor. Das ist ein Festhalten an dem russischen Gesetzgebungsverfahren, bei welchem die Gesetze den Weg für die Ausnahmefälle im Interesse der Bevorzugten frei gelassen haben. Diese gesetzgeberische Bequemlichkeit ist mit dem modernen Begriff des Gesetzes kaum vereinbar. Das Gesetz muss imperativ, klar und kurzgefasst sein. Es ist eine allgemeine Rechtsquelle, in welcher generelle und abstrakte, aber keine individuelle Rechtsnormen enthalten sind.

¹⁷ Die Geschäftsordnung des Riigikogu sagt hier wie auch an anderen Stellen unrichtig „Gesetz“ (seadus), obwohl es sich hier bis zur endgültigen Annahme von der Staatsversammlung bloss um einen Gesetzentwurf (seaduseelnõu) handelt.

¹⁸ Dasselbe Verfahren besteht auch in der Schweiz. Nachdem ein Gesetz oder ein Beschluss von beiden Abteilungen der Bundesversammlung angenommen ist, wird durch die Bundeskanzlei eine Originalausfertigung besorgt, namens der Bundesversammlung von den Präsidenten und Protokoll-

setzes führt folgende Aufschrift: „Vom Riigikogu am [Tag, Monat, Jahr] angenommenes Gesetz über [Titel des Gesetzes]“. ¹⁹

4. Der Schlussakt der Gesetzgebungstechnik ist die **Verkündung** des Gesetzes. Das durch die Sanktion entstandene, durch die Ausfertigung in eine Urkunde gefasste Gesetz muss noch rechtsgemäss verkündet werden, um den Behörden und den Untertanen gegenüber Wirksamkeit zu erlangen. Eigentlich besteht der allerhöchste Staatswille bereits bei der Sanktionierung. Ein sanktionierter Parlamentsbeschluss ist eigentlich schon ein Gesetz. Aber die Sanktionierung hat keine selbstständige Wirkungskraft. Sie geschieht nämlich nicht öffentlich, und so erhält vor der Verkündung niemand Kenntnis davon. Um die gewünschten Wirkungen zu erzielen, muss das Gesetz öffentlich zur Kenntnis gebracht, d. h. es muss verkündet werden. Ebendeshalb wird der Verkündung die Rechtswirkung beigemessen, dass von ihr an die Gültigkeit des Gesetzes beginnt.

Um die Publikation zu bewerkstelligen, welche in früheren Zeiten mit der Promulgation (*solennis editio legis*) oft zusammenfiel und teils in den Parlamenten, teils an öffentlichen Orten erfolgte, ²⁰ sind im Laufe des 19. Jahrhunderts fortlaufende Gesetzsammlungen eingeführt worden. Wie so vieles auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts, wurde diese Errungenschaft der Menschheit von der französischen Revolution gege-

föhren der beiden Räte mit Angabe des Datums der Annahme unterzeichnet und dem Bundesrat zur Bekanntmachung und Vollziehung mitgeteilt. Das einfache Bundesgesetz trägt das Datum des Tages, an welchem die Übereinstimmung zwischen beiden Räten (Nationalrat und Ständerat) zustande gekommen ist. (Art. 32 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1902 über den Geschäftsverkehr.) S. Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 406.

¹⁹ „Riigikogu poolt [päev, kuu, aasta] vastuvõetud [päälkiri] seadus“.

²⁰ Ein derartiges formelles Verkündungsverfahren fand auf dem älteren deutschen Reichstage statt und ist auch heute im englischen Parlament gebräuchlich. Vgl. darüber ausführlicher Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 14 f. — Liebenow, a. a. O. S. 65 f. — Lukas, a. a. O. S. 29 f. — Hatschek, Englischs Staatsrecht, Bd. I, S. 131 f. — Blackstone, a. a. O. vol. I, chap. 2 sq. — May—Webster, a. a. O. p. 391 sq. — Über das ähnliche Verfahren im ungarischen Staatsrechte vgl. Joó, a. a. O. S. 215 f. — Csekey, Sanktion, S. 176 f. — Über den Irrtum Labands, der der ungarischen *solennis editio legis* deutschen Ursprung zuschreibt (Staatsrecht. Bd. II, S. 15 f.), siehe die beiden letzt angeführten Stellen.

ben. Damit wurde die Kenntnis des Rechtes, nach dem sie beherrscht werden sollten, den Untertanen auf ausreichende und zuverlässige Art zugänglich gemacht. „Das Wesen des Publikationsblattes — schreibt kürzlich Jastrow — hängt aufs engste mit der allgemein-politischen Entwicklung und den Anschauungen über das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern zusammen. Die Korrektheit seiner Herstellung, seine Vollständigkeit und allgemeine Zugänglichkeit bildeten die Grundlage aller Grundlagen für eine freiheitliche Gestaltung des Verhältnisses von Herrschern und Beherrschten.“²¹

Diese charakteristischen Worte müssen hier umso mehr betont werden, als der Gebrauch der estnischen Staatsversammlung einen nicht nur willkürlichen, sondern vom Standpunkte der allgemeinen Staatsrechtslehre durchaus unhaltbaren Weg eingeschlagen hat. Für die Verkündung der Gesetze sind nämlich die §§ 53—54 des GG. massgebend. Diese §§ lauten: „Die vom Riigikogu angenommenen Gesetze werden vom Präsidium des Riigikogu verkündet.“ (§ 53.) „Ein Gesetz tritt in Kraft, falls im Gesetz selbst keine andere Ordnung und kein anderer Termin vorgesehen ist, am zehnten Tage nach seiner Verkündung im »Riigi Teataja.«“ (§ 54.)²²

²¹ Jastrow, a. a. O. S. 107 f.

²² § 53. Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigikogu juhatus.

§ 54. Kui seaduses eneses muud korda ja tähtaega ei ole ette nähtud, hakkab ta maksma kümnendal päeval peale avaldamist „Riigi Teatajas“.

Im § 53 des estnischen Originaltextes heisst es also „kuulutab välja“ (verkündigt), im § 54 dagegen „peale avaldamist“ (nach seiner Kundmachung). Diesen Ausdrucksvarianten darf aber keine verschiedene juristische Bedeutung beigemessen werden. In der deutschen Terminologie sind die Ausdrucksvarianten Publikation, Kundmachung, Verkündung ganz gleichbedeutend. Die amtliche französische Übersetzung des GG. braucht jedesmal den Ausdruck „publication“, die amtliche englische benutzt den Ausdruck „promulgated“ und „promulgation“, während der nichtamtliche deutsche Text die zwei verschiedenen estnischen Ausdrücke mit „veröffentlicht“ und „Veröffentlichung“ wiedergibt.

Ist also im Gesetz der Anfangstermin seiner Geltung weder bestimmt, noch die Bestimmung desselben vorbehalten (sie kann entweder einem späteren Gesetz oder der Regierung, bzw. dem Minister vorbehalten werden), so beginnt die bindende Kraft des Gesetzes mit dem zehnten Tage nach dem Ablauf desjenigen Tages, an welchem die betreffende Nummer des Staatsanzeigers in Tallinn (Reval) ausgegeben worden ist. Deshalb muss auf jeder Nummer des Riigi Teataja der Tag angegeben werden, an welchem die Aus-

Nach dem Wortlaut dieser §§ ist die Verkündung der Gesetze nicht nur Recht, sondern vom GG. auferlegte Pflicht des Riigikogu und zur Erlangung der verbindlichen Kraft der Gesetze verfassungsmässig erforderlich. Trotz dieser grundsätzlichen Anordnung hat das Riigikogu in dringenden Fällen öfters in der Schlussformel eines Gesetzes ausgesprochen, dass „dieses Gesetz mit seiner Annahme Gültigkeit erlangt.“²³ Diese Bestimmung jedoch widerspricht der Anordnung des GG. und erinnert sehr an die Omnipotenzbestrebungen eines Revolutionsparlaments, was aber die Vernichtung des parlamentarisch-konstitutionellen Gedankens der demokratischen Republik bedeuten würde. Es lässt sich kaum etwas denken, was dem Sinn der parlamentarischen Übung mehr widerspräche, als die Anschauung, ihr Gabe desselben in Tallinn erfolgt ist. Die Zwischenzeit ist die s. g. Inkubationsfrist (*vacatio legis*).

²³ „See [käesolev] seadus hakkab maksma tema vastuvõtmisega.“ Vgl. z. B. das Gesetz vom 15. Dezember 1922 über die Ergänzung der Geschäftsordnung des Riigikogu (R. T. Nr. 159 — 1922, Gesetznr. 105). Ebenso verfügt eine ganze Reihe neuerer Gesetze. (Vgl. R. T. Nr. 15/16 — 1925, Gesetznr. 2 und 3; R. T. Nr. 29/30 — 1925, Gesetznr. 7; R. T. Nr. 95/96 — 1925, Gesetznr. 34; R. T. Nr. 187/188 — 1925, Gesetznr. 102 und 103.) — Als diese Bestimmung ins Gesetz vom 12. April 1924 über die Veränderung des Gesetzes über die Verlängerung der Pachtkontrakte der Kleinpächter (R. T. Nr. 51/52 — 1924, Gesetznr. 17) wieder aufgenommen wurde, hat sie eine lebhafte Debatte ausgelöst. Bei diesem Gesetz handelte es sich nämlich um das Eingreifen in Hab und Gut des Untertans, für den ein Gesetz erlassen wurde, ohne ihn davon in Kenntnis gesetzt zu haben. Diesen richtigen Standpunkt nahm der Abgeordnete Einbund ein. (S. II Riigikogu protokollid. 3. istungjark 1924. a. [Protokolle der II. Staatsversammlung. 3. Session 1924], Sp. 2014 f.) — Sehr zutreffend hat der Abgeordnete Laidoner darauf hingewiesen, dass die Bestimmung, dass das Gesetz mit dem Moment seiner Annahme in Kraft tritt, ein Absurdum sei, da kein Gesetz früher in Kraft treten könne, als es publiziert worden ist. (Ebenda Sp. 2013.) — Richtig bemerkte auch der Abgeordnete Rei: „Meie põhiseaduse järelle näib ikkagi nii olevat, et iga seadus peab tingimata välja kuulutatama.“ [Nach unserem Grundgesetz scheint die Sache doch so zu sein, dass jedes Gesetz unbedingt verkündet werden muss.] (Ebenda Sp. 2015.) — Der Hinweis des Abgeordneten Anderkopp auf das englische Verfahren (ebenda Sp. 2013 f.), nach dem die Gesetze nicht verkündet werden, war ganz verfehlt. Abgesehen davon, dass die Authentikation der Gesetze durch den Clerk des englischen Parlaments die Publikation vollständig ersetzt, ist es unzulässig für die rechtlichen Einrichtungen einer parlamentarischen Republik die meistens auf Gewohnheitsrecht beruhenden Institutionen Englands (eventuell auch Ungarns) vorbildlich zu machen, welche mit ihren historischen, monarchischen Verfassungen auf der ganzen Erde allein dastehen.

Wesen bestehe darin, dass die Mehrheit tun könne, was sie wolle.²⁴

Der verfassungsgemässe Grundsatz ist, dass jedes Gesetz im amtlichen Organ zu veröffentlichen ist, und dass nichts Gesetz wird, was nicht so verkündet ist. Da im Rechtsstaate keine Unsicherheit der Rechtsquellen herrschen darf, überschattet die Verkündung als die Grundlage allen Verfassungslebens alle anderen diesbezüglichen Einrichtungen. Im Rechtsstaate hat der Untertan bei dem heutigen Publikationssystem einen Rechtsanspruch darauf, dass alles, was als Rechtsnorm von der Obrigkeit erlassen, ihm auch ordnungsgemäss bekannt gemacht wird. Sonst könnte er nicht auf Grund des Rechtssatzes „ignorantia juris nocet“ zur Verantwortung gezogen werden, was im 2. Absatz des § 4 des estnischen GG. mit den Worten ausgedrückt wird: „Niemand kann sich mit Unkenntnis des Gesetzes entschuldigen.“ Das Gesetzblatt erhält also ein Publikationsmonopol. Was im Gesetzblatt nicht steht, gilt nicht als Rechtssatz.²⁵

Nach Kelsen, einem der bedeutendsten Staatsrechtslehrer unserer Zeit, ist sogar die Terminologie, die von der „Publikation eines Gesetzes“ spricht, inkorrekt, denn „Was publiziert wird, ist kein Gesetz, sondern ein sanktionierter Parlamentsbeschluss, der durch die Publikation erst zum Gesetz wird.“²⁶ Nach dieser Auffassung wäre der Wortlaut auch des estnischen GG. verfehlt, indem es von der Verkündung der vom Riigikogu angenommenen „Gesetze“ spricht. Der herrschenden Lehre²⁷ nach dagegen ist der sank-

²⁴ S. Jastrow, a. a. O. S. 113.

²⁵ S. Hatschek, Staatsrecht, Bd. II, S. 92. — „Der wesentliche Punkt, — schreibt Laband, — auf welchen es allein ankommt, ist der Rechtssatz, welcher dem Abdruck in einem gewissen Blatt die Kraft der Verkündung beilegt. Die Wirkung dieses Rechtssatzes ist es, dass das Gesetz durch diesen Abdruck als aller Welt verkündet gilt, auch wenn niemand von seinem Inhalt Notiz genommen haben sollte.“ „Es giebt daher keine rechtswirksame Verkündung ausser auf Grund eines Rechtssatzes, welcher einer gewissen Art Bekanntmachung die Rechtswirkung der Verkündung beilegt.“ — Die Verkündung von Rechtsverordnungen (Arch. öff. R., Bd. XVIII, 1903, S. 312).

²⁶ Hauptprobleme, S. 419. — Übereinstimmend Triepel, a. a. O. S. 474.

²⁷ An der Spitze mit Haenel (a. a. O. S. 159) und Laband (Staatsrecht, Bd. II, S. 57). Vgl. noch Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge, Wien 1880, S. 35. — Andere Meinung bei Kelsen, Hauptprobleme, S. 419 f.

tionierte Parlamentsbeschluss bereits schon ein Gesetz;²⁸ es hat jedoch noch keine bindende Kraft. Um diese zu erlangen, muss das Gesetz ordnungsgemäss verkündet werden. In Wirklichkeit beruht aber diese bindende Kraft ebenfalls nicht auf der Verkündung, sondern wiederum auf der Sanktionierung, deren Folgerung ihrerseits wieder die Ausfertigung und die Verkündung sind.²⁹ Die Gesetze erlangen ihre bindende Kraft nur scheinbar durch die Verkündung. Dies ist nur ein praktisches Erfordernis. Daraus, dass niemand verpflichtet ist, sich vor der Verkündung an das ansonst geschaffene und sanktionierte Gesetz zu halten, folgt nicht, „dass das sanktionierte Gesetz nicht endgültig geschaffen wäre, bevor es verkündet ist, sondern, dass vor der Verkündung der Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit desselben nicht eintreten kann.“³⁰

Die Rechtswirkung der Verkündung ist, dass die Rechtsgültigkeit des Gesetzes von der Veröffentlichung im Gesetzblatt an zählt, und dass das so verkündete Gesetz nur durch *actus contrarius*, d. h. wieder nur in Form eines Gesetzes, abgeändert werden kann. Das ist die formelle Gesetzeskraft. Von der Rechtsgültigkeit des Gesetzes unterscheidet sich die Rechtswirksamkeit desselben, d. h. die bindende Kraft des Gesetzes für die, welche es angeht. Das ist die materielle Gesetzeskraft, welche auch später eintreten kann, wenn nämlich das Gesetz nicht am Tage der Verkündung in Kraft tritt. In diesem Falle ist das verkündete Gesetz schon fertig, d. h. rechtsgültig, im Leben jedoch noch nicht anwendbar, d. h. noch nicht rechtswirksam. Die materielle Gesetzeskraft gründet sich aber auf der formellen, so dass die materielle Gesetzeskraft vor der formellen nicht eintreten kann. Das Gegenteil würde bedeuten, dass das Gesetz vor seinem rechtsgültigen Zustandekommen (d. h. vor der Verkündung) Veränderungen in der Rechtsordnung verursachen könnte.

²⁸ Nach Tezner (a. a. O. S. 49 f.) ist der promulgierte, erste, sanktionierte handschriftliche Text eigentlich das „leibhaftige Gesetz.“

²⁹ Vgl. Csekey, Sanktion, S. 185. Der im Texte gegebene letzte Nebensatz wurde hier aus dem Ungarischen unrichtig folgendermassen übertragen: „die [nämlich die Sanktion] wiederhin eine Folge der Promulgation und Publikation ist.“ Der ungarische Originaltext entspricht richtig dem oben im Texte gegebenen Wortlaut. („a minek vtszont a promulgatio és publicatio a következménye.“ — A magyar pragmatika sanctio, S. 46.)

³⁰ S. Grosschmid, a. a. O. S. 101.

Das ausserordentliche Verfahren des estnischen Riigikogu widerspricht also der allgemeinen Rechtsüberzeugung, aber nicht nur dieser, sondern auch dem GG. Die Auffassung des Abgeordneten Anderkopp, dass laut den Bestimmungen des GG. ein Gesetz nicht erst publiziert zu werden braucht, um in Kraft treten zu können, und dass es vollkommen der Staatsversammlung überlassen bleibt, festzusetzen, von welchem Moment an ein Gesetz in Kraft treten soll³¹: bedeutet nicht nur eine willkürliche Auslegung des GG., sondern sie ist juristisch unhaltbar.

Obwohl die §§ 53—54 des GG. von der Verkündung der „Gesetze“ sprechen, sind darunter keineswegs die rechtsgültigen Gesetze zu verstehen. Es handelt sich bloss um das sanktionierte, aber noch nicht rechtsgültige Gesetz, denn dieses kann rechtswirksame Änderungen in der Rechtsordnung erst nach seiner Verkündung erzeugen. Wenn Kelsen, wie oben gesagt,³² es für inkorrekt hält, von der „Publikation der Gesetze“ zu sprechen, kann unter der Bezeichnung „Gesetz“ jedoch nur der oben angedeutete Sinn verstanden werden. Sonst wäre der Wortlaut des Art. 70 der Weimarer Reichsverfassung ebenso inkorrekt, wenn er sagt: „Der Reichspräsident hat die verfassungsmässig zustande gekommenen Gesetze auszuferti-

³¹ „Siin antakse õigus Riigikogule ise ära määrata, kuidas, missuguses korras seadus maksma hakkab.“ [Hier wird der Staatsversammlung das Recht gegeben, selbst zu bestimmen, wie, in welcher Ordnung das Gesetz in Kraft tritt.] A. a. O. Sp. 2015 f. — Derselben Meinung schloss sich neulich Tief in seinem Referat „Seaduste maksmahakkamine põhiseaduse järel“ [Das Inkrafttreten der Gesetze nach dem Grundgesetz] an, welches von ihm am V. Juristentag (V. õigusteadlaste päev) in Dorpat den 8. April 1926 vorgetragen wurde. Er stellte die folgenden drei Thesen auf: 1. Nach dem GG. kann das Gesetz ohne Verkündung in Kraft treten. 2. Die Verkündung des Gesetzes kann nicht nur durch Veröffentlichung im R. T. geschehen, sondern auch in anderer Weise nach der Bestimmung des Präsidiums des Riigikogu. 3. Das Gesetz, in dem gesagt wird, dass es mit seiner Annahme in Kraft tritt, und für dessen Verkündung keine besondere Verfügung getroffen wird, tritt am zehnten Tage nach seiner Veröffentlichung im R. T. in Kraft und erlangt die rückwirkende Kraft bis zum Moment seiner Annahme. — Vgl. zur vollständigen Unhaltbarkeit dieser Auffassung die Ausführungen des Mitreferenten Csekey, Seaduste väljakuulutamine Eestis [Die Verkündung der Gesetze in Estland] (Õigus [Das Recht], Jahrg. VII, 1926, im Druck).

³² S. 19.

gen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt³³ zu verkünden.“ Niemand versteht in der deutschen Theorie und Praxis darunter ein schon vor der Verkündung rechtsgültiges Gesetz. Die Verkündung der Gesetze wird auf Grund des angeführten Artikels in erster Linie als Pflicht des Reichspräsidenten aufgefasst. Bei der Unterlassung der Verkündung könnte er durch Anklage vor dem Staatsgerichtshof persönlich zur Rechenschaft gezogen werden.³⁴

Bei der heutigen Verkündungsmethode herrscht im Rechtsstaate der s. g. Publikationszwang für das zur Verkündung berechnigte oder verpflichtete Staatsorgan; ferner die Gebundenheit desselben an die Verkündungsformen, welche verfassungsmässig feststehen und für alle Gesetze gelten.

Die Bestimmung des estnischen GG. kann auch nicht anders aufgefasst und ausgelegt werden. Nach dem § 53 des GG. wird der Staatsversammlung die Pflicht auferlegt, die Gesetze zu verkünden. Verkündung bedeutet also so viel wie Verkündungsbefehl. Der § 54 des GG. bestimmt auch das Organ, wo die Verkündung stattfinden muss. In der Rechtssprache bedeutet das soviel, dass jedes Gesetz dem Riigi Teataja zur Verkündung zu übergeben ist, und dass nichts Gesetzeskraft hat, was nicht in dasselbe aufgenommen ist. Der Verkündung unterliegen alle Gesetze, ganz gleich wie sie erlassen sind; also auch Gesetze, welche nicht das Riigikogu, sondern das Volk in der Volksabstimmung endgültig festgesetzt hat. Ein im Riigi Teataja nicht veröffentlichtes Gesetz kann in Estland weder die Gerichte und Verwaltungsbehörden, noch die Untertanen binden. Auf Grund seines Prüfungsrechts könnte der Richter die Anwendung eines solchen Gesetzes verweigern.³⁵

³³ Seit 1922 „Reichsgesetzblatt“.

³⁴ Vgl. Wandersleb, a. a. O. S. 76. — Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 2. Aufl., Bonn 1920, S. 162. — Triepel, a. a. O. S. 534.

³⁵ Die italienische Gesetzgebungspraxis hat auch den estnischen ähnliche Fälle statuiert. Es wurden Gesetze erlassen, deren Inkrafttreten von ihrem Datum ab, d. h. von dem der Ausfertigung, bestimmt war, während die Verkündung erst später erfolgte. Die Entscheidung des Kassationshofes in Rom vom 26. Juli 1919 hat dieser Übung ein Ende bereitet; denn es ist undenkbar, dass ein sanktioniertes, aber noch nicht verkündetes Gesetz gegenüber einem Staatsbürger als wirkungskräftig und die Gehorsamspflicht erzeugend gelte.

Der Nebensatz des § 54 des GG.: „falls im Gesetz selbst keine andere Ordnung und kein anderer Termin vorgesehen ist“ findet sich auch in anderen Verfassungen.³⁶ Diese Bestimmung bezieht sich aber nur auf die materielle Gesetzeskraft, der die formelle, wie es oben ausgeführt wurde, vorangehen muss. Diese Formel verleiht der Staatsversammlung nur das Recht, die materielle Gültigkeit des Gesetzes zu bestimmen. Die formelle Gesetzeskraft in der Form der Veröffentlichung wird schon im GG. vorgeschrieben.

Die europäischen Staaten haben mit der Einführung des Systems des französischen Gesetzblattes gleichzeitig auch die Art der formellen Verkündung angenommen. Während es dem Gesetzgeber beim alten, s. g. materiellen Publikationsprinzip darauf ankam, dass der Gesetzesinhalt dem

Die Entscheidung mitgeteilt in *Giurisprudenza Italiana*, vol. LXXI, 1919, p. 840 e seg. — Vgl. dazu Siotto-Pintór, *Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913—1922* (Jahrb. öff. R., Bd. XI, 1922, S. 159).

Die Ideologie der estnischen Staatsversammlung wurde diesmal unwillkürlich wieder von der russischen Auffassung beeinflusst. Der Artikel 91 des russischen Staatsgrundgesetzes vom 23. April 1906 spricht den Grundsatz richtig aus: „Die Gesetze werden durch den Dirigierenden Senat in einem bestimmten Verfahren zur allgemeinen Kenntnis gebracht und treten vor ihrer Publikation nicht in Kraft.“ Der Artikel 93 durchbricht aber sofort nach russischer Art diesen richtigen allgemeinen Grundsatz mit der folgenden Ausnahme: „In dem Gesetze selbst kann bestimmt sein, dass dasselbe schon vor der Publikation auf Grund telegraphischer oder durch Staffetten bewirkter Mitteilung in Kraft tritt.“ Abgedruckt bei Schlesinger, *Die Verfassungsreform in Russland* (Jahrb. öff. R., Bd. II, 1908, S. 429). — In solchen dringenden Fällen kann aber die estnische Regierung auf Grund des Punktes 5 des § 60, bzw. des Absatzes 2 des § 82 des GG. den Schutzzustand proklamieren und die Mobilisation anordnen. — Offenbar handelt es sich im russischen Staatsgrundgesetz um eine Vermischung des formellen (Art. 91) mit dem materiellen Publikationsprinzip (Art. 93). S. oben im Text.

³⁶ Nach Art. 71 der Weimarer Reichsverfassung: „soweit sie nichts anderes bestimmen,...“ — Laut § 4 des ungarischen Gesetzartikels LXVI: 1881: „Inwieferne der Zeitpunkt, an welchem die Wirksamkeit irgend eines Gesetzes beginnt, in dem Gesetze selbst nicht bestimmt, oder die Festsetzung des Termines dem Ministerium nicht überlassen worden ist, beginnt die bindende Kraft eines jeden Gesetzes am 15. Tage nach der Kundmachung des Gesetzes in der Landes-Gesetzsammlung, weshalb auch auf jeder Nummer der Gesetzsammlung der Tag der Hinausgabe desselben auszusetzen ist.“ Authentische Übersetzung des kön. ung. Ministeriums des Innern. Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1881.

Untertan tatsächlich bekannt werde, begnügt er sich beim formellen Publikationsprinzip damit, bloss die Möglichkeit zu schaffen, dass der Untertan von dem Gesetzesinhalt Kenntnis erhalte. Das geschieht dadurch, dass die Verkündung mit der Ausgabe des Gesetzblattes erfolgt. Es kann aber vorkommen, dass die tatsächliche Ausgabe des Gesetzblattes (wegen einer Verzögerung der Druckerei u. dgl.) erst nach Ablauf des auf der betreffenden Nummer des Staatsanzeigers angegebenen Tages erfolgt. Wenn nun der Anfangstermin der Geltung auf den Tag der Verkündung festgesetzt ist, kann es möglich sein, dass die bindende Kraft des Gesetzes vor dem tatsächlichen Erscheinen desselben im Gesetzblatte eintritt. Das Gesetz wird nämlich als verkündet, d. h. rechtsgültig zustande gekommen betrachtet von dem aus dem Gesetzblatte ersichtlichen Tage seines Erscheinens an. Dieser Tag beginnt mit Ablauf der letzten Stunde des vorhergehenden Tages, und so ist das rechtsgültige Zustandekommen des Gesetzes von da an zu rechnen, d. h. von einem Zeitpunkte, in welchem die Gemeinkundigkeit noch gar nicht erfolgen konnte. Wenn nun das Gesetz anordnet, dass es am Tage seines Erscheinens in Kraft tritt, dann fällt nicht nur die formelle Gesetzeskraft, sondern auch die materielle Wirkungskraft auf einen Zeitpunkt, nämlich auf den ersten Augenblick des ersichtlichen Erscheinungstages, an dem das Gesetzblatt tatsächlich noch gar nicht erschienen ist.³⁷

Bei dem heutigen allgemeinen System der Gesetzblätter ist also die rechtswirksame Verkündung keine tatsächliche, sondern bloss eine formelle Verkündung. Die bindende Kraft der Gesetze ist nicht an die tatsächliche Verkündung, sondern an einen gewissen Zeitpunkt gebunden, in der Voraussetzung, dass der Befehl des Gesetzes, durch welchen das tatsächliche Erscheinen des Gesetzblattes angeordnet wird, zu gehöriger Zeit auch durchgeführt werde.³⁸

„Da die Verkündung ein wesentliches Erfordernis für die Existenz eines Gesetzes ist, so ergibt sich, — schreibt Laband, der Altmeister der Staatsrechtswissenschaft, — dass das Gesetz

³⁷ Vgl. dazu die scharfsinnigen Erörterungen von Grosschmid, a. a. O. S. 107 f.

³⁸ Vgl. Joó, a. a. O. S. 220. — Csekey, Sanktion, S. 130. — Über den Begriff der materiellen und formellen Verkündung vgl. Liebenow, a. a. O. S. 57. — Lukas, a. a. O. S. 7 f.

vor seiner Verkündung keinerlei Rechtskraft äussern kann, und dass daher auch die Bestimmung über den Beginn seiner Geltung vor der Verkündung rechtlich als nicht vorhanden anzusehen ist.“³⁹

Das ausserordentliche Verfahren der estnischen Staatsversammlung, nach dem Gesetze mit ihrer Annahme, d. h. vor ihrer Verkündung in Kraft treten, steht jedoch nicht nur mit den Bestimmungen des GG., sondern auch mit denen der in Gesetzesform verkündeten Geschäftsordnung des Riigikogu im Gegensatz.

Nach dem § 30 des GG., welcher übrigens auch einen Beweis liefert, dass das Gesetz ohne Verkündung keine Rechtswirkksamkeit erhält, bleibt jedes vom Riigikogu angenommene Gesetz zwei Monate lang, vom Tage seiner Annahme an gerechnet, unverkündet, wenn ein Drittel des gesetzmässigen Bestandes des Riigikogu dies fordert. Falls im Laufe dieser Zeit fünf- und zwanzigtausend stimmberechtigte Bürger fordern, dass das genannte Gesetz dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt werde, so hängt die spätere Verkündung desselben vom Ergebnis der Volksabstimmung ab. Die Mitglieder des Riigikogu jedoch, welche haben wollen, dass das von dem Riigikogu angenommene Gesetz im Laufe von zwei Monaten unverkündet bleibt, müssen ihren Wunsch nach dem § 58 der Geschäftsordnung nicht später als im Laufe von drei Tagen, vom Tage der Annahme des Gesetzes an gerechnet, schriftlich dem Präsidium des Riigikogu einbringen, welches dann diese Mitteilung auf der nächsten Sitzung des Riigikogu demselben vorlegt. Die Mitteilung muss wenigstens von drei Mitgliedern des Riigikogu unterschrieben sein. Wenn solch eine Mitteilung erfolgt ist, hat jedes Mitglied des Riigikogu das Recht, im Laufe von sieben Tagen, vom Tage der Annahme des Gesetzes an gerechnet, dem Präsidium des Riigikogu schriftlich vorzulegen, dass es die Suspendierung der Verkündung des in seiner Mitteilung angegebenen Gesetzes fordert. Falls im Laufe von drei Tagen nach Annahme des Gesetzes die obengenannte Mitteilung nicht erfolgt ist, oder wenn solch eine Mitteilung wegen der Suspendierung der Verkündung des Gesetzes im Laufe von sieben Tagen nicht wenigstens von einem Drittel des gesetz-

³⁹ Staatsrecht, Bd. II, S. 84.

mässigen Bestandes des Riigikogu dem Präsidium desselben schriftlich vorgelegt wird, verkündet das Präsidium des Riigikogu das Gesetz nach der Ordnung des § 53 des GG.

Aus obigem § (58) der Geschäftsordnung des Riigikogu geht ausdrücklich hervor, dass die Verkündung eines Gesetzes im Sinne des estnischen Verfassungsrechts niemals früher als drei Tage nach der Annahme des Gesetzes vom Riigikogu erfolgen kann.⁴⁰ Folglich kann die Rechtswirksamkeit eines Gesetzes nach estnischem Recht frühestens nach Ablauf des dritten Tages nach der Annahme des Gesetzes durch das Riigikogu eintreten.

Für die Verkündung hat also die Geschäftsordnung der Staatsversammlung eine Fristbestimmung getroffen. Die Frist läuft von dem Tage der Schlussabstimmung des Riigikogu, also von der Annahme des Gesetzes. Da nun nach § 58 der Geschäftsordnung der Staatsversammlung mindestens drei Abgeordnete binnen drei Tagen nach der Annahme eines Gesetzes schriftlich verlangen können, dass das Gesetz zwei Monate lang unverkündet bleibe, so darf das Präsidium des Riigikogu ein Gesetz frühestens drei Tage nach der Annahme seitens des Riigikogu verkünden. Da diese Frist aber nur die Vorbedingung für den Antrag auf Volksabstimmung schaffen soll, kann sie sich also gegen Gesetzesbeschlüsse, die der Volksabstimmung nicht unterliegen, nicht richten. Nach dem § 34 des GG. sind solche Gesetze: die Aufstellung des Budgets, der Abschluss von Anleihen, die Steuergesetze, Kriegserklärung und Friedensschluss, die Proklamierung und Aufhebung des Schutzzustandes, die Anordnung der Mobilisation und Demobilisation, sowie Verträge mit auswärtigen Staaten. Da diese Angelegenheiten weder auf dem Wege der Volksabstimmung, noch dem der Volksinitiative zur Entscheidung gelangen können, können sie nach ihrer Annahme sofort publiziert werden. Alle übrigen Gesetze jedoch können erst nach Ablauf der drei Tage nach der Annahme des Gesetzes vom Riigikogu durch das Präsidium desselben verkündet werden.

⁴⁰ Übereinstimmend Maddison, Seaduste väljakuulutamine põhi-seaduse seisukohalt [Die Verkündung der Gesetze vom Standpunkte des Grundgesetzes] (Päevaleht [Tageblatt], Tallinn [Reval], Jahrg. 1925, Nr. 284).

Nach der herrschenden Lehre verbindet sich mit der Promulgation der Befehl zur Verkündung des Gesetzes.⁴¹ Daraus entsteht also die Rechtspflicht, den sanktionierten und ausgefertigten Parlamentsbeschluss zu publizieren. Dieser Auffassung kann aber nicht beigelegt werden. Wie könnte ein noch nicht perfektes, weil noch nicht verkündetes Gesetz jemanden verpflichten? Die Rechtspflicht, die Verkündungshandlungen vorzunehmen, beruht nicht auf der Ausfertigung, sondern auf einer perfekten Rechtsnorm, und das ist das Grundgesetz oder Verfassungsgesetz oder wenigstens ein den Bestandteil der Verfassung bildendes Gesetz über die Verkündung von Gesetzen. In der estnischen Verfassung ist es der § 53 des GG.

Was für wichtige verfassungsrechtliche Fragen in dem Verkündungsverfahren der Gesetze stecken, bezeugt die vor kurzem erschienene Untersuchung des Berliner Professors Jastrow in einem Umfange von 77 eng gedruckten Seiten des 79. Jahrganges der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ unter dem bescheidenen Titel: „Das Reichsgesetzblatt“. Er hat jedoch nicht nur die staatsrechtlichen Fragen erörtert, sondern auch die Verwaltungshandlungen, da die Verkündung eine ganze Reihe von Verwaltungsaufgaben in sich schliesst.⁴²

Der „Riigi Teataja“ steht in Estland unter der Kontrolle und Verantwortung des Justizministers.⁴³ Er haftet für die Korrektheit, und nur er kann wirksam eingestehen, dass eine Inkorrektheit vorgekommen ist. Wenn also ein Publikationsfehler (bei Satz, Korrektur oder Druck der Gesetzesurkunde) vorkommt, so muss das in der Form einer Erklärung des Justizministers im Riigi Teataja berichtet werden. Wenn eine solche

⁴¹ Haenel, a. a. O. S. 159. — Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 20.

⁴² Er stellt die Stadien der Entstehung eines Gesetzes unter dem Gesichtspunkte möglicher Fehlerquellen hintereinander wie folgt dar: 1. Antrag eines Ministers an die Reichsregierung. 2. Beschluss der Reichsregierung (Protokoll). 3. Zustellung an den Reichstag (Entwurf). 4. Reichstags-Beratung und endgültiger Beschluss. 5. Ausfertigung an die Reichsregierung. 6. Urkunde zur Gegenzeichnung und Zeichnung (Original). 7. Zustellung an die Editions-Behörde. 8. Zustellung an die Druckerei. 9. Satz. 10. Korrektur. 11. Vervielfältigung (RGBL). — S. 61.

⁴³ Über den „Riigi Teataja“ verfügt das V. Kapitel der „Temporären Ordnung über die Herausgabe und Verkündung der Gesetze und Regierungsverordnungen.“ Herausgegeben am 30. Dezember 1918, R. T. Nr. 1—1919.

Berichtigung einfach von der Redaktion des Riigi Teataja formlos vorgenommen wird, entspricht dies nicht dem Geist der Verfassungsmässigkeit. Wenn es sich aber um Fehler in den vorherigen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens handelt, gilt der Grundsatz, dass, wer den Fehler begangen hat, nicht nur zuständig, sondern auch verpflichtet ist, die Berichtigungen zu bewirken.⁴⁴

Mit der Prüfung der Authentizität und Korrektheit des Gesetzestextes hängt eng die Frage des richterlichen Prüfungsrechts zusammen. Obwohl das estnische GG. darüber schweigt (ebenso wie die Weimarer Reichsverfassung), ergibt sich doch aus den Grundsätzen des republikanisch-demokratischen Staates, dass dem Richter, mag er nun ordentlicher oder Verwaltungsrichter sein, ein richterliches Prüfungsrecht im materiellen Sinne gegenüber Gesetzen zusteht.⁴⁵ In den monarchischen Verfassungen hat der Richter den Gesetzen gegenüber nur ein formelles Prüfungsrecht, d. h. er hat nur zu prüfen, ob das Gesetz verkündet worden, und ob die Verkündung ordnungsgemäss, d. h. durch Abdruck im Gesetzblatt erfolgt und mit den erforderlichen Unterschriften versehen ist.

In Bezug auf das richterliche Prüfungsrecht steht Berendts Meinung in der estnischen Rechtsliteratur einzig da. Nach dieser lässt das GG. es im unklaren, ob das höchste Gericht und die Gerichte überhaupt das Recht haben, die Anwendung eines Gesetzes zu verweigern, falls es dem Inhalte nach dem GG. widerspricht. Seiner Auffassung nach kann das materielle Prüfungsrecht des Staatsgerichtes wohl vermutet werden, aber vollständig ausser Zweifel steht dieses jedenfalls nicht.⁴⁶ Die allgemeine

⁴⁴ Ein besonders grosses Aufsehen erregte seinerzeit die Berichtigung der deutschen Novelle zur Gewerbeordnung vom 1. Juni 1891 in einer Nummer des Reichsgesetzblattes vom Jahre 1898, also nach sieben Jahren. — S. über den Druckfehler Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 58 f. — Tezner, a. a. O. S. 52 f. — Fleischmann, a. a. O. S. 98 f. — Lukas, a. a. O. S. 232 f. — Derselbe, Fehler im Gesetzgebungsverfahren (S.-A. aus dem „Recht“), Hannover 1907, S. 15 f. — Joó, a. a. O. S. 237 f. — Csekey, Sanktion, S. 192 f. — Anschütz in Meyers Staatsrecht, S. 667 f. — Derselbe, Fälle und Fragen des Staats- und Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Berlin 1921, Nr. 35—37. — Jastrow, a. a. O. S. 55 f.

⁴⁵ Als verfassungsmässiger Stützpunkt dient dafür auch die Anordnung des GG. Der § 86 des GG. sagt nämlich folgendes: „Das Grundgesetz gilt als unwandelbare Richtschnur für die Tätigkeit des Riigikogu, der Gerichts- und Regierungsinstitutionen.“

⁴⁶ Berendts, Eesti Vabariigi Riigikohus ja 1920 aasta põhiseaduse

Meinung ist jedoch die, dass der § 86 des GG. in Bezug auf diese Frage klar ist. Der Schutz des GG. wird von den Gerichten ausgeübt, und zwar nicht nur vom Staatsgericht (wie dieses etwa im rumänischen Grundgesetz von 1923 [§ 102] oder im irländischen Grundgesetz von 1922 [§ 65] vorgesehen ist), oder auch von einem besonderen Verfassungsgericht (wie es dem auf Grund des österreichischen Grundgesetzes von 1920 [§ 140] errichteten Verfassungsgerichtshof [Bundesgesetz vom 13. Juli 1921, RGBl. Nr. 364] oder dem laut Gesetz vom 9. März 1920, Nr. 162 [Art. II] organisierten tschechoslowakischen Verfassungsgerichtshof anvertraut wurde): sondern von sämtlichen Gerichten Estlands sowohl in formellem wie auch in materiellem Sinne. Diese Auffassung stützt sich in Estland auch auf die Verhandlungen der Grundgesetzkommission der Konstituierenden Versammlung.⁴⁷

III. Die estnische Verfassung kennt auch den formellen Charakter eines **Grundgesetzes** in dem Sinne, dass dessen Normen nur unter erschwerenden Formen (auf dem Wege der Volksab-

printsibid [Das Staatsgericht der Republik Estland und die Prinzipien des Grundgesetzes von 1920] (Õigus [Das Recht], Jahrg. II, 1920, S. 42 f. und 56 f.). — Derselbe, Die Verfassungsentwicklung Estlands, S. 195. — Derselbe, Kõrgem föderaal kohus Põhja-Ameerika Ühisriikides [Das oberste Bundesgericht in den Vereinigten Staaten von Nordamerika] (Õigus [Das Recht], Jahrg. V, 1924, S. 29 f.). — Derselbe, Die Souveränität des Rechts (Revaler Bote, Jahrg. 1925, Nr. 179—180).

⁴⁷ Die Äusserungen der Abgeordneten Olesk und Jaakson, abgedruckt aus den sonst nicht veröffentlichten Protokollen des Verfassungskomitees bei Maddison, Kes kaitseb põhiseadust [Wer schützt das Grundgesetz?] (Vaba Maa [Das Freie Land], Tallinn [Reval], Jahrg. 1925, Nr. 198). Dasselbe deutsch: Wer wacht bei uns über das Grundgesetz? (Revaler Bote, Jahrg. 1925, Nr. 201). — Vgl. ferner von demselben Verfasser: Põhiseaduslikkuse järelvalve [Die Überwachung der Grundgesetzmässigkeit] (Vaba Maa [Das Freie Land], Tallinn [Reval], Jahrg. 1925, Nr. 75). — Derselbe, Põhiseaduslikkuse kaitse [Der Schutz der Grundgesetzmässigkeit] (ebenda, Jahrg. 1925, Nr. 126). Eine Auseinandersetzung mit L. K., Õigusteadlaste päeva tulemused [Die Ergebnisse des Juristentages] (Päevaleht [Tageblatt], Tallinn [Reval], Jahrg. 1925, Nr. 102). — Vgl. noch zur herrschenden Auffassung Rägo, Kes valvab Eestis põhiseaduse puutumatus järel? [Wer wacht in Estland über die Unverletzlichkeit des Grundgesetzes?] (Õigus [Das Recht], Jahrg. III, 1922, S. 1 f.). — J. W[aabe], Põhiseaduse kohtulikust kaitsest [Vom richterlichen Schutz des Grundgesetzes] (Postimees [Der Postbote], Tartu [Dorpat], Jahrg. 1925, Nr. 107). — Susi, Põhiseadus ja kohus [Das Grundgesetz und das Gericht] (Vaba Maa [Das Freie Land], Tallinn [Reval], Jahrg. 1925, Nr. 258). — Vgl. im allgemeinen zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes Jõe,

stimmung,⁴⁸ also des obligatorischen Referendums) abzuändern sind. Diese erschwerende Änderungsform des Grundgesetzes mit gesteigerter Gesetzeskraft gehört heute zu den Grundprinzipien der Verfassungsurkunden der parlamentarischen Republiken.

IV. Bei den heute in Estland als Rechtsquellen geltenden Gesetzen muss man sieben Kategorien unterscheiden:⁴⁹

1. Die 16 Bände enthaltende „Zusammenstellung der Gesetze“ (Svod Zakonov) bis 1914, — in der sich die allgemeinen, für das ganze Russland geltend gewesenen Gesetze befinden. Diese unter der Regierung Nikolaus' I. begonnene und vollendete Gesetzssammlung bildet die Beendigung einer Reihe von Kodifikationsversuchen des im Laufe fast zweier Jahrhunderte angesammelten Gesetzmaterials, aus welchem alles veraltete und sich widersprechende Material entfernt wurde. Dieses, der systematischen Gesetzssammlung (Svod Zakonov) zur Grundlage dienende Material ist in chronologischer Reihenfolge in einer besonderen Sammlung zusammengebracht, welche den Titel

Cours de droit public, Paris 1924, p. 212 et s. — Triepel, a. a. O. S. 534 f. — Kelsen, Staatslehre, S. 254 f., 294. — Eine neuere zusammenfassende Darstellung dieses Stoffes nebst der Literatur bei Schack, Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gesetz und Verordnung, Berlin 1918. — Vgl. noch Fleischmann, Die materielle Gesetzgebung, S. 227 f. — Meyer — Anschütz, a. a. O. S. 667, 736 f. — Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berlin 1921, S. 129 f. — Jeschke, Prüfungsrecht gegenüber verfassungswidrigen Reichsgesetzen auf Grund der Weimarer Verfassung (Dissertation), Kiel 1921. — Thoma, Das richterliche Prüfungsrecht (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. IV, 1922, S. 267 f.). — Morstein Marx, Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung und der Streit um die richterliche Prüfungszuständigkeit (ebenda Bd. VI, 1924, S. 218 f.). — Theisen, Verfassung und Richter (ebenda Bd. VIII, 1925, S. 257 f.). — Tomcsányi, Magyar közbiz [Ungarisches Staatsrecht], Budapest 1926, S. 17 f. — Vörös, A törvényhozó hatalom és a bírói hatalom viszonya [Das Verhältnis der gesetzgebenden und der Justizgewalt] (Magyar Jogi Szemle [Ungarische Juristische Revue], Jahrg. VII, 1926, S. 9 f.; 81 f.). — Wie Fischbach (Allgemeines Staatsrecht [Sammlung Göschel Nr. 415], Berlin u. Leipzig 1923, T. I, S. 123 f.) den Begriff des richterlichen Prüfungsrechtes umstösst, darauf wurde schon von Waldecker hingewiesen. Seine Besprechung im Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VIII, 1925, S. 354.

⁴⁸ §§ 87—88 des GG.

⁴⁹ In der Einteilung folge ich der Gruppierung Tiefs, a. a. O. S. III. Auf die 6. Gruppe hat mich Herr Maddison aufmerksam gemacht. — Beide Herren haben mich in meiner Untersuchung so wertvoll unterstützt, dass ich es nicht unterlassen kann, ihnen an dieser Stelle meinen besonderen Dank auszusprechen.

führt: „Vollständige Sammlung der Gesetze“ (Polnoe Sobranie Zakonov). In dieser von Nikolaus I. herausgegebenen „Vollständigen Sammlung“ sind die mit dem Jahre 1649 beginnenden alten Gesetze bis zum 12. Dezember 1825 enthalten. Die auf Grund dieser „Vollständigen Sammlung der Gesetze“ herausgegebene systematische „Zusammenstellung der Gesetze“ (Svod Zakonov) erschien im Jahre 1832 und wurde später noch zweimal von neuem herausgegeben, das letztmal 1857. Seither wurden nur s. g. „Ergänzungen zum Gesetzbuche“ (Očerednoe prodolženie) herausgegeben, welche nur die neu erschienenen Abänderungen enthalten. Im Jahre 1912 erschien die letzte „Zusammenfassende Fortsetzung der Gesetze“ (Svodnoe prodolženie), die auch die vorherigen enthielt. 1914 erschien jedoch die letzte ergänzende Fortsetzung (Očerednoe prodolženie).

2. Von den Gesetzen, welche auf Grund des § 87 des russischen Grundgesetzes vom **23. April 1906 bis zum Jahre 1914** erlassen wurden und wegen formaler Gründe in den kodifizierten Ausgaben nicht aufgenommen waren, aber vor der Märzrevolution des Jahres 1917 in Geltung waren, diejenigen, die für Estland anwendbar sind.

3. Alle die von der russischen Regierung von **1915 bis zum 24. Oktober 1917** (inklusive)⁵⁰ erlassenen Gesetze, die teilweise auch Estland betreffen und in der „Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Regierung“ (Sobranie uzakoneniĭ i rasporjaženiĭ pravitelstva) verkündet wurden.

4. Sämtliche im **1917—1918** von der deutschen Okkupationsgewalt herausgegebenen „Verordnungsblatt für die baltischen Lande“ erschienenen Rechtsnormen mit dauernder

⁵⁰ Der letzte Tag vor dem Sturze der russischen temporären Regierung. — Punkt 2 des I. Gesetzes der estnischen temporären Regierung vom 19. November 1918 über „Die temporären Verwaltungsgesetze“ [Ajutised administrativseadused] (R. T. Nr. 1 — 1918) sagt: bis zum [kuni] 24. Oktober. Klarer spricht das der Punkt 3 aus: „Von den nach dem 24. Oktober 1917 erlassenen Gesetzen und Verordnungen...“ [Pärast 1917. a. 24. oktobrit väljaantud seadustest ja määrustest...] Der Wortlaut des § 10 des Gesetzes vom 21. März 1919 über „Die Ordnung der Registrierung von Vereinen, Gesellschaften und ihren Verbänden“ (R. T. Nr. 18 — 1919, Gesetznr. 44) lässt eine entgegengesetzte Auslegung zu, indem er sagt: „welche vor dem 24. Okt. 1917 in Geltung waren“ [mis enne 24. okt. 1917. a. maksvad olid]. Diese Bestimmung kann aber als eine Ausnahme von der allgemeinen Regel betrachtet werden.

Bedeutung, welche in Estland, Livland oder auf Ösel Geltung hatten. Die noch geltenden wenigen deutschen Okkupationsverordnungen, die vom 24. Oktober 1917 bis zum 11. November 1918 herausgegeben sind, fanden, sofern sie nicht ausser Kraft gesetzt wurden, ihre Bekräftigung in den „Temporären Verwaltungsgesetzen“ (Ajutised administrativseadused), veröffentlicht am 19. November 1918, R. T. Nr. 1—1918.

5. Von den lokalen Gesetzen bilden zum Teil Rechtsquellen die drei Bände des auch in deutscher Sprache amtlich herausgegebenen „Provinzialrechts der Ostseegouvernements.“ Die 1845 veröffentlichten ersten zwei Bände (I. Teil: Behördenverfassung; II. Teil: Ständerecht) besitzen nunmehr bloss historischen Wert, nicht so aber der III. Teil, der das „Liv-, Est- und Curlaendische Privatrecht“ enthält. (Herausgegeben 1864.)

6. Von den estländischen und livländischen Bauernverordnungen diejenigen, welche in die „II. Vollständige Sammlung der Gesetze“ (II-oe Polnoe Sobranie Zakonov) inkorporiert sind, aber im Kodex (Svod Zakonov) fehlen, — sofern sie laut den Bestimmungen des Gesetzes vom 9. Juni 1920 über die Aufhebung der Stände [Seisuste kaotamise seadus] (R. T. Nr. 129/130 — 1920, Gesetznr. 254) Punkt II Abs. 2 in Geltung blieben.

7. Sämtliche bisher angeführten Gesetze bilden nur dann Rechtsquellen, wenn sie durch estnische Gesetze, die **seit dem 28. November 1917** erlassen sind, nicht ausser Kraft gesetzt wurden. Am angeführten Tage erschien der „Beschluss des Landesrats über die höchste Gewalt“ (Maanõukogu otsus kõrgemast võimust), der als der Anfangsakt des selbständigen estnischen Staatslebens betrachtet werden kann. (R. T. Nr. 1—1918.)

V. Eine amtliche, fortlaufende Sammlung der estnischen Gesetze fehlt bisher. Die Schaffung einer solchen neben dem „Riigi Teataja,“ welcher die Gesetze mit den anderen Rechtsnormen zusammen verkündet, ist eine Frage der Zukunft.⁵¹

⁵¹ In der Beziehung könnte die ungarische „Reichsgesetzsammlung“ (Országos Törvénytár) als Vorbild dienen, deren Herausgabe Staatsmonopol ist und ausschliesslich dem Minister des Innern zusteht, dessen Siegel auf jede Nummer derselben aufgedruckt ist. Die Nummern der Reichsgesetzsammlung erscheinen je nach Bedarf. Sie enthalten im allgemeinen je ein Gesetz. Die Gesetze werden mit römischen Ziffern versehen und in jedem Jahr von Anfang an fortlaufend numeriert. Die Anführung der Gesetze geschieht mit der Angabe des Jahres und der Nummer des Gesetzes. (G.-A. [in Ungarn werden die Gesetze Gesetzartikel genannt] XXVI:1925.)

Um bei der Vielgestaltigkeit der jetzt geltenden Rechtsquellen die Orientierung durch einen Wegweiser zu erleichtern, hat Tief im Auftrage der Kodifikationsabteilung des Justizministeriums der Republik Eesti eine dankenswerte Arbeit zusammengestellt. Sie führt den Titel: I Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik. II Riigi Teataja üldine sisujuht [I. Systematisches Verzeichnis der Rechtsnormen (Gesetze und Verordnungen). II. Allgemeines Inhaltsverzeichnis des Staatsanzeigers], Tallinn [Reval] 1925, 4^o, XII, 1—508, 509—692 S. In diesem Wegweiser werden Indexe sowohl für die estnischen, wie für die russischen und deutschen Rechtsnormen geboten, welche nach der Meinung des Herausgebers noch geltendes Recht darstellen.⁵²

Die Anführung der estnischen Gesetze geschieht nach der bisherigen Übung mit der Angabe des Datums der Annahme des Gesetzes seitens der Staatsversammlung, des Titels des Gesetzes, der Nummer und der Jahreszahl des Riigi Teataja und der Nummer des Gesetzes.⁵³ Man pflegt aber auch kürzer die Nummer samt der Jahreszahl des Riigi Teataja und (nicht immer) die Gesetzesnummer anzugeben. [z. B. § 4 des Gesetzes (Nr. 149), R. T. Nr. 78—1919.] Den Tag der Annahme des Gesetzes anzuführen, ist jedenfalls überflüssig. Dieser Tag ist nämlich, wie oben dargelegt wurde, für das Inkrafttreten des Gesetzes vollständig irrelevant. Für die Berechnung der bindenden Kraft des Gesetzes kommt nur der

Dabei erscheinen die Gesetze auch im Amtsblatte „Budapesti Közlöny“ (Budapester Anzeiger). Die rechtsgültige Verkündung derselben vollzieht sich aber in der „Reichsgesetzsammlung“ (Országos Törvénytár). Das Verhältnis der beiden ist also das des französischen „Journal Officiel“ (in welchem jetzt der Publikationsakt geschieht) zum „Bulletin des Lois“. Vgl. ausser der in Anmerkung 14 angeführten französischen Literatur das gesamte einschlägige Material bei Dalloz, Répertoire pratique de législation, t. VII, Paris 1915, p. 679 et s. — Neben der Reichsgesetzsammlung und dem Budapester Anzeiger erscheinen die Gesetze noch jährlich gesammelt in dem s. g. Corpus Juris Hungarici, welches eigentlich eine private Sammlung ist, gewohnheitsrechtlich jedoch volle Authentizität besitzt. Zur Grundlage diente derselben jene Sammlung der Gesetze seit dem Jahre 1000, welche zum letzten Mal von Johann Szegedy 1742—51 herausgegeben wurde.

⁵² Vgl. dazu Csekey, Die in der Republik Estland geltenden Gesetze (Ostrecht, Jahrg. II, 1926, S. 520 f.).

⁵³ Anstatt dieser umständlichen Zitierungsweise vgl. den in der Anmerkung 51 dargestellten Modus bei den ungarischen Gesetzen.

Tag der Veröffentlichung desselben im Staatsanzeiger in Betracht. Relevant ist also nur der Tag der Ausgabe des Riigi Teataja.

VI. Die vorangehenden Bogen dieser Studie waren bereits schon gedruckt, als der V. Juristentag in Dorpat in seiner Sitzung am 9. April 1926 in Betreff des Inkrafttretens der Gesetze nach dem GG. folgenden Beschluss annahm:

1. Nach dem GG. muss das Präsidium des Riigikogu alle Gesetze im „R. T.“ verkünden, und nach der allgemeinen Ordnung tritt das Gesetz am zehnten Tage nach seiner Verkündung im „R. T.“ in Kraft.

2. In Ausnahmefällen kann ein Gesetz auch vor seiner Verkündung im „R. T.“ in Kraft treten, wenn es in einer anderen, von ihm selber vorgesehenen Weise oder in einer anderen Ordnung vom Präsidium des Riigikogu verkündet wird. Solche Gesetze werden nachträglich im „R. T.“ verkündet.

Den 1. Punkt betreffend waren die Referenten Tief und Csekey einig, und der Juristentag nahm diesen Teil des Beschlusses einstimmig an.⁵⁴ Dadurch wurde also das Vorgehen des Riigikogu, nach welchem die Gesetze auch ohne Verkündung mit ihrer Annahme Rechtsgültigkeit und sogar Rechtswirksamkeit erlangen, zu einer dem GG. zuwiderlaufenden Übung gestempelt.

Bezüglich des 2. Punktes jedoch, in dem es sich um das Organ der Verkündung der Gesetze handelt, kam es nicht zur Einigung. Die Redaktionskommission des Juristentages redigierte den 2. Punkt in der Fassung, wie er von der Mehrheit des Juristentages angenommen worden ist. Der zweite Referent dagegen brachte als 2. Punkt die folgende Fassung in Vorschlag: Die Verkündung des Gesetzes kann auf Grund des GG. ausschliesslich nur im R. T. geschehen.

Zum überraschenden Beschluss des Juristentages muss aus formellen Gründen folgendes bemerkt werden. Die beiden Referate fanden am Vormittag vor einer zahlreichen Hörerschaft statt, und es kam zu einer sehr lebhaften Debatte. Die Abstimmung über den von der Redaktionskommission verfassten Vorschlag einerseits und den zum 2. Punkt vom zweiten Referenten eingebrachten andererseits wurde dagegen erst um 1/26 Uhr nach-

⁵⁴ Dem oben auf S. 21, Anm. 31 angegebenen Text gegenüber lautet der 1. Punkt des Referats von Tief richtig folgendermassen: „Nach dem GG. kann das Gesetz ohne Verkündung nicht in Kraft treten.“

mittags seitens einer an Zahl stark herabgeschmolzenen Teilnehmerschaft vorgenommen, so dass die Zahlen der abgegebenen Stimmen zum 2. Punkt 17 zu 9 ausmachten. Ob das als wirklicher Standpunkt des Juristentages bezeichnet werden kann? Ganz abgesehen davon, dass an der Nachmittagsabstimmung auch diejenigen teilnahmen, die vormittags die Referate nicht angehört hatten.

Gegen die in der Debatte vorgebrachten Einwendungen sind folgende materielle Erwiderungen anzuführen.

Für die Auslegung des GG. dürfen die Motive und Bestimmungen der „Temporären Ordnung über die Herausgabe und Verkündung der Gesetze und Regierungsverordnungen“, welche am 30. Dezember 1918 herausgegeben worden ist (R. T. Nr. 1 — 1919), nicht herangezogen werden, denn diese Bestimmungen waren die Produkte einer revolutionären Zeit und haben mit dem GG. nichts zu tun. Diesen gegenüber aber sind die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Riigikogu als authentische Interpretation zu betrachten, denn die Geschäftsordnung ist in der Form eines Gesetzes erlassen worden und hat den Charakter eines Verfassungsgesetzes.

Eine Durchbrechung des heute auf dem Kontinent überall anerkannten formellen Publikationsprinzips durch den Art. 93 der russischen Grundgesetze vom 23. April 1906⁵⁵ kann schliesslich durch die ungeheuren Entfernungen im Russischen Reiche begründet gewesen sein. Auf Grund telegraphischer oder durch Stafetten bewirkter Verkündung haben die weitgelegenen Behörden von den Gesetzen tatsächlich Kenntnis genommen. In dem kleinen Estland kommen solche geographische Rücksichten nicht in Betracht, und die Verständigung einer Behörde von den Rechtsätzen ist keine rechtsgemässe Verkündung, sondern lediglich eine innere Dienstanweisung, welche bei der Vollziehung eines jeden Gesetzes sowieso stattfindet.

Schliesslich muss noch einmal hervorgehoben werden, dass der Nebensatz des § 54 des GG.: „falls im Gesetz selbst keine andere Ordnung und kein anderer Termin vorgesehen ist“ nur so ausgelegt werden kann, dass die Bestimmung des Anfangstermins des Inkrafttretens des Gesetzes entweder einem späteren Gesetze oder der Regierung, bzw. dem Minister vorbehalten

⁵⁵ Vgl. oben S. 23.

werden kann. Eine Anlehnung in der Auslegung des estnischen GG. an das russische Grundgesetz statuiert eine auf dem ganzen Kontinent einzig dastehende Ausnahme.⁵⁶ Die Berufungen Tiefs auf einige andere Verfassungen, besonders auf die litauische (Art. 27) und tschecho-slowakische (§ 49), waren ganz verfehlt, denn diese bestimmen nichts anderes, als dass die Art der Verkündung der Gesetze einem späteren Sondergesetz vorbehalten wird. Diese Sondergesetze kennen nur die formelle Verkündungsart im amtlichen Gesetzblatte.⁵⁷

⁵⁶ Vgl. noch dazu R a u s c h e n b e r g e r, Der zeitliche Eintritt der formellen Gesetzeskraft der Reichsgesetze (Arch. öff. R., Bd. XXXI, 1913, S. 250 f.).

⁵⁷ Das entsprechende litauische Gesetz vom 5. Dezember 1923 (Vyriausybės Žinios [Regierungsanzeiger] 146/1049) über das Verfahren bei Verkündung von Gesetzen und über ihr Inkrafttreten lautet folgendermassen:

§ 1. Die vom Seim angenommenen Gesetze werden vom Seimvorsitzenden dem Präsidenten der Republik zwecks Verkündung zugestellt.

§ 2. Nach Unterfertigung durch den Präsidenten der Republik und durch den Ministerpräsidenten oder den entsprechenden Minister ist das Gesetz rechtsgültig und wird verkündet.

§ 3. Der Präsident der Republik verkündet die Gesetze nach § 50 der Verfassung.

§ 4. Die Verkündung der Gesetze geschieht mit folgenden Worten: Der Präsident der Republik verkündet folgendes vom Seim am .. ten ... 19 .. angenommenes Gesetz.

§ 5. Die Verkündung der Gesetze erfolgt im „Regierungsanzeiger“.

§ 6. Der „Regierungsanzeiger“ erscheint in einzelnen Nummern, an deren Kopf der Tag vermerkt wird, an dem ihr Text aus der Druckerei kommt. Dieser Tag gilt als der Tag der Verkündung.

Die einzelnen Gesetze werden im „Regierungsanzeiger“ durch entsprechende Zahlen gekennzeichnet.

§ 7. Ein Gesetz tritt am vierzehnten Tage nach dem Tage der Verkündung im „Regierungsanzeiger“ in Kraft, wenn nicht in ihm selbst etwas anderes bestimmt ist.

§ 8. Die Redigierung des „Regierungsanzeigers“ erfolgt in der Kanzlei des Ministerkabinetts.

§ 9. Das Original der Gesetze wird in der Kanzlei des Präsidenten der Republik aufbewahrt, beglaubigte Abschriften — in der Kanzlei des Ministerkabinetts.

§ 10. Die erforderlichen Vorschriften zur Ausführung dieses Gesetzes erlässt das Ministerkabinetts.

§ 11. Dieses Gesetz gilt vom 1. Januar 1924 an.

(Für die freundliche Übersetzung des litauischen Originaltextes schulde ich Herrn v. Büchler, Universitätsdozenten in Kaunas [Kowno], aufrichtigen Dank.)

Der § 1 des tschecho-slowakischen Gesetzes vom 13. März 1919,

Der Beschluss des 2. Punktes des Juristentages lässt der Unsicherheit der verkündeten Rechtsnormen freien Raum und bedeutet zuletzt nichts anderes, als die Anerkennung der rückwirkenden Kraft der im R. T. nachmals verkündeten Gesetze.

Schliesslich bedeutet es nicht nur eine Verspottung der allgemeinen Rechtstheorie, die heute von der Wissenschaft für richtig anerkannt ist, sondern enthält auch die Keime einer Gefahr in der Praxis. Hoffentlich wird in dieser Beziehung die in Aussicht stehende Verfassungsreform in Estland zu neuen, klaren Rechtsnormen führen, denn die Neuregelung des Verkündungsverfahrens der Gesetze scheint besonders mit der eventuellen Schaffung des Postens eines Präsidenten der Republik sowieso notwendig zu sein.⁵⁸

Nr. 139 betreffend die Regelung der Verkündung der Gesetze und Verordnungen lautet folgendermassen: „Zur öffentlichen Verkündung der neu erlassenen Rechtsnormen im tschecho-slowakischen Staate ist die Sammlung der Gesetze und Verordnungen des tschecho-slowakischen Staates bestimmt.“ (Die Übersetzung aus dem tschechischen Original ist von Herrn Professor Weyr in Brünn freundlichst besorgt worden.) — Vgl. dazu das grundlegende Werk von Krejčí, *Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů* [Die Promulgation der Gesetze, das Verhältnis derselben zur Sanktion, zum Veto, zur Publikation und zum richterlichen Prüfungsrecht], Praha [Prag] 1926, S. 213 f. Das Werk behandelt ausser dem tschecho-slowakischen eingehend auch das französische, deutsche und österreichische Recht.

Von dem kontinentalen formellen Verkündungsverfahren der Gesetze, welches sich ausnahmslos im Amtsblatt vollzieht, bildet der Gebrauch der Vereinigten Staaten von Nordamerika eine Ausnahme. Die Bundesverfassung enthält nämlich weder über die Perfektion noch über die Verkündung der Gesetze eine Bestimmung. Bis 1874 war die Veröffentlichung eines jeden Gesetzes in drei Zeitungen angeordnet; jetzt ist der Staatssekretär angewiesen, die Veröffentlichung der Gesetze einer Session nach Schluss derselben in Buch- oder Broschürenform zu veranlassen. Die Rechtsgültigkeit des Gesetzes hängt jedoch von der Veröffentlichung nicht ab; doch genügt die Druckschrift für den gerichtlichen Beweis, wenn die Unrichtigkeit derselben nicht nachgewiesen wird. S. Freund, *Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika* (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XII), Tübingen 1911, S. 115. — Die ganze Frage scheint für die Amerikaner so belanglos zu sein, dass sie in dem zweibändigen grossen Werk von Willoughby (*The Constitutional Law of the United States*, New York 1910) nicht einmal berührt wird.

⁵⁸ Siehe eingehender Csekey, *Seaduste väljakuulutamine Eestis* [Die Verkündung der Gesetze in Estland] (*Õigus* [Das Recht], Jahrg. VII, 1926, Nr. 8). — Ebenda ist Tiefs Referat am V. Juristentag abgedruckt.

VII. Ebenfalls während des Druckes dieser Studie wurde die Frage des richterlichen Schutzes des GG.⁵⁹ durch eine wichtige Entscheidung des estnischen Staatsgerichtes vom 11. Mai 1926 (Nr. 857¹¹) endgültig entschieden.⁶⁰ Das Staatsgericht hat sich nämlich in der Angelegenheit der Ergänzung des Bestandes der Felliner [Viljandi] Kreisversammlung auf den prinzipiellen Standpunkt gestellt, dass die Gerichte verpflichtet sind, das GG. zu schützen. Die betreffende Stelle der Motive der Entscheidung lautet wie folgt: „Die estnischen Gerichte dagegen⁶¹ haben entsprechend dem § 86 des GG.⁶² zu verfahren, und laut diesem ist jede Gerichtsinstanz, in welcher die Frage aufgeworfen wird, ob ein bestimmtes Gesetz nicht mit dem GG. im Einklang steht, berechtigt und verpflichtet, diese Frage zu beantworten. Bei der Entscheidung der Frage, ob ein gewöhnliches Gesetz mit dem GG. im Einklang steht oder nicht, hat das Gericht ebenso zu verfahren, wie bei der Entscheidung der Frage, ob eine verbindliche Verordnung mit dem Gesetz im Einklang steht oder nicht. Findet das Gericht, dass eine verbindliche Verordnung im Widerspruch zum Gesetz steht, so lässt es sie unberücksichtigt; ebenso hat das Gericht ein Gesetz unberücksichtigt zu lassen, falls es findet, dass das Gesetz zum GG. im Widerspruch steht.“

Nach dieser Entscheidung des Staatsgerichtes kann also der Richter weder die dem GG. widersprechenden Gesetze korrigieren noch aufheben, sondern er ist verpflichtet, nur dem GG. entsprechende Gesetze anzuwenden.⁶³

⁵⁹ Siehe oben S. 28 f.

⁶⁰ Die diesbezügliche Stelle der Staatsgerichtsentscheidung ist veröffentlicht in deutscher Sprache im Revaler Boten, Jahrg. 1926, Nr. 134. — Zur Ergänzung der oben in den Anm. 46—47 mitgeteilten Literatur seien hier noch die folgenden seither erschienenen Artikel erwähnt: L. K., Vastolud põhiseaduse mõttega [Widersprüche mit dem Begriff des Grundgesetzes] (Päevaleht [Tageblatt], Tallinn [Reval], Jahrg. 1926, Nr. 154). — Derselbe, Seaduslikkuse võit [Sieg der Gesetzmässigkeit] (ebenda Nr. 159). — Maddison, Gesetz und Grundgesetz (Revaler Bote, Jahrg. 1926, Nr. 129). — Derselbe, Zu früh? (ebenda Nr. 133). — Derselbe, Das Grundgesetz und das Prinzip der Proportionalität (ebenda Nr. 149—150).

⁶¹ D. h. im Gegensatz zu den früheren russischen.

⁶² Angeführt oben S. 28, Anm. 45.

⁶³ Vgl. noch aus der neuesten deutschen Literatur: Schack, Zur richterlichen Prüfung der Rechtmässigkeit der Gesetze und Verordnungen im neuen

Reichs- und preussischen Recht (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. II, 1921, S. 163 f.). — Derselbe, Sind die Gerichte verpflichtet, verfassungswidrige Gesetze anzuwenden? (Beiträge zur Erläuterung des Deutschen Rechts, Jahrg. LXVI, 1922, S. 24 f.) — Wolgast, Die richterliche Prüfungszuständigkeit in Norwegen (Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1922, S. 1 f.). — Stier-Somlo, Die verfassungsmässigen Rechte des preussischen Staatsrats und die Folgen ihrer Nichtbeachtung (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. III, 1922, S. 129 f., bes. S. 184 f.). — Derselbe, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin u. Leipzig 1924, Bd. I, S. 663, S. 674 f. und S. 711. — Grau, Zum Gesetzentwurf über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. XI, 1926, S. 287 f.). — Wittmayer, Die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen als Problem der Rechtsannäherung (Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. VI, 1926, S. 55 f.).

II. Die Verordnung.

Literatur:

Angegeben bei Anschütz, „Verordnung“, Artikel im WB. St.-VgR.. Bd. II, S. 676. — Beyer, a. a. O. S. 68 f. — Bornhak, a. a. O. Bd. I, S. 503 f. und S. 538. — Fleiner, a. a. O. S. 70 f. — Fleischmann, Die materielle Gesetzgebung, S. 219 f. — Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910 (Manuldruck 1925), S. 416 f. — Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 1 f. und S. 85 f. — Meyer — Anschütz, a. a. O. S. 668 f. — Rosin, Franz, a. a. O. S. V f. — Schoen, Die Verordnungen (Handbuch der Politik, Bd. I, S. 248). — Duguít, a. a. O. t. II, p. 198. — Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 665 f. — Molnár, Kormányrendeletek [Regierungsverordnungen], Eger [Erlau] 1912, S. 180 f.

Ausserdem sind von den wichtigsten Werken und der neueren Literatur zu erwähnen:

Kaiv, Seadusandlise võimu delegatsioon [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt] (Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. VI, 1926, S. 569 f. und S. 585 f.). — Korsakov, Seadusandlik ja valitsuse võim [Gesetzgebende und vollziehende Gewalt] (Postimees [Der Postbote], Tartu [Dorpat], Jahrg. 1925, Nr. 288). — Madison, Administratiivsete määruste ja korralduste avaldamiskord [Das Verkündungsverfahren der Verwaltungsverordnungen und Verfügungen] (Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. V, 1925, S. 675 f.). — Derselbe, Erakorralisest seisukorrast [Vom Ausnahmezustand] (ebenda Jahrg. III, 1923, S. 93 f., S. 105 f. und S. 133 f.). — Derselbe, Kaitseseisukorrast [Vom Ausnahmezustand] (Päevaleht [Tageblatt], Tallinn [Reval], Jahrg. 1926, Nr. 264). — Derselbe, Seadusest põhiseaduse seisukohalt [Über das Gesetz vom Standpunkte des Grundgesetzes] (ebenda S. 787 f.). — Derselbe, Täidesaatva võimu õigustest määrusandlisel alal [Von den Rechten der vollziehenden Gewalt auf dem Gebiete des Verordnungsrechts] (ebenda S. 755 f.). — Derselbe, Üks vananenud seadus [Ein veraltetes Gesetz] (ebenda S. 313 f.). — Susi, Meie vana vene „kaitseisukord“ [Unser alter russischer „Ausnahmezustand“] (Vaba Maa [Das freie Land], Tallinn [Reval], Jahrg. 1926, Nr. 226). — Derselbe, Meie kaitseisukord [Unser Ausnahmezustand] (ebenda Nr. 231). — Tief, a. a. O.

Gessen, a. a. O., bes. S. 136 f. — Gradovskij, Načala, S. 44 f. — Derselbe, Zakon i administrativnoe rasporjáženie, S. 1 f. — Ivanovskij, Ukaz i zakon, S. 49 f. — Jelištrátov, Osnovnyja načala administrativnago prava [Grundlagen des Verwaltungsrechts], 2. Aufl., Moskva [Moskau] 1917, S. 168 f. — Korf, a. a. O. S. 75 f. — Korkunov, Russkoe gosudarstvennoe pravo, Bd. II, S. 8 f. und S. 220 f. — Derselbe, Ukaz i zakon, bes. S. 227 f. —

Lazarevskij, a. a. O. S. 184 f. — Derselbe, Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russisches Staatsrecht], I. Teil: Konstitucionnoe pravo [Verfassungsrecht], 3. Aufl., S.-Peterburg 1913, S. 338 f. — Magaziner, Črezvyšajno-ukaznoe pravo v Rossii [Das Notverordnungsrecht in Russland], S.-Peterburg 1911. — Nolde, Očerki russkago konstitucionnago prava [Umriss des russischen Verfassungsrechts], S.-Peterburg 1911, S. 1 f.

Adamovich, Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof (Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Neue Folge Bd. V), Wien 1923/24. — Anderssen, Der Begriff des Gesetzes und der Verordnung nach der Verfassungsurkunde für Preussen und das Deutsche Reich (Arch. öff. R., Bd. XXXII, 1914, S. 82 f.). — Anschütz, Allgemeine Begriffe, S. 53 f. — Derselbe, Staatsrecht, S. 161 f. — Derselbe, Gegenwärtige Theorien, S. 8 f., S. 19 f. und S. 62 f. — Arndt, Adolf, Das selbständige Verordnungsrecht, Berlin 1902. — Derselbe, Das selbständige Verordnungsrecht in Österreich (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, Jahrg. II, 1915, S. 397 f.). — Derselbe, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1884. — Derselbe, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Berlin u. Leipzig 1921, S. 135 f. — Arndt, Bruno, Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrechte der modernen Staaten, vergleichend dargestellt (Würzburger Dissertation), Berlin 1909. — Aull, Das landesherrliche Verordnungsrecht im Grossherzogtum Hessen (Giessener Dissertation), Leipzig 1909. — Bohrer, Verhältnis von Verordnung und Verfügung (Dissertation), Zürich 1922. — Csekey, Ausnahmegewalt und Freiheitsrechte in Ungarn nach dem Kriege (Ostrecht, Jahrg. II, 1926, S. 989 f.). — Derselbe, Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg (S.-A. aus dem Jahrb. öff. R., Bd. XIV, S. 409—483), Tübingen 1926, S. 422 f. — Empfiehlt es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen? (Verhandlungen des Zweiunddreissigsten Deutschen Juristentags, Berlin u. Leipzig 1922, Bd. II, S. 11 f.). — Engelmann, a. a. O. S. 154 f. — Englisch, a. a. O. S. 30 f. — Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 3. Aufl., Berlin 1921, S. 200 f. und S. 223 f. — Glatzer, a. a. O. S. 3 f. — Gmelin, Der Ausnahmezustand (Handbuch der Politik, Bd. III, S. 156 f.). — Derselbe, Über den Umfang des königl. Verordnungsrechts und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien (Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, H. 12), Karlsruhe 1907. — Gribowski, a. a. O. S. 82. — Guhl, a. a. O. S. 71 f. — Haenel, a. a. O. — Hansel, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrechte (Rostocker Rechtswissenschaftliche Studien, Bd. II, H. 2), Leipzig 1904. — Hatschek, Deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 113 f. — Derselbe, Englisches Staatsrecht, Bd. I, S. 140 f. — Derselbe, Verwaltungsrecht, S. 50 f. und S. 123 f. — Herrnritt, a. a. O. S. 84 f. — Derselbe, Oesterreichisches Verwaltungsrecht, Tübingen 1925, S. 18 f. — Hiestand, Zur Lehre von den Rechtsquellen im schweizerischen Staatsrecht (Dissertation), Zürich 1891, S. 77 f. — Holstein, Die Theorie der Verordnung im französischen und belgischen Verwaltungsrecht (S.-A. aus der Bonner Festgabe für Ernst Zitelmann, München u. Leipzig 1923, S. 308 f.). — Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff. — Derselbe, Das

Reichsgericht und die Begriffe „Gesetz-“ und „Verwaltungsvorschriften“ (Verwaltungsarchiv, Bd. XIII, 1905, S. 441 f.). — Derselbe, Die reichsgerichtliche Judikatur, bes. S. 808 f. — Jacobi, Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918 (Arch. öff. R., Bd. XXXIX, 1920, S. 273 f.). — Jastrow, a. a. O. S. 77 f. und S. 97 f. — Jellinek, Georg, a. a. O. — Jellinek, Walter, Revolution und Reichsverfassung, S. 110 f. — Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXIII), Tübingen 1913, S. 17 f. — Kahn, Die Abgrenzung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts nach deutschem Reichsstaatsrecht, Mainz 1912, S. 26 f. — Kelsen, Staatslehre, S. 235 f. — Derselbe, Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung nach der tschechoslovakischen Verfassungsurkunde (Parlament, Praha [Prag], Jahrg. II, 1923, S. 392 f.). — Derselbe, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, Teil V), Wien 1922, S. 85 f. — Derselbe, Hauptprobleme, S. 556 f. — Derselbe, Österreichisches Staatsrecht, Tübingen 1923, S. 39 f., S. 46, S. 95, S. 177, S. 212 f. und S. 224 f. — Koellreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, Tübingen 1912, S. 86 f. — Kronheimer, Das Anordnungsrecht auf Grund des Ausnahmezustandes (Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1919/20, S. 445 f.). — Laband, Die Verkündung von Rechtsverordnungen des Bundesrats (Arch. öff. R., Bd. XVIII, 1903, S. 305 f.). — Loening, a. a. O. S. 228 f. — Mayer, Otto, a. a. O. S. 83 f. — Meissner, Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, 2. Aufl., Berlin 1923, S. 141 f. und S. 206. — Menzel, Zur Lehre von der Notverordnung (Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband, Tübingen 1908, Bd. I, S. 367 f.). — Merkl, Die Lehre von der Rechtskraft (Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Bd. XV, H. 2), Leipzig u. Wien 1923, S. 181 f. — Meyer — Doehow, a. a. O. S. 17 f. und S. 44 f. — Poetzsch, Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung (Arch. öff. R., Bd. XL, 1920, S. 156 f.). — Derselbe, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (Jahrb. öff. R., Bd. XIII, 1925, S. 36 f., S. 141 f., S. 160, S. 200 und S. 207 f.). — Pražak, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen (Arch. öff. R., Bd. II, 1887, S. 441 f.). — Redlich, Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901, S. 632 f. — Rosin, Heinrich, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, 2. Aufl., Breslau 1895. — Schiller, Verkündung und Inkrafttreten der Rechtsverordnungen des Reichs (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VIII, 1925, S. 283 f.). — Schneider, Walter, Die Verordnung im Rechtsstaat (Dissertation), Zürich 1918. — Schoen, Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VI, 1924, S. 123 f.). — Schranil, Das öffentliche Recht in der tschechoslovakischen Republik (Zeitschrift für osteuropäisches Recht, Jahrg. I, 1925, S. 284). — Siotto-Pintor, Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913—1923 (Jahrb. öff. R., Bd. XI, 1922, S. 159 f.; Bd. XII, 1924, S. 245 f.). — Spiegel, „Ausnahmestand“, Artikel im Österreichischen Staatswörterbuch, hsg. v. Mischler u. Ulbrich, 2. Aufl., Wien 1905—9, Bd. I, S. 370 f. — Derselbe, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrechte, Wien 1893. — Derselbe, „Notverordnungen“, Artikel im Österreichischen Staatswörterbuch, Bd. III, S. 714 f. — Stier-

Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht (Grundrisse der Rechtswissenschaft, Bd. XVIII), Berlin u. Leipzig 1924, Bd. I, S. 333 f., S. 648 und S. 669 f. — Derselbe, Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. LXXVII, 1923, S. 13 f. und S. 30 f.). — Tezner, Die Rechtsquellen des österreichischen Verwaltungsrechtes (Die rechtsbildende Funktion der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, Teil II), Wien 1925, S. 75 f. — Thoma, Polizeibefehl im Badischen Recht, I. Teil Tübingen 1906, S. 59 f. und S. 325 f. — Triepel, Die Ermächtigungsgesetze (Deutsche Juristen-Zeitung, Jahrg. XXXVI, 1924, Sp. 123 f.). — Ulbrich, „Verordnungen“, Artikel im Österreichischen Staatswörterbuch, Bd. IV, S. 742. — Wandersleb, a. a. O. S. 77 f. — Wittmayer, Bedeutung und Entwicklung der „sekundären“ Gesetzgebung in Frankreich (Jahrb. öff. R., Bd. VII, 1913, S. 71 f.). — Derselbe, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922, S. 324 f. — Wolgendorff, Staatsnotrecht (Arch. öff. R., Bd. XXVII, 1911, S. 220 f.). — Žolger, Österreichisches Verordnungsrecht, Innsbruck 1898. Dazu die Besprechung v. Otto Mayer im Arch. öff. R., Bd. XIV, 1899, S. 135 f.

Balachowsky-Petit, La loi et l'ordonnance dans les pays qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif (thèse), Paris 1901. — Barthélemy, J., Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, Paris 1907. — Barthélemy — Duez, Traité élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1926, p. 593 et s. — Berthélemy, H., Le pouvoir réglementaire du président 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 éd., Paris 1926, p. 109 et s. — Cahen, a. a. O. — Carré de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, Paris 1920—22, t. I, p. 580 et s. — Derselbe, La question de la délégation de puissance législative et les rapports entre la loi et l'ordonnance selon la Constitution de Weimar (Bulletin mensuel de la Société de législation comparée, année 1925). — Dejámmé, Du pouvoir réglementaire (Revue générale d'administration, année 1892, t. III, p. 257 et s.). — Ducrocq, a. a. O. t. I, p. 81 et s., p. 178 et s., p. 332 et s.; t. II, p. 349 et s. — Duez, De l'indépendance des autorités législatives et des autorités réglementaires dans la fixation des règles de droit (thèse), Lille 1914. — Duguit, Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur (Revue du droit public, année XXXI, 1924, p. 313 et s.). — Derselbe, La délégation du pouvoir législatif (Parlament, Praha [Prague], année II, 1923, p. 392). — Derselbe, Manuel de droit constitutionnel, 4e éd., Paris 1923, p. 104 et s. — Derselbe, a. a. O. t. II, p. 182 et s. — Esmein, De la délégation du pouvoir législatif (Revue politique et parlementaire, t. I, 1894, p. 200 et s.). — Derselbe, a. a. O. t. I, p. 536; t. II, p. 75 et s., p. 86 et s., et p. 95 et s. — Fornel de la Laurencie, De la délégation de compétence en droit administratif français (thèse), Bordeaux 1901, p. 40 et s. — G[arner], Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats-Unis (Revue du droit public, année XXV, 1918, p. 5 et s.). — Derselbe, Le pouvoir exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs du Président des Etats-Unis (ebenda p. 497 et s.). — Gasquet, Nature juridique du règlement d'administration publique (thèse), Paris 1912. — Grélat, Théorie juridique de l'Instruction de service (thèse), Nancy 1908. —

Guillois, a. a. O. — Hauriou, Les lois des pleins pouvoirs en Tchécoslovaquie (Parlament, Praha [Prague], année II, 1923, p. 391). — Derselbe, a. a. O. p. 60 et s. — Derselbe, Précis de droit constitutionnel, Paris 1923, p. 131, p. 483 et s. et p. 495 et s. — Derselbe, Précis élémentaire de droit administratif, Paris 1926, p. 203 et s. — Derselbe, Précis élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1925, p. 26 et p. 159 et s. — Hoerni, De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse (thèse), Genève 1917. — Jèze, Cours de droit public, Paris 1924, p. 231 et s. — Derselbe, De l'exercice dans le temps du pouvoir législatif (Revue de droit public, année XL, 1923, p. 177 et s.) — Derselbe, Le règlement administratif (Revue générale d'administration, année 1902, t. II, p. 5 et s.). — Derselbe, Les principes généraux du droit administratif, 3e éd., Paris 1925—26, t. I, p. 28 et s. et p. 378 et s. — Derselbe, L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs. (Angleterre, Italie, Suisse.) Paris 1917. — Derselbe, Nature et régime juridique des circulaires ministérielles (Revue de droit public, année XVIII, 1911, p. 684 et s.). — Derselbe, Nature et régime juridique des instructions et ordres de service (ebenda année XIII, 1906, p. 246 et s.). — Derselbe, Notes de jurisprudence, section I: Jurisprudence administrative (ebenda année XV, 1908, p. 38 et s.). — Juille, Le domaine du règlement présidentiel (thèse), Lille 1905. — Moreau, Le règlement administratif, Paris 1902. — Derselbe, Précis de droit constitutionnel, 9e éd., Paris 1921, p. 352 et s. — Nézard, Éléments de droit public, 3e éd., Paris 1922, p. 184 et s. — Derselbe, Le contrôle juridictionnel des règlements d'administration publique (Revue générale d'administration, année 1909, t. III, p. 129 et s., p. 257 et s. et p. 385 et s.); tirage à part Paris 1910. — Nolde, L'autocratie russe et la doctrine de la séparation des pouvoirs dans la première moitié du XIXe siècle (Revue du droit public, année XXXI, 1924, p. 5 et s.). — Raiga, Le pouvoir réglementaire du président de la république, Paris 1900. — Reinach, De l'état de siège, Paris 1885. — Renard, Cours élémentaire de droit public, Paris 1922, p. 104 et s. — Rolland, Le Conseil d'Etat et les règlements d'administration publique (Revue de droit public, année XVIII, 1911, p. 380 et s.). — Derselbe, Le Pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918 (ebenda année XXV, 1918, p. 542 et s.). — Derselbe, Le projet du 17 janvier et la question „des décrets-lois“ (ebenda année XXXI, 1924, p. 42 et s.). — Weyr, La question de la délégation de puissance législative (Revue internationale de la théorie du droit, année I, 1926/27, p. 72 et s.).

Anson, a. a. O. t. I, p. 296 sq. — Ashley, Local and Central Government, London 1906, p. 311 sq. — Clifford, A History of Private Bill Legislation, London 1885—87, vol. I, p. VII sq., p. 1 sq. and p. 267 sq. — Cooley-Lane, Constitutional Limitations, New York 1903, p. 163 sq. — Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, 8th ed., London 1920, passim. — Goodnow, Principles of Constitutional Government, New York 1916, p. 163 sq. — Hardcastle, A treatise on the Constitution and Effect of Statute Law, 3d ed., London 1901, p. 35 sq. — Hearn, The Government of England, London — Melbourne — Sydney 1886, p. 355 sq. — Ilbert, a. a. O. p. 28 sq. and p. 36. (Er gibt passim die ganze englische Literatur an.) — Derselbe, The Mechanics of law making, Oxford 1914,

passim. — Jenks, *The government of the British Empire*, London 1923, p. 156 sq. — Lowell, *Greater European Governments*, Cambridge 1923, p. 55 sq., p. 131 sq. and p. 211 sq. — Derselbe, *The government of England*, New York 1920, vol. I, p. 27 sq. and p. 367 sq. — Ridges, *Constitutional Law of England*, 2d ed., London 1915, p. 2 sq. and p. 88 sq. — Stubbs, a. a. O. t. II, p. 615 sq. — Willoughby, *The Constitutional Law of the United States*, New York 1910, vol. I, p. 1318 sq.

Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello stato nel campo di diritto amministrativo* (Primo trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano, diretto dall' Orlando, vol. III), Milano 1901, p. 134 e seg. — Cerciello, *L'ammissibilità dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico* (Rivista di Diritto Pubblico, vol. XIII, 1921, fasc. 5-6). — Derselbe, *La questione dei decreti-leggi*, Torino 1922. — Chimienti, a. a. O. vol. II, p. 393 e seg. — Codacci-Pisanelli, a. a. O. — Criscuoli, *La delegazione del potere legislativo nel moderno costituzionalismo*, Napoli [1910]. — D'Alessio, a. a. O. — D'Amarcio, *L'ordinanza d'urgenza*, Torino 1907. — D'Amelio, *Ancora dei decreti-legge* (Rivista di Diritto Pubblico, anno XVII, 1925, p. 88 e seg.). — Derselbe, *Sulla polemica circa i decreti-legge* (ebenda p. 224 e seg.). — Donati, a. a. O. — Derselbe, *Il problema delle lacune dell' ordinamento giuridico*, Milano 1910. — Orlando, *Ancora dei decreti-legge* (Rivista di Diritto Pubblico, anno XVII, 1925, p. 209 e seg.). — Orrei, *Regolamento giuridico del Governo parlamentare* (Rivista di Diritto Pubblico, vol. XVII, 1925, p. 175 e seg.). — Presutti, a. a. O. vol. I, p. 80 e seg. — Ranelletti, *Lezioni di Diritto amministrativo*, Napoli 1922, p. 49 e seg. — Rocco, *Sulla facoltà del Potere esecutivo di emanare norme giuridiche* (Archivio Giuridico, vol. XCIV, 1925, p. 177 e seg.). — Rovelli, *Il valore dei decreti-legge in alcune recenti sentenze*, Pavia 1923. — Sabinj, *La funzione legislativa e i decreti-legge*, Roma 1923. — Salandra, a. a. O. p. 359 e seg. — Salemi Giovanni, *Le circolari amministrative*, Palermo 1913. — Siotto-Pintòr, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge* (Il Foro Italiano, vol. XLVIII, 1923, col. 2 e seg.). — Zanobini, *Sul fondamento giuridico della inderogabilità dei regolamenti* (Rivista di Diritto Pubblico, vol. IX, 1917, p. 401 e seg.). — Derselbe, *Sul fondamento giuridico della potestà regolamentare* (Archivio Giuridico, vol. XCI, 1922, p. 25 e seg.).

Manzanegue y Montes, *La Constitución y los estados excepcionales*, Madrid 1903.

A törvényhozás által adott felhatalmazás alapján törvényhozási tárgyakban kibocsátott miniszteri rendeletet szabad-e újabb felhatalmazás nélkül rendeleti úton megváltoztatni? [Kann die auf Grund einer Ermächtigung der Gesetzgebung in Gesetzgebungsangelegenheiten erlassene Ministerialverordnung ohne neuere Ermächtigung im Verordnungswege abgeändert werden?] (A Magyar Jogászyűlés Évkönyve [Jahrbuch des Ungarischen Juristentages], Jahrg. IX, 1885 und Jahrg. X, 1889/90. Besonders die Gutachten v. Concha (Jahrg. IX, Bd. I, S. 300 f.) und Ernst Nagy (Jahrg. X, Bd. I, S. 262 f.). — Concha, *Politika*, Bd. I: Alkotmánytan [Verfassungslehre], 2. Aufl., Budapest 1907, S. 581 f. und Bd. II: Közigazgatás [Verwaltungslehre], Budapest 1905, S. 167 f. — Csekey, Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya [Ernst

Nagy und die neue Richtung der Methodologie des ungarischen Staatsrechtes] (Magyar Jogászegyleti Értekezések [Abhandlungen des Ungarischen Juristenvereins], Neue Folge Bd. XVIII, H. 89, S. 137—236), Budapest 1926, S. 202 f. — Faluhelyi, Magyarország közjoga [Ungarns Staatsrecht], Pécs [Fünfkirchen] 1926, Bd. I, S. 22 f. — Grosschmid, a. a. O. S. 125 f. — Harrer, Az állami szervezet alapjai különös tekintettel a végrehajtó hatalomra [Die Grundlagen der staatlichen Organisation mit besonderer Berücksichtigung der vollziehenden Gewalt], Budapest 1910, S. 33 f. — Jászi, a. a. O. S. 133 f. — Kmety, Magyar közjog [Ungarisches Staatsrecht], 6. Aufl., Budapest 1926, S. 49 f. — Márffy, a. a. O. Bd. I, S. 16 f. — Molnár, Magyar közjog [Ungarisches Staatsrecht], 2. Aufl., Pécs [Fünfkirchen] 1926, Bd. I, S. 10 f. — Nagy, a. a. O. S. 23 f. und S. 361 f. — Polner, A háború esetére szóló kivételes hatalom [Die für den Fall des Krieges geltende Ausnahmegehalt] (Jogállam [Der Rechtsstaat], Jahrg. XVI, 1917, S. 25 f.). — Derselbe, A háború okából tett különös intézkedések [Die vom Kriege veranlassten besonderen Massnahmen] (ebenda Jahrg. XIII, 1914, S. 489 f.). — Derselbe, A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban [Die vollziehende Gewalt in der ungarischen Verfassung], Budapest 1893, S. 10 f. und S. 46 f. — Tomcsányi, A magyar közigazgatási jog alapintézményei [Institutionen des ungarischen Verwaltungsrechts], Budapest 1926, S. 35 f. — Derselbe, Magyar közjog [Ungarisches Staatsrecht], Budapest 1926, S. 24 f. — Vasváry, A magyar közigazgatás központi alapszervei [Die Zentralgrundorgane der ungarischen Verwaltung], Budapest 1902, S. 18 f.

Krejčí, Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt in der modernen Demokratie], Praha [Prag] 1924. — Neubauer, Meze moci nařizovací [Die Grenzen der Verordnungsgewalt] (Časopis pro právní a státní vědu [Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaft], Jahrg. VII, 1924, S. 39 f.). — Petržila, Delegace moci zákonodárné a normativní theorie [Delegation der gesetzgebenden Gewalt und die normative Theorie] (ebenda Jahrg. VIII, 1915, S. 6 f.). — Weyr, Soustava československého práva státního [System des tschechoslowakischen Staatsrechts], 2. Aufl., Praha [Prag] 1924, S. 228 f.

Rarincescu, Decretele-legi și dreptul de necesitate, studiu de drept public comparat [Dekret-Gesetze und das Notrecht, eine vergleichende staatsrechtliche Studie], București [Bukarest] 1924. (Bibliographie S. 4—8.)

I. Die Verordnung ist die wichtigste generelle Rechtsquelle des Verwaltungsrechts. Der Grund hierfür liegt im engen Zusammenhange des Verwaltungsrechts mit den Lebenserscheinungen. Bei ihrem Wechsel und ihrer Vielgestaltigkeit kann die schwerfällige Gesetzgebung nicht Schritt halten oder häufig nur die allgemeinen Richtlinien festlegen; im übrigen muss es aber den Verwaltungsorganen überlassen werden, innerhalb des vom Gesetzgeber aufgestellten Rahmens allgemeine Anordnungen zu treffen, die sich den verschiedenartigen sachlichen und

örtlichen Verhältnissen mehr anpassen. Deshalb kommt der Verordnung auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts eine viel bedeutendere Rolle zu, als auf dem des einheitlicher gestalteten Privat- und Strafrechts.

Unter Verordnungen versteht man also die allgemeinen Anordnungen, welche von den Organen der vollziehenden Gewalt ausgehen.

Dieser allgemeine, formale Begriff entspricht auch der Auffassung des estnischen Verwaltungsrechts, welches — wie in so Vielem — auch in dieser Beziehung auf dem russischen Recht basiert. Der Artikel 122 der russischen Grundgesetze vom 23. April 1906 sagte: „Obligatorische Verordnungen, Instruktionen und Verfügungen, die vom Ministerrat, von den Ministern und den Chefs der besonderen Hauptverwaltungen und ebenso von anderen hierzu gesetzlich bevollmächtigten Behörden erlassen werden, dürfen nicht den Gesetzen widersprechen.“¹ Unter diesen Organen, denen das Verordnungsrecht zustand, hat man ausser den Ministern die Generalgouverneure, Gouverneure, Stadthauptmänner, ferner die Organe der landschaftlichen und städtischen Selbstverwaltung und derjenigen Institutionen, welche die Aufgaben der Staatsverwaltung verfolgen, verstanden.

Dieser Begriff des Verordnungsrechts ist aber zu weitgehend. Im engeren Sinne wird unter der Bezeichnung „Verordnung“ nur die Regierungsverordnung verstanden, der gegenüber alle anderen Verordnungen durch die Bezeichnung des Organs, welches die Verordnung erlässt, unterschieden werden (z. B. Polizeiverordnung, Gemeindeverordnung usw.).

Ausser diesen formalen Kennzeichen sind die Verordnungen von anderen Verwaltungsakten inhaltlich zu unterscheiden.

Man muss nämlich die Verordnung von der autonomen Satzung, der Verwaltungsvorschrift und der Verfügung scharf abgrenzen. Die Verordnung ist eine Willenserklärung der Zentralverwaltungsorgane, während die autonome Satzung ihren Ausgangspunkt bei den mit der Ausübung der örtlichen Verwaltung betrauten Selbstverwaltungskörpern hat.² Die Verordnung enthält allgemein verbindliche

¹ Abgedruckt bei Schlesinger, a. a. O. S. 430. Die deutsche Übersetzung wurde nach dem russischen Original verbessert.

² Die herrschende Lehre stellt wenig glücklich die Staatsverwaltung der Selbstverwaltung gegenüber, obwohl es sich hier um die Funktion der

Rechtssätze (Rechts- oder Gemeinverordnung), während die Verwaltungsvorschrift grösstenteils nichts anderes als ein verallgemeinerter Dienstbefehl ist, der von jeder Staatsstelle erlassen werden kann, sofern sie einen Untergebenen, ihr dienstlich zum Gehorsam Verpflichteten unter sich hat. Die Verordnung enthält allgemeine und abstrakte Anordnungen,³ während die Verfügung die Regelung individueller und konkreter Angelegenheiten zum Gegenstande hat. Die Verordnung schafft eine neue objektive Norm, während die Verfügung der Anwendung einer objektiven Norm dient.

Wie also aus dem oben Ausgeführten hervorgeht, sind zu unterscheiden: die Anordnungen der Zentralorgane der öffentlichen Verwaltung von denen der Selbstverwaltungen, die verbindliche Rechtssätze enthaltenden von den innerdienstlichen, dann die allgemeine Regeln enthaltenden von denen, die sich auf einen konkreten Fall beziehen.

Leider ist dieser Unterschied in der estnischen Rechtsprache noch gar nicht durchgeführt. Verordnungen, autonome Satzungen und Verwaltungsvorschriften werden alle mit dem Ausdruck „määrus“ (Verordnung) bezeichnet, worunter ebensogut Gemeinverordnungen wie Verwaltungsvorschriften verstanden sein können. Nicht selten bezeichnet die Regierung die von ihr erlassene Verordnung einfach als „Beschluss der Freistaatlichen Regierung“ (Vabariigi Valitsuse otsus). Es kommt aber besonders in den anfangs herausgegebenen Rechtsquellen vor, dass die Verordnung „korraldus“ benannt wird, obwohl dieser Ausdruck

Zentral- und örtlichen Organe ein und derselben öffentlichen Verwaltung handelt, so dass auch die Selbstverwaltung lediglich Staatsverwaltung ist.

³ Deshalb ist Triepel nicht beizustimmen, wenn er sagt: „Der Verordnung ist nur überlassen, was sich als sachlich oder örtlich beschränkter Teil der dem Gesetzgeber gestellten Aufgabe darstellt. Das Allgemeine gehört immer dem Gesetz; der Verordnung gehört nur das Besondere, nur das, was nach der jeweiligen Staats- und Rechtsanschauung nicht eine ganze »Materie«, sondern bloss ein verhältnismässig kleiner Ausschnitt aus einer solchen ist.“ Empfiehlt es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen? (Verhandlungen des Zweihunddreissigsten Deutschen Juristentags, Berlin 1922, Bd. II, S. 25.) — Noch weiter geht Poetzsch, wenn er der Verordnung nur die ausführenden Einzelheiten überlassen wissen will, so dass „notwendig jede zulässige Rechtsverordnung zur Ausführungsverordnung wird“. Ebenda S. 35.

heute für „Verfügung“ in Anspruch genommen wird.⁴ Die Verordnungen werden unter diesen verschiedenartigen Benennungen im „Riigi Teataja“ publiziert. Den rechtlichen Unterschied kann man nur nach der die betreffende Anordnung erlassenden Behörde und nach dem Inhalte der Anordnung feststellen.

Ebenso wie der technische Ausdruck für die Abgrenzung der rechtlichen Natur, fehlt hier auch eine entsprechende Bestimmung des gesatzten Rechts über die Verkündung der Verordnungen. Nach einem veralteten Gesetz⁵ vom 30. Dezember 1918 betr. die zeitweilige Ordnung über die Herausgabe und Verkündung der Gesetze und Regierungsverordnungen (R. T. Nr. 1 — 1919, Gesetznr. 1, Kapitel V, § 1 und § 3, Punkt a)) geschieht die Verkündung der Verordnungen in demselben Staatsanzeiger, in welchem die Gesetzespublikation stattfindet. Für das Inkrafttreten gibt es in Estland ebenfalls keine den gegenwärtigen rechtstheoretischen Prinzipien entsprechende gesetzliche Vorschrift. Nach der eben erwähnten Bestimmung der zeitweiligen Regierung tritt die Verordnung, falls in ihrem Text kein anderer Termin vorgesehen ist, am Tage ihrer Veröffentlichung im R. T. „und nach Eintreffen der entsprechenden Nummer an dem betreffenden Orte“ in Kraft. Hier handelt es sich

⁴ Der Ausdruck „korraldus“ wird sogar für Gesetze gebraucht. In diesen Fällen hat er die Bedeutung von „Ordnung“ (z. B. Zivilprozessordnung) und entspricht der russischen Bezeichnung „у́чреждение“ (Bezeichnung für Gesetze sowohl über die Organisation als auch über das Verfahren und die Aufgaben von Behörden). Z. B. „Politsei korraldus“ und „Kriminaal-politsei korraldus“ (R. T. Nr. 4/5 — 1920); „Eesti Vabariigi kaitsepolitsei korraldus“ [Schutzpolizeiordnung der Republik Estland] (R. T. Nr. 61/62 — 1920); „Haridusministeeriumi korraldus“ [Organisation des Bildungsministeriums] (R. T. Nr. 19—1921); „Eesti Punase Risti korraldusseadus“ [Organisationsgesetz des Estnischen Roten Kreuzes] (R. T. Nr. 33/34 — 1923); das zeitweilige Organisationsgesetz über die Vereinigung der Aussen-, Kriminal- und Schutzpolizei [Välis-, kriminaal- ja kaitsepolitsei ühendamine ajutine seadus] (R. T. Nr. 68 — 1924) sagt im § 2: „Kuni sellekohase politsei üldise korraldusseaduse maksmapanekuni . . .“ [Bis zum Inkrafttreten des betreffenden allgemeinen Polizeiordnungsgesetzes . . .]; usf.

⁵ Zu dieser Zeit übte die estnische temporäre Regierung nicht nur die Regierungsgewalt, sondern auf Grund des Beschlusses des Landschaftsrates [Maanõukogu] auch die gesetzgebende Gewalt aus (R. T. Nr. 3 und 4 — 1918). — Vgl. Madison, Üks vananenud seadus [Ein veraltetes Gesetz] (Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. V, 1925, S. 313 f.). — Derselbe, Administratiivsete määruste ja korralduste avaldamiskord [Das Verkündungsverfahren der Verwaltungsverordnungen und Verfügungen] (ebenda S. 675 f.).

wieder um eine Vermischung des formellen mit dem materiellen Publikationsprinzip.⁶ Der Grund dafür lag darin, dass die genannte Bestimmung die Verkündung von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Verfügungen zusammengefasst hat. Für die beiden ersteren gilt jedoch nur die formelle Verkündung, die beiden letzteren dagegen müssen den Interessierten tatsächlich zugestellt werden. (Anstatt „Publikation“ hier „Intimation“.)

Die Verkündung ist für die rechtliche Qualifizierung der Verordnung das wesentlichste Moment. Da es sich hier um Rechtssetzung handelt, ist die Verordnung nicht an einzelne Behörden (wie die Verwaltungsvorschrift) oder an einzelne Personen (wie die Verfügung) adressiert, sondern an die ganze Öffentlichkeit, weshalb die Verkündung ein wichtiges Erfordernis ihrer bindenden Kraft sein wird. Eine Verordnung, die nicht in gehöriger Weise kundgemacht worden ist, kann nicht als Gemeinverordnung betrachtet werden, sondern sie wird je nach ihrem Inhalt Dienstanweisung oder eine andere Art von Verwaltungsvorschrift sein. Die Verkündung ist bei der Verordnung ebenso wichtig wie beim Gesetz. Sie bedeutet hier die Verkündung in der vom Recht vorgeschriebenen Form, unter öffentlichrechtlicher Verantwortung und Authentizität. Deshalb wäre es ausserordentlich wichtig, eine gesetzliche Regelung der Verkündung der Verordnungen in Estland vorzunehmen, wie dies vor kurzem im Deutschen Reiche und in Preussen geschehen ist.⁷

⁶ S. oben S. 23 f.

⁷ Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923 (RGBl. I, S. 959). Das Gesetz ist seit dem 1. November 1923 in Kraft. — Vgl. dazu Jastrow, a. a. O. S. 77 und S. 97 f. — Schiller, a. a. O. — Siehe ferner das preussische Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 9. August 1924 (GesS. S. 594), abgedruckt bei Helfritz, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung (Jahrb. öff. R., Bd. XIV, 1926, S. 270).

Die Reform des Verkündungsverfahrens von Verordnungen wäre in Estland umso mehr wünschenswert, als die diesbezüglichen formalen Rechtssätze des oben erwähnten zeitweiligen Verkündungsverfahrens von 1919 in der Praxis undurchführbar sind. Nach diesen Rechtssätzen ist der Minister berechtigt, Verordnungen zu erlassen; um dieselben jedoch auch in Kraft zu setzen, dazu bedarf er noch der Mitwirkung eines Mitgliedes der Regierung, nämlich des Justizministers. Nach dem Kapitel V, § 3, Punkt b) des Gesetzes vom 30. Dezember 1918 (R. T. Nr. 1—1919, Gesetznr. 1) unterliegen alle von den Ministerien erlassenen Verwaltungsakte (administratiivsed korraldused) der Kontrolle des

II. In der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft ist es üblich, ebenso wie bei den Gesetzen, einen doppelten Sinn der Verordnungen zu unterscheiden. Die Verordnung im materiellen Sinne bedeutet eine Anordnung der öffentlichen Verwaltung, die keinen Rechtssatz enthält. Im formellen Sinne ist dagegen Verordnung auch der Rechtssatz, falls derselbe ohne Mitwirkung der Gesetzgebung erlassen worden ist.⁸

Es wurde bereits schon beim Gesetz darauf hingewiesen,⁹ dass diese Unterscheidung rein doktrinär und für das positive Recht überflüssig ist. Diese Theorie war noch nach der Abschaffung der absoluten Monarchie, wo sie ihren Ausgang nahm, zu

Justizministeriums. Der § 4 des II. Kapitels macht es zur Aufgabe und Pflicht des Justizministers, darauf zu achten, dass die Verordnungen, welche seitens der Regierungsgewalt erlassen werden: 1. einer dazu berechtigten Quelle entstammen, 2. auf einem geltenden Gesetz begründet sind, 3. mit der Deklaration der zeitweiligen Regierung in Einklang stehen und 4. den äusseren und inneren technischen Forderungen entsprechen. Demzufolge würde sich das Verordnungsrecht des einzelnen Ministers darin erschöpfen, die Verordnung abzufassen und zu unterfertigen. Ob sie verkündet wird oder nicht, d. h. ob sie Rechtsnormcharakter erhält oder nicht, bleibt von der Beschlussfassung des Justizministers abhängig. (Die sich daran knüpfenden verfassungsmässigen Folgen legt M a d d i s o n in seinen auf S. 49, Anm. 5 angeführten Artikeln zutreffend dar.) Die Aufsicht des Justizministers, solange die Herausgabe des Staatsanzeigers („Riigi Teataja“) unter seiner Verantwortung steht, dürfte sich bloss darin äussern, ob die Verkündung der Verordnungen formell und technisch dem Verkündungsverfahren entspricht. Jede weitere Befugnis, welche eigentlich schon die materielle Auslegung der Rechtsnorm bedeutet, sollte dem Gericht zugestanden werden. Diese Auffassung entspricht den sowohl im GG. wie auch in der Verwaltungsgerichtsordnung geäusserten Grundgedanken.

⁸ S. J e l l i n e k, Georg, a. a. O. S. 368. — L a b a n d, Staatsrecht, Bd II, S. 86 f. — S c h o e n, Die Verordnungen, S. 248. — Die französischen Theoretiker teilen diese Scheidung des Verordnungsbegriffes nicht. Von den bedeutenderen ist D u g u i t der einzige, der die formelle und materielle Seite der Verordnungen für seine eigene Terminologie akzeptiert. Seiner Auffassung nach ist die Verordnung materiell Gesetz, formell Akt der Verwaltung, aber diese formelle Seite, die Instanz, die sie erlässt, bestimmen ihr Wirkungskraft, Wirkungsbereich und Rechtskontrolle. (Traité, t. II, p. 183 et s., p. 186, p. 247 et s., p. 272 et s. et p. 399 et s.)

⁹ S. oben S. 10 f. — Nach M a d d i s o n wird das Gesetz auch in Estland nur formell aufgefasst. Er meint jedoch, dass es mit dem GG. nicht in Einklang steht, denn dasselbe macht absichtlich einen Unterschied zwischen den vom Riigikogu erlassenen Gesetzen und anderen Willensäusserungen desselben, das bedeutet aber, dass das GG. beim Gebrauche des Wortes „seadus“ ein Gesetz im materiellen Sinne versteht. Seadusest põhi-

verwerten, in dem Verfassungsstaat jedoch, wo die Rechtserzeugungsstufen auch nach den Organen getrennt und ihre Funktionskreise positiv geregelt sind, hat sie keine praktische Bedeutung.¹⁰ Es liegt also kein Grund vor, das Gesetz mit der Rechtsnorm zu identifizieren. Der Gesetzesbegriff muss im formellen Sinne aufgefasst werden, ganz abgesehen von seinem Inhalt.¹¹

Bei der Verordnung liegt die Sache anders. Wie schon dargelegt, ist nicht jede Anordnung des zur Herausgabe einer Verordnung ermächtigten Organs als Verordnung zu qualifizieren. In ihr müssen gewisse formelle und materielle Erfordernisse zusammentreffen. Falls die einen oder die anderen fehlen, kann nicht mehr von einer Verordnung die Rede sein. Wenn z. B. eine Anordnung von der Legislative getroffen wird, ist sie schon keine Verordnung mehr, was ihr Inhalt auch sein mag; wenn andererseits ihr Inhalt kein gemeinverbindlicher Rechtssatz, sondern eine auf einen konkreten Fall bezügliche Verfügung ist, kann sie wiederum nicht als Verordnung bezeichnet werden, sei es auch, dass sie von der Regierung getroffen wurde.

Wenn es sich also um den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung handelt, ist unser Ausgangspunkt immer nur ein formeller. Gesetz ist die Äusserung der höchsten, verfassungsrechtlich zur Rechtssetzung berufenen Organe (der Legislative) in Gesetzesform; Verordnung dagegen ist die allge-

seaduse seisukohalt [Über das Gesetz vom Standpunkte des Grundgesetzes] (Eesti Politseileht [Eestnisches Polizeiblatt], Jahrg. V, 1925, S. 789). — Diese Bestimmung des GG. betrifft jedoch nicht die Unterscheidung der Gesetze im formellen und materiellen Sinne, sondern vielmehr die Abgrenzung der gesetzgeberischen Tätigkeit der Staatsversammlung von dem Anteil derselben an der verwaltenden Tätigkeit des Staates.

¹⁰ Besonders zutreffend sagt Holstein: „Der Vorgang der Zentralisierung der Rechtsquellen hat sich bei uns [in Deutschland] nicht unter dem Konstitutionalismus, sondern unter dem Absolutismus im Zusammenhang seines Strebens nach einem Rechtssetzungsmonopol des Staates vollzogen; sein Hilfsmittel war infolgedessen nicht das Gesetz, sondern die Verordnung und so war es zunächst ein bloc réglementaire, nicht ein bloc légal, der entstand.“ (A. a. O. S. 356.)

¹¹ Vgl. Fleischmann über den „neuen formalisierten Gesetzesbegriff“: „Nur das Gesetz im formellen Sinne ist Gesetz im konstitutionellen Sinne, zum Unterschiede jetzt von der Verordnung. Die Verfassungsurkunde ist die Scheidelinie, an der der Begriff „Gesetz“ seine Klarheit und Festigkeit gewinnt, indem die Buntheit einer früheren Periode verschwindet.“ (Die materielle Gesetzgebung, S. 224.)

meine Anordnung der Organe der vollziehenden Gewalt (Exekutive) in Form einer Verordnung. Jeder weitere Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung bezieht sich nicht auf den Begriff, sondern auf ihre rechtliche Natur, ihre Beziehung zueinander.

Das Gesetz ist demnach prinzipiell unbegrenzt und seine einzige Bindung ist ein Grundgesetz, während sich die Verordnung ausschliesslich im Rahmen des Grundgesetzes und Gesetzes bewegen kann. Das Gesetz kann alles in seine Sphäre ziehen, die Verordnung jedoch beschränkt sich nur auf das vom Gesetz nicht normierte und der Gesetzgebung nicht vorbehaltene Gebiet. Ein weiterer Unterschied zwischen dem Gesetz und der Verordnung ist die s. g. „formelle Gesetzeskraft“. Das bedeutet, dass die Bestimmungen des Gesetzes nur auf demselben Wege, auf dem sie entstanden sind, also nur durch ein neues Gesetz abgeändert, aufgehoben, oder authentisch ausgelegt werden können, das Gesetz jedoch entzieht jedem diesbezüglichen Staatsakt anderer Form die Wirksamkeit. Die Träger des Verordnungsrechts können dagegen nur eigene Verordnungen und solche der ihnen untergeordneten Organe, nicht aber ein Gesetz ändern. Endlich ist das Gesetz in den meisten Staaten inhaltlich unüberprüfbar. Der Verordnung gegenüber jedoch steht dem Richter — dem ordentlichen, wie dem Verwaltungsrichter — ein Prüfungsrecht sowohl formell wie materiell zu. In einigen Staaten haben sogar Verwaltungsbeamte Prüfungsrecht den Verordnungen gegenüber.

Der bloss formelle Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung tritt besonders in der neuesten Theorie zutage. Sowohl für die staatsrechtliche Literatur, wie auch für die Praxis der demokratisch-republikanischen Verfassungen gilt das Ideal der Gewaltentrennung als veraltet. Gesetzgebung und Verwaltung werden nicht mehr als zwei grundverschiedene und voneinander zu trennende Gewalten betrachtet, sondern man ist vielmehr der Ansicht, dass die Einheit der Staatsgewalt die Verschiebung der ursprünglichen Zuständigkeitsordnung des (besonders monarchisch-) konstitutionellen Staates fordert. Nach der Stufentheorie der normativen Rechtslehre¹² ist die Normsetzung ein stufen-

¹² Vgl. Kelsen, Hauptprobleme, S. XV f. und die dort angeführte Literatur der s. g. „jungösterreichischen Schule“. — Derselbe, Staatslehre, S. 243 f. und passim. — Die Stufentheorie besonders entwickelt von Merk l, a. a. O. S. 181 f.

weiser fortschreitender Prozess, in dem die Gesetzgebung und die Vollziehung nicht als wesensverschiedene Funktionen nebeneinander stehen, sondern als über- und untereinander bestimmte Rechtserzeugungsstufen gelten. Die ursprüngliche theoretische Bestrebung, die Lebenstätigkeit des Staates nach innen durch die Legislative auch inhaltlich zu bestimmen, tritt immer mehr zugunsten der Exekutive zurück. Durch die Machtverschiebung in den modernen Demokratien von der Gesetzgebung an die Regierung, welche hier ihrem Charakter nach nur als ein parlamentarisches Exekutivkomitee zu betrachten ist, mildert sich der alte Gegensatz zwischen Gesetz und Verordnung, und man könnte sagen, dass das Schwergewicht politischer und juristischer Bedeutung besonders seit dem Kriege und vornehmlich auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts sich immer mehr zugunsten der Verordnung verschiebt.¹³

Mit Hilfe der Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung im formellen und materiellen Sinne wird also weder der Wirkungskreis der Gesetzgebung festgesetzt, noch der Sachbereich der Verordnung gegenüber der Gesetzgebung geschützt. Die theoretische Abgrenzung des Sachbereiches der Verordnung hat nur insoweit eine Bedeutung, als die Vermutung auf diesem Gebiete für die Freiheit des Ordnungsrechtes der Regierung spricht, und, sofern die rechtlich allmächtige Gesetzgebung ausdrücklich nicht anders verfügt, steht das Ordnungsrecht der Regierung hier auf einem festen Boden. Eine Regelung durch Verordnung ist nur in denjenigen Fällen ausgeschlossen, wo eine Regelung durch Gesetz ausdrücklich der Gesetzgebung vorbehalten oder schon erfolgt ist. Dies erklärt sich aus der Rechtslage, wonach die gesetzgebende Gewalt über der vollziehenden steht.¹⁴

III. Wenn auch nicht allgemein anerkannt, so hat doch die Theorie des vorrevolutionären deutschen Staatsrechts bezüglich der Einteilung der Verordnungen in *Rechtsverordnungen* und *Verwaltungsverordnungen* eine überwiegende Annahme gefunden.¹⁵ Das Wesen der Rechtsverordnung besteht

¹³ Vgl. Ereký, a. a. O. Bd. I, S. 164. — Holstein, a. a. O. S. 372.

¹⁴ S. Jellinek, Georg, a. a. O. S. 256. — Molnár, Kormányrendeletek [Regierungsverordnungen], S. 34. — Fleischmann, Materielle Gesetzgebung, S. 225.

¹⁵ Vgl. die Literaturnachweise bei Meyer — Anschütz, a. a. O.

nach der herrschenden Lehre darin, dass sie einen Rechtssatz, das der Verwaltungsverordnung, dass sie eine Verwaltungsvorschrift enthält. Unter einem Rechtssatz wird bei dieser Gegenüberstellung eine Rechtsnorm verstanden, die mit Gebot oder Verbot in den Rechtsstand, d. h. in Freiheit und Eigentum der Untertanen eingreift. Die Verwaltungsverordnung dagegen ist eine Vorschrift einer Verwaltungsbehörde für ihre untergebenen Stellen, die sich in Erfüllung der Dienstpflicht nach ihr zu richten haben.

Diese Auffassung der herrschenden Lehre ist insofern nicht zutreffend, als die Verwaltungsverordnungen auch Rechtsnormen sind. Sie setzen objektives Recht, nicht nur indem sie mittelbar auf die Untertanen wirken, sondern auch dann, wenn sie im Kreise des Staatsapparats bleiben.¹⁶ Nach der Seite des materiellen Rechtsgehalts sind also beide Gattungen Rechtsverordnungen. Dabei sind sie aber auch beide Verwaltungsverordnungen, erscheinen doch beide im Bereiche des Verwaltungsrechts. Deshalb betrachtet das französische Recht alles Verordnungsrecht als einheitliches Recht.¹⁷ Die Unterscheidung

S. 668 f. und S. 672. — Gegen diese Einteilung werden zwei verschiedene Einwände erhoben. Nach dem einen seien „Rechtssatz und Verwaltungsbefehl . . . nicht Gegensätze, auch der Verwaltungsbefehl sei ein Rechtssatz.“ (Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895—7, Bd. I, S. 484. — Ebenso Martitz, a. a. O. S. 50.) Andererseits jedoch: „Wenn aber jetzt Verordnung im Gegensatz zu Verwaltungsvorschrift schlechthin schon Rechtssetzung bedeutet, so ist die «Verwaltungsverordnung» eine solche, die Recht setzt für das Gebiet der Verwaltung, wie in «Verwaltungsgesetz» der Zusatz ja auch nicht einfach die Verneinung der Rechtssetzung ausdrückt.“ (Mayer, Otto, a. a. O. Bd. I, S. 84, Anm. 6.)

¹⁶ Vgl. Kelsen, Hauptprobleme, S. 558 f. — Derselbe, Staatslehre, S. 237. — Holstein, a. a. O. S. 368. — Schoen, Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen, S. 137.

¹⁷ In der deutschen Theorie ist die Verordnung in ihrer normalen Form keine Rechtsnorm, sondern nur Vorschrift auf dem Gebiete der Verwaltung. Eben deshalb schafft sie kein Recht, sondern sie bewegt sich innerhalb der vom Recht gesetzten Schranken. In der neuen französischen Theorie dagegen kann die Verordnung in jeder ihrer Erscheinungsformen die gleiche rechtliche Wirkung haben wie das Gesetz, kann Rechtsnormen aufstellen, Rechtssphären begründen und ändern. Der Unterschied liegt nur darin, dass diese rechtliche Wirkung auf dem Gebiete der „vie civile“ in der Form des Gesetzes dauerhafteren, gefestigteren Charakter, auf dem Gebiete der Verwaltung aber einen „caractère provisoire et révocable“ haben wird. Gemeinsam ist jedoch in der französischen und der deutschen

soll daher nicht nach dem materiellen Rechtsgehalt, sondern nach dem Umfang ihrer Wirksamkeit vorgenommen werden. Aus diesem Grunde haben wir die Gruppierung der herrschenden Lehre verworfen und dem dargelegten Standpunkt zufolge *Gemeinverordnungen* und *Verwaltungsvorschriften* unterschieden.¹⁸

In der estnischen Rechtssprache gibt es sogar einen dem Russischen entlehnten Ausdruck, der dem oben ausgeführten Sinn ziemlich nahe kommt, obwohl er für die Regierungsverordnungen nur ausnahmsweise angewandt wird. Gewöhnlich werden mit demselben die autonomen Satzungen der kommunalen Selbstverwaltungskörper, die hier auch *Verordnungen* genannt werden,

Theorie, dass alle diejenigen Rechtssätze, die bestimmt sind, in die Rechtssphäre des Untertanen einzugreifen, der Form des Gesetzes bedürfen. — Vgl. vornehmlich Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 52 et s. — Dazu Wittmayer, *Bedeutung und Entwicklung der „sekundären“ Gesetzgebung in Frankreich*, S. 87 f. — Holstein, *a. a. O.* S. 331 f. — In der belgischen Theorie wird zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen auch kein Unterschied gemacht, nicht einmal von denen, die den Gegensatz von formellem und materiellem Gesetz annehmen. (So Giron, *Le droit administratif de la Belgique*, Bruxelles 1881, t. I, p. 83 et s. — Orban, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Liège — Paris 1906—8, t. II, p. 261 et s.) Alle sind sich jedoch darüber einig, dass Verordnungssetzung „*législation*“ ist, und die Verordnung in keinem inneren Gegensatz zum Gesetz steht. (So auch Vauthier, der den obigen Gegensatz ablehnt, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien* [Marquardsens Handbuch des Oeffentlichen Rechts, Bd. IV, Hlbd. I, Abt. 5], Freiburg i. Br. 1892, S. 77 und S. 80 f. — Errera, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien* [Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. VII], Tübingen 1909, S. 73.)

¹⁸ In den neuen deutschen republikanischen Verfassungen gibt es auch keine einheitliche Terminologie. Die Unterscheidung wird überhaupt nur in der bayerischen und württembergischen Verfassungsurkunde konstatiert. Jene gibt Bestimmungen über „*Verwaltungsverordnungen*“ und „*Rechtsverordnungen*“ (§ 61 Ziff. 6 und § 75), diese über „*Verwaltungsverordnungen*“ und von Behörden und Körperschaften zu erlassende „*Rechtsvorschriften*“ (§§ 56 und 62 Abs. 2). Die anderen Verfassungen, welche von dieser Unterscheidung der Verordnungen ausgehen, erwähnen nur die *Verwaltungsverordnungen*. Ebenso verfährt auch die Reichsverfassung, in deren Art. 77 der stehende Ausdruck „*Verwaltungsvorschriften*“ in der zweiten Lesung des Verfassungsausschusses an Stelle des vorher gebrauchten Ausdruckes „*Verwaltungsverordnungen*“ nur gewählt wurde, um aus den an den Ausdruck „*Verwaltungsverordnungen*“ sich immer wieder anknüpfenden Debatten über Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnungen herauszukommen“, nicht um einen anderen Begriff einzuführen. (Siehe Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung, S. 428. — Vgl. Schoen, *Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen*, S. 134 f.)

bezeichnet. Dieser Ausdruck heisst „obligatorische Verordnung“ (sundmäärus oder sunduslik määrus, wörtlich Zwangsverordnung, im Russischen *objazatelnoe postanovlenie*). Durch diese Bezeichnung kommt jedenfalls die generelle und imperativische Art des in der Gemeinverordnung zur Wirkung gelangenden Willens zum Ausdruck, wobei jedoch nicht ausgeschlossen ist, dass auch reine Verwaltungsvorschriften unter Umständen mittelbare gemeinverbindliche Wirkungen zu entfalten vermögen. Für die Verwaltungsvorschriften gibt es im Estnischen vorläufig keinen gemeingültigen Ausdruck. In der Literatur braucht man die Bezeichnung „*valitsuseeskiri*“, die die wörtliche Übersetzung von Verwaltungsvorschrift ist. Praktisch wird die Unterscheidung nicht durchgeführt; für die eine Kategorie der Verwaltungsvorschriften, nämlich für die Dienstanweisung, wird die Bezeichnung „Rundschreiben“, „Zirkular“ (*ringkiri*) gebraucht.¹⁹

Hat eine Verordnung einen materiell verschiedenen Inhalt in dem Sinne, dass sie sowohl gemeinverbindliche Rechtssätze als auch einfache Verwaltungsvorschriften enthält, so muss sie

¹⁹ Im italienischen Verwaltungsrecht findet sich der Ausdruck „*regolamento pubblico*“ und „*regolamento interno*“. Diese Bezeichnung entspricht der im Text ausgeführten Auffassung. Vgl. Presutti: „*Occorre distinguere i regolamenti veri e propri, che comunemente si chiamano pubblici, dai regolamenti interni, circolari, normali, istruzioni e simili.*“ A. a. O. vol. I, p. 81. — Im ungarischen Verwaltungsrecht hat sich die Terminologie auch nicht durchgesetzt. Die Bezeichnung „Normverordnung“ (*szabályrendelet*) wird nur auf die autonomen Satzungen der Selbstverwaltungskörper angewandt. In der Literatur unterscheidet man Verordnung (*rendelet*) und Dienstverordnung (*szolgálati rendelet*). Vgl. Jászi, a. a. O. S. 134. — Tomcsányi, *Közigazgatási jog* [Verwaltungsrecht], S. 38. — Ereky teilt die Quellen des Rechtes nach der in ihnen miteinbegriffenen bindenden Kraft in zwei Gruppen: in Rechtsquellen und Vorschriften. Die ersteren sind allgemein verbindlich, die letzteren jedoch nur relativ, innerhalb einer gewissen Organisation. (A. a. O. Bd. I, S. 161.) — In England weist das „Report of the Royal Commission on the Poor Laws“ auf die Missstände, die sich für die Verwaltung aus mangelnder Unterscheidung zwischen Ausführungsverordnungen (d. h. Gemeinverordnungen) einerseits und blossen Dienstinstruktionen (d. h. Verwaltungsvorschriften) andererseits ergeben, hin: „Quite apart from their particular contents, however, the Orders of the Local Government Board appear to us unsuited for modern administration, owing to their failure to distinguish in form between peremptory laws which have to be applied judicially and inflexibly, and administrative injunctions serving as ideals and patterns which can only be carried out with such modifications as local circumstances require.“ (Vol. III, being the Minority Report, p. 353 sq.) — Siehe dazu Koellreutter, a. a. O. S. 88 f.

den öffentlichrechtlichen Grundsätzen beider Arten von Verordnungen genügen.

Die Verschiedenheit dieser Grundsätze offenbart sich in Folgendem:

1. *Gemeinverordnungen* dürfen nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden; der Erlass der Verwaltungsvorschriften bedarf keiner gesetzlichen Ermächtigung.

2. *Gemeinverordnungen* müssen ordnungsgemäss verkündet werden; Verwaltungsvorschriften bedürfen keiner Verkündung, sie können von den höheren Verwaltungsbehörden vermöge ihrer Dienstgewalt in beliebiger Form den unteren Organen zugestellt werden.

3. Die Verletzung einer *Gemeinverordnung* begründet eine Beschwerde als Rechtsmittel, welche eine Entscheidung erfordert. Verletzt dagegen der Beamte eine Verwaltungsvorschrift, so hat das nur eine disziplinare Bestrafung zur Folge. Dem geschädigten Privaten stehen hier keine Rechtsmittel zur Abstellung von Rechtsverletzungen zu, er kann sich höchstens bei der vorgesetzten Behörde des Beamten beschweren und diese dadurch, falls sie es noch nicht von Amts wegen vorgenommen hat, zum Einschreiten veranlassen.²⁰

Die Befugnis, Verwaltungsvorschriften an die ihnen untergeordneten Verwaltungsstellen zu erlassen, ergibt sich für die Regierungsorgane schon aus dem Zweck ihrer Bestellung. Wenn die Verwaltung die Aufgabe hat, für Ausführung und richtigen Vollzug der Gesetze zu sorgen, so muss ihr auch das Recht zustehen, über die Anwendung und Auslegung der Gesetze, wie über den formellen Dienstbetrieb an die unterstellten Behörden und Beamten Dienstanweisungen zu erlassen, ferner muss sie auch die Befugnis haben, die zur Ausführung der Gesetze notwendigen Behörden und Ämter zu organisieren, wo dies von den Gesetzen selbst nicht vorgenommen worden ist, und schliesslich muss es ihre Aufgabe sein, die Benutzung der Anstalten zu regeln, welche Objekt ihrer Tätigkeit sind.

Nach allen diesen Gesichtspunkten pflegt man als wichtigste Arten der Verwaltungsvorschriften zu unterscheiden: 1. die Ausführungs- oder Vollzugsvorschriften, 2. die Dienstanweisungen, Instruktio-

²⁰ Beispiele bei Fleiner, a. a. O. S. 65.

nen oder Reglements, 3. die Organisationsvorschriften und 4. die Anstaltsordnungen. Die herrschende Lehre braucht in allen diesen Zusammensetzungen gemäss der Terminologie von Rechts- und Verwaltungsverordnungen anstatt „Vorschriften“ den Ausdruck „Verordnungen“. ²¹

Von den eben angeführten Arten der Verwaltungsvorschriften können die Ausführungs- und Vollzugsvorschriften materiell auch Gemeinverordnungen sein, wie auch beiden Gruppen gleichzeitig angehören. Sonst bilden jedoch die Verwaltungsvorschriften nicht Quellen des Verwaltungsrechts. Nur die Gemeinverordnungen gelten als Verwaltungsrechtsquellen. Im Folgenden werden wir daher unter Verordnungen immer allgemein verbindliche Rechtssätze enthaltende, d. h. Gemeinverordnungen verstehen.

IV. Zwischen den Verordnungen können nach drei Gesichtspunkten Unterschiede gemacht werden: A) formell, B) materiell und C) nach ihrer Rechtsgrundlage.

ad A) **Formell**, d. i. nach dem Erlasser, teilt man die Verordnungen im estnischen Verwaltungsrecht ein, wie folgt:

1. **Regierungsverordnungen**, welche von der freistaatlichen Regierung (vabariigi valitsus) erlassen und vom Staatsältesten, von einem Minister und dem Staatssekretär unterzeichnet werden;

2. **Ministerialverordnungen**, welche von einzelnen Ministern erlassen, von denselben oder in deren Auftrag von einem höheren Beamten des Ministeriums (Gehilfe des Ministers usw.) unterfertigt werden. Die von zwei oder mehreren Ministern im Einverständnis erlassenen Verordnungen müssen aber von allen betreffenden Ministern gegengezeichnet werden.

ad B) **Materiell**, d. i. nach dem Inhalt, sind die folgenden Arten von Verordnungen zu unterscheiden:

1. **Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen**, in welchen die Vorbedingungen der Gesetzesanwendung von der Regierung geschaffen werden..

2. **Gesetzvertretende und gesetzergänzende Verordnungen**, durch welche der Mangel an gesetzlichen

²¹ Ihre nähere Detaillierung siehe bei Anschütz, Deutsches Staatsrecht, S. 163 f. — Meyer — Anschütz, a. a. O. S. 669 f. — Schoen, Die Verordnungen, S. 252 f. — Fleiner, a. a. O. S. 62 f., S. 157 f. und S. 313 f.

Normierungen ersetzt oder die Defekte der lückenhaften Gesetze ergänzt werden.

3. Ausnahme- oder gesetzsuspendierende Verordnungen, durch welche die Regierung im Falle von äusserer oder innerer Gefahr auf Grund verfassungsmässiger Ermächtigung Gesetze, die die Grund- und Freiheitsrechte der Untertanen sichern, aufheben und zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötige Massnahmen treffen kann.

4. Notverordnungen oder Verordnungen mit Gesetzeskraft, welche auf Grund verfassungsmässiger Ermächtigung von der Regierung erlassen werden können in Fällen, in denen das Staatsinteresse eiligst einen Gesetzgebungsakt fordert, dieser sich jedoch nicht so schnell, wie es nötig ist, herbeiführen lässt.

Einige dieser verschiedenen Arten von Verordnungen erfordern eine nähere Erörterung.

ad 1. Die Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen (elluviimise või korraldavad määrused) haben die Aufgabe, den im Gesetz niedergelegten Willen des Gesetzgebers näher zu erläutern und zu voller Entfaltung zu bringen.²² Sie sind

²² So Fleiner, a. a. O. S. 75. — „Dem Inhalte nach kann die Vollzugsverordnung niemals neue Rechtssätze enthalten. Sie macht vielmehr von den bereits durch das Gesetz fixierten neuen Rechtspflichten der Untertanen Gebrauch“ (Jellinek, Georg, a. a. O. S. 379). — Die Ausführungsverordnung hat nur „fertig zu denken, was im Gesetze schon gewollt ist“ (Mayer, Otto, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen [Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. IX], Tübingen 1909, S. 177). — „«Ausführung» der gesetzlichen Regeln hat den Sinn von Detaillierung, Entwicklung, Entfaltung“ (Land, Staatsrecht, Bd. II, S. 88). — „... die Ausführungsverordnung soll den Zweck des Gesetzes herbeiführen helfen, nicht aber hemmen, auch nicht ihn erweitern. Sie soll wollen, was das veranlassende Gesetz will: alles, aber nicht mehr.“ (Anschütz, Staatsrecht, S. 165.) — „Vollziehung der Gesetze [bedeutet] sprachgebräuchlich nur Vollzugsanweisung an die Behörden oder Anwendung auf einen zu entscheidenden Fall, nicht aber Fortsetzung der gesetzgeberischen Tätigkeit selbst“ (Tezner, a. a. O. S. 94). — In der französischen Theorie wird die Verordnung als „complément de la loi“, als „prolongement de la loi“ und als „législation secondaire“ bezeichnet. Im strengsten und eigentlichsten Sinne sind die règlements d'administration publique nur Ausführungsverordnungen, welche eine vom Gesetze vorgesehene und erwünschte Ergänzung vornehmen. (So Hauriou, Précis de droit administratif, p. 63. — Duguit, Traité, t. II, p. 247. — Dazu Wittmayer, Bedeutung und Entwicklung der „sekundären“ Gesetzgebung in Frankreich, S. 72.)

immer unselbständige Verordnungen, d. h. akzidentaler Natur, in dem Sinne, dass sie sich an ein bestimmtes Gesetz anschliessen, ein von diesem unabhängiges Dasein nicht besitzen und mit dem Aufhören desselben ihre Wirksamkeit ipso facto einbüssen.

Ihre rechtliche Grundlage beruht aber nicht auf der einfachen Vollzugsklausel der Gesetze, laut welcher bestimmte Regierungsorgane (hauptsächlich die Minister) mit der Ausführung, ozw. dem Vollzug derselben beauftragt werden, sondern entweder auf der Bestimmung der Verfassung über das Verordnungsrecht oder überhaupt auf dem prinzipiellen Wirkungskreis der Regierung. Nach dem § 60, Punkt 7 des estnischen GG. „erlässt [die Regierung] im Einklang mit den Gesetzen Verordnungen und Verfügungen.“²³ Indem also die Vollzugsklausel des Gesetzes nichts weiter als eine Kompetenzbestimmung ist, und die im Rahmen der einfachen Vollzugsklausel sich bewegenden Ausführungsverordnungen nichts mehr als blossе Erläuterungen des Gesetzestextes in der Form von Anweisungen an die Behörden über die von ihnen zu entfaltende Tätigkeit enthalten, haben wir es nicht mit Gemeinverordnungen, sondern nur mit Ausführungs- oder Vollzugsvorschriften zu tun, welche also eine Art der Verwaltungsvorschriften bilden.²⁴ Die Ausführungsbestimmungen können sich jedoch auch rechtssatzmässig an die Untertanen wenden, denselben im Interesse der gesicherten Durchführung des Gesetzes Pflichten auferlegen, in welchen Fällen es sich um eine Ausführungs- oder Vollzugsverordnung, d. i. Gemeinverordnung, handelt. In diesen Fällen bedarf es aber einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung. Die Durchführungsbestimmungen können also materiell Verwaltungsvorschriften oder Verordnungen sein, wie auch beiden Gruppen gleichzeitig angehören.²⁵

ad 2. Gesetzvertretende und gesetzergänzende Verordnungen sind bestimmt, Anordnungen, welche in den Wirkungskreis der Gesetzgebung gehören und welche von der-

²³ Nach dem Art. 67 der belgischen Verfassung vom 7. Februar 1831: „Il [le roi] fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“ (Daresté, Les constitutions modernes, 3e éd., Paris 1910, t. I, p. 84.)

²⁴ Siehe oben S. 57 f.

²⁵ Vgl. oben S. 59.

selben überhaupt nicht oder nur mangelhaft normiert wurden, ohne besondere gesetzliche Ermächtigung auf dem Wege der Verordnung zur Geltung zu bringen.

Der Unterschied zwischen einer gesetzvertretenden und gesetzergänzenden Verordnung ist eher nur quantitativ, weshalb es in der Praxis des öftern schwer fallen wird, die Grenzlinie zwischen denselben zu ziehen.

Trotzdem werden die gesetzvertretenden Verordnungen in Staaten mit starrer Verfassung,²⁶ die also im Verordnungsrecht eine Delegation der Gesetzgebung sehen, nicht zugelassen. In Staaten jedoch mit historischer oder biegsamer Verfassung, laut welcher das Verordnungsrecht eine selbständige, unmittelbar kraft der Verfassung gegebene Rechtssetzungsmacht der Regierung ist,²⁷ spielen die gesetzvertretenden Verordnungen eine wichtige, wenn nicht die bedeutendste Rolle auf dem Gebiete des Verordnungsrechts; so z. B. in Ungarn, wo diese Verordnungen *gesetzersetzende* (törvénypótló),²⁸ oder in Italien, wo

²⁶ Diese Gegenüberstellung von „rigid and flexible constitutions“ stammt von Bryce. (Eingehend ausgeführt von Dicey, a. a. O. p. 87, p. 122 sq. and p. 469 sq.) Unter dem ersten Begriff versteht er eine Verfassung, welche ein einheitliches Gesetzinstrument ist, das die Struktur, das Ziel, die Machtbefugnisse und den Mechanismus einer Regierung vorschreibt. Dieses Verfassungsinstrument bildet eine Kategorie für sich und ist über die gewöhnlichen Gesetze durch den Umstand erhaben, dass seine Schöpfung und die Art seiner Änderung nicht ebenso wie die gewöhnlichen Gesetze durch das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren herbeigeführt werden kann, sondern auf einem bestimmt vorgeschriebenen Weg, um ihm dadurch grössere Dauer und Stabilität zu sichern. (Moderne Demokratien, deutsche Übertragung aus dem Englischen, München 1923—6, Bd. II, S. 12.) Nach Bryce ist auch die französische Verfassung starr, da sie nur unter erschwerenden Formen geändert werden kann. Darin weicht sie ab von den Verfassungen Grossbritanniens, Neuseelands, Italiens, Belgiens, Hollands, Ungarns und der skandinavischen Länder; denn in allen diesen Staaten sind die Gesetze, durch die der Bau und die Machttträger der Regierung bestimmt sind, nicht vor den anderen Gesetzen ausgezeichnet. Andererseits ist die Verfassung der Republik Frankreich nicht wie die starren geschriebenen Verfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika, der Schweiz, Kanadas, Australiens und Südafrikas in einer Urkunde gegeben, sondern in drei Verfassungsgesetzen. (Ebenda Bd. I, S. 242.) — Über die estnische Verfassung siehe oben S. 29 f.

²⁷ Über diese Gegenüberstellung vgl. unten ad C).

²⁸ Nur Kmetty braucht den Ausdruck gesetzvertretende (törvényhelyettesítő) Verordnung (a. a. O.). — Der in Ungarn allgemein benutzte Ausdruck „gesetzersetzende Verordnung“ kommt einmal auch bei Jellinek vor, der ihn als Synonym für gesetzvertretende Verordnung anwendet (a. a. O. S. 384). Letztere bedeutet jedoch bei ihm die Notverordnung (ebenda S. 376 f.).

sie *regolamenti indipendenti* genannt werden.²⁹ Das gilt aber auch für Frankreich, wo die materielle Einteilung der Verordnungen keinen Fuss gefasst hat.³⁰

In der deutschen Rechtssprache werden unter gesetzvertretenden Verordnungen heute die Rechtsverordnungen im allgemeinen verstanden.³¹ Dort fällt also dieser Begriff im oben angegebenen Sinne (gesetzersetzende Verordnung) vollständig weg. Von gesetzergänzenden Verordnungen wird auch nur in der älteren Literatur gesprochen,³² während die neuere dieselben unter den Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen einbegreift.³³

²⁹ Siehe Romano, *Principii di diritto amministrativo Italiano*, 3. ed., Milano 1912, p. 24.

³⁰ Die französische Theorie versteht unter dem Begriff *complément de la loi* nicht nur die Ergänzung des Gesetzes, sondern auch die Interpretierung desselben, d. h. die verdeutlichende Entfaltung der im Gesetz vorhandenen Elemente der Rechtssetzung an der Vielheit der Einzelfälle (Holstein, a. a. O. S. 352). — Der ungarische Rechtsgelehrte Molnár unterscheidet gesetzersetzende, gesetzergänzende und gesetzinterpretierende Verordnungen, mit deren Hilfe die Regierung das fehlende Gesetz ersetzt, das lückenhafte ergänzt und den richtigen Sinn des unklaren Gesetzes feststellt (Közjog [Staatsrecht], Bd. I, S. 25).

³¹ So z. B. Fleiner, a. a. O. S. 70 und S. 75. — Nawiasky, *Bayerisches Verfassungsrecht*, München, Berlin u. Leipzig 1923, S. 423. — Stier-Somlo, *Staatsrecht*, Bd. I, S. 334. Diese Autoren brauchen neustens den Ausdruck: gesetzvertretend. — Otto Mayer nennt sie „besonders ermächtigte Verordnungen“ (Staatsrecht, S. 177).

³² So bei Loening, der sie *Ergänzungsverordnungen* nennt (a. a. O. S. 230). — Bei Jellinek, der für die gesetzergänzenden Verordnungen, ebenso wie Loening, stets Delegation durch ein spezielles Gesetz verlangt, den auf Grund der allgemeinen Ermächtigungen der Verfassungen erlassenen Ausführungsverordnungen dagegen grundsätzlich die Kraft, neue Rechtssätze zu erzeugen, abspricht (a. a. O. S. 379 f.). — Von den neueren Schriftstellern braucht der Österreicher Herrnritt die Bezeichnung *gesetzvertretend* synonym (in Klammern) mit *gesetzergänzenden* Verordnungen. Er versteht jedoch darunter Verordnungen, „die auf Grund besonderer Delegation durch das Gesetz eine in die Zuständigkeit des Gesetzes fallende Bestimmung autoritativ feststellen.“ (Grundlehren, S. 88.)

³³ So z. B. Rosin, Heinrich, a. a. O. S. 35. — Laband, *Staatsrecht*, Bd. II, S. 88. — Anschütz, *Staatsrecht*, S. 165. — Am ausgeprägtesten kommt dies bei Schoen in den folgenden Worten zum Ausdruck: „In der Ausführungsverordnung können nicht nur die im Gesetze in allgemeinerer Fassung gegebenen Rechtsnormen ins Detail ausgeführt wiederholt, sondern auch neue, die gesetzlichen ergänzende Rechtsnormen aufgestellt werden, welche den Vollzug des Gesetzes im Sinne des Gesetzgebers sicherstellen.“ (Die Verordnungen, S. 253.)

Da die neue Chartaverfassung der Republik Estland auch zu den starren Verfassungsurkunden gehört,³⁴ kann hier von gesetzvertretenden Verordnungen in dem oben dargelegten Sinne nicht die Rede sein. Die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen gesetzergänzenden Verordnungen werden auch mehr in der Form von Vollzugsverordnungen erlassen.

ad 3. Die Grundlage zur Erlassung von Ausnahmeverordnungen ist in dem Ausnahmezustand zu suchen. Das Vorbild für die gesetzliche Regelung des Ausnahmezustandes findet sich in Frankreich. Ebendaher stammt die früher für den ganzen Ausnahmezustand gebrauchte Bezeichnung „Belagerungszustand“ (*état de siège*), die jetzt eine verschärfte Form des ersteren bedeutet.³⁵ Besonders entwickelte Gesetzgebungsakte über den Ausnahmezustand haben diejenigen Staaten aufzuweisen, in denen sich häufig Umwälzungen ereigneten. Damit ist die gewisse Vollkommenheit der Gesetzgebung über den Ausnahmezustand in Spanien³⁶ und in Russland³⁷ zu erklären.

Auch das estnische GG. kennt den Begriff des Ausnahmezustandes, indem es in § 60, Punkt 5 ausspricht: die Regierung „proklamiert den Ausnahmezustand“³⁸ sowohl in einzelnen Gebietsteilen des Staates, als auch im ganzen Staat und legt diesen Beschluss der Staatsversammlung zur Bestätigung vor“.

³⁴ Vgl. oben S. 29 f.

³⁵ Das erste Gesetz überhaupt, das den Belagerungszustand kennt, ist das französische, unter der Jacobinerherrschaft erlassene, vom 10. Juli 1791. — Vgl. Reinach, a. a. O. p. 92 et s. — Dupuy, *L'état de guerre et ses effets vis-à-vis des ressortissants de l'Etat*, Paris 1912, p. 37 et s. — Strupp, *Deutsches Kriegszustandsrecht*, Berlin 1916, S. 2 f. — Gmelin, *Der Ausnahmezustand*, S. 156. — Kronheimer, *Das Verordnungsrecht*, S. 445 f. (Er gibt die ganze Literatur an.) — Schmitt-Dorotič, *Die Diktatur*, München 1921, S. 171 f. — Hedemann, „Ausnahmezustand“, Artikel im *Politischen Handwörterbuch*, hrsg. v. Herre, Leipzig 1923, Bd. I, S. 131 f. — Hatschek, *Deutsches Staatsrecht*, Bd. II, S. 157 f. — Meissner, a. a. O. S. 165 f. — Rărăncescu, a. a. O. S. 107 f.

³⁶ Vgl. Posada, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid 1893, t. I, p. 103 s. — Derselbe, *Spanisches Staatsrecht* (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXIV), Tübingen 1914, S. 72 f. — Manzanque y Montes, a. a. O. — Gmelin, *Studien zur spanischen Verfassungsgeschichte*, Stuttgart 1905, passim.

³⁷ Vgl. besonders Gessen, a. a. O. — Gribowski, a. a. O. S. 158 f.

³⁸ Im Original heisst es wörtlich „Schutzzustand“ [„kaitseisukord“]. In der estländischen deutschen Zeitungssprache ist diese Wiedergabe zu lesen, aber die gemeinverständliche Bezeichnung ist dafür „Ausnahmezustand“.

Eine bemerkenswerte Auslegung des Ausnahmezustandes hat neulich die Verwaltungssektion des Staatsgerichts der Republik Estland in den Motiven ihres Urteils vom 1. Oktober 1926 (Nr. 812³⁹) in Sachen des Sequesters über die Russisch-Baltische Werft gegeben.³⁹ Aus der Fassung des § 26 des GG.⁴⁰ zieht das Gericht den Schluss, dass 1. der Umfang des Ausnahmezustandes [erakorraline seisukord] durch Sondergesetze festgelegt sein muss; 2. dass der Ausnahmezustand, bei dem die Freiheiten und die verfassungsmässigen Rechte der Bürger eingeschränkt werden können, allgemein die Benennung „Zustand des Schutzes“ [„kaitseseisukord“] trägt, und 3. dass der Ausnahmezustand nur terminiert sein kann. Die Regierung proklamierte am 1. Dezember 1924⁴¹ den „Kriegszustand“ [„sõjaseisukord“], die Staatsversammlung aber bestätigte den „Zustand des Schutzes“ [„kaitseisukord“]. Weder die Regierung, noch die Staatsversammlung hat dabei die Sondergesetze bestimmt, welche den Umfang des Ausnahmezustandes näher festlegen sollen, d. h. welche Art von Ausnahmezustand gemeint war. Aus dem Wortlaut des Beschlusses der Regierung, wie auch aus dem Charakter der nachfolgenden Tätigkeit der Regierung (der Ernennung des Oberkommandierenden und der Ausstattung des Ministers des Innern nach Aufhebung jenes Postens mit den Vollmachten eines Generalgouverneurs) geht jedoch hervor, dass die Regierung den „Kriegszustand“ gemeint hat. So hat offenbar auch die Staatsversammlung den proklamierten Ausnahmezustand aufgefasst, da sie anderenfalls die Handlungsweise der Regierung als ungesetzlich erachtet hätte. Weiter ist auch nicht anzunehmen, dass, wo ohnehin auch vor dem 1. Dezember 1924 in einigen Teilen des Lan-

³⁹ Auszugsweise abgedruckt im Revaler Boten, Jahrg. 1926, Nr. 235.

⁴⁰ Dieser § lautet wie folgt:

„Die Aufzählung der Rechte und Freiheiten der Bürger in den vorstehenden §§ (6—24) schliesst die anderen Rechte nicht aus, die sich aus dem Sinn dieser Verfassung ergeben oder sich mit ihm im Einklang befinden.

Ausserordentliche Beschränkungen der Freiheiten und Grundrechte der Bürger treten in Kraft anlässlich des in gesetzlicher Ordnung auf eine bestimmte Dauer proklamierten Ausnahmezustandes auf Grund und in den Grenzen der entsprechenden Gesetze.“

⁴¹ Bekanntlich wurde Tallinn [Reval], die Hauptstadt der Republik Estland, an diesem Tage von einer aus der Sowjetunion auf Veranlassung der III. Internationale herübergeschickten bewaffneten bolschewistischen Bande putschweise angegriffen, der Angriff aber in wenigen Stunden vereitelt.

des der Kriegszustand herrschte, die Staatsversammlung am 1. Dezember 1924, in der Stunde besonderer Gefahr, eine schwächere Form des Ausnahmezustandes einzuführen willens gewesen wäre.

Aus den Bestimmungen und der staatsgerichtlichen Auslegung des GG. geht hervor, dass der Umfang des Ausnahmezustandes in Estland durch Sondergesetze festgelegt werden muss. Da jedoch solche bis zur Zeit fehlen, ist man genötigt, auf die diesbezüglichen alten russischen Gesetze zurückzugreifen. Selbst das Erkenntnis des Staatsgerichtes unterscheidet auf Grund des geltenden Rechtes drei Arten des Ausnahmezustandes: 1. den Zustand des verstärkten Schutzes,⁴² 2. den Zustand des ausserordentlichen Schutzes⁴³ und 3. den Kriegszustand.⁴⁴ Laut dem § 26, Abs. 2 des GG. muss die Verhängung des Ausnahmezustandes auf eine bestimmte Dauer erfolgen.⁴⁵

Diesen Ausführungen des Staatsgerichtsurteils gegenüber wurden schon vor der Verkündung des Erkenntnisses bzw. seiner Motive verschiedene Auslegungen der diesbezüglichen Gesetze

⁴² Estnisch: kõvendatud valvekord, russisch: polozenie ob usilennoj ochrane. Geregelt im Gesetz über die Massregeln zum Schutz der Staatsordnung und der öffentlichen Sicherheit. (Svod Zakonov Bd. XIV, Ausgabe 1916, Art. 91—126.) Das Gesetz wurde noch am 14. August 1881 erlassen.

⁴³ Estnisch: erakordne valvekord, russisch: polozenie o črezvyčajnoj ochrane. (Ebenda Art. 127—166.)

⁴⁴ Estnisch: sõjaseisukord, russisch: voennoe polozenie. (Svod Zakonov Bd. II, Beilage zu § 23 des Organisationsgesetzes der Allgemeinen Gouvernementsverwaltung.)

⁴⁵ Laut Bestimmungen des angeführten russischen Gesetzes hat jedoch nach Ablauf eines Jahres seit dem Tage der Verhängung des Zustandes des verstärkten Schutzes und nach Verlauf von sechs Monaten seit dem Tage der Verhängung des Zustandes des ausserordentlichen Schutzes der Minister des Innern sich behufs der Fortdauer dieser Massregeln mit einem Antrag an den Ministerrat zu wenden. — Das Staatsgericht hat es für einen wesentlichen Mangel des Akts der Proklamierung des Ausnahmezustandes am 1. Dezember 1924 befunden, dass sowohl die Regierung, wie die Staatsversammlung versäumt haben, entsprechend dem § 26 des GG. die Frist der Verhängung des Ausnahmezustandes festzusetzen. Trotzdem hat es die Proklamierung des Ausnahmezustandes am 1. Dezember 1924 nicht als ungültig betrachten können. — Diesem Mangel wurde neulich insofern abgeholfen, als die Regierung in einem Beschluss vom 17. November 1926 den Endtermin der Dauer des Ausnahmezustandes [im Originaltext: sõjaseisukord (kaitseisukord)] in denjenigen Gebietsteilen, wo er bis jetzt noch nicht aufgehoben worden ist, auf den 1. Januar 1928 festsetzte (R. T. Nr. 89—1926). Dieser Beschluss bedarf natürlich noch der Bestätigung der Staatsversammlung.

verlautbart.⁴⁶ Maddison bezweifelte sogar nach der Entscheidung des Staatsgerichts die Rechtswirksamkeit des russischen Gesetzes über den Zustand des verstärkten Schutzes. Er ist der Meinung, dass dieses Gesetz ein zeitweiliges gewesen sei, auf drei Jahre bestimmt und nachher immer auf ein Jahr verlängert.⁴⁷ Am 4. September 1917 verlor es aber vollständig seine Wirksamkeit. Die von der Konstituierenden Versammlung [Asutava Kogu] erlassene „Zeitweilige Regierungsordnung für die Republik Estland“ [Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord] (R. T. Nr. 44—1919) spricht in ihrem § 15, Punkt a) aus, dass die Regierung der Republik „für die innere und äussere Sicherheit und den Schutz der Republik sorgt“, und so kann sie „im Notstande in der Zwischenzeit der Sessionen der Konstituierenden Versammlung im ganzen Staat oder in dessen einzelnen Teilen den Kriegszustand [sõjaseisukord] verhängen.“ Infolgedessen besitzt Estland ausser diesem kein Sondergesetz den Ausnahmezustand betreffend, dessen einzige Art der Kriegszustand ist.⁴⁸

Aus allem diesem geht hervor, dass die Frage des Ausnahmezustandes in Estland auch nach dem oben besprochenen Erkenntnis der Verwaltungssektion des Staatsgerichts (die Oberinstanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit) jetzt verworren ist, und es wäre höchst notwendig, durch die Erlassung eines Gesetzes Klarheit in diese Dinge zu bringen.⁴⁹

⁴⁶ Vgl. die betreffenden Artikel von Susi und Maddison, a. a. O.

⁴⁷ Von diesen s. g. zeitweiligen Gesetzen galt in Russland das zutreffende Witzwort, dass sie die längste Dauer besitzen.

⁴⁸ Siehe Maddison, Veel kaitseseisukorras [Nochmals über den Ausnahmezustand] (Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. VI, 1926, S. 649 f.). — Derselbe, Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus [Die Frage des Kriegszustandes in der I. Staatsversammlung] (ebenda S. 745 f.).

⁴⁹ Sehr empfehlenswerte Richtlinien würden dazu die Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Jena am 14. und 15. April 1924 über: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung bieten. (Abgedruckt in den Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 1, Berlin u. Leipzig 1924. — Vgl. dazu Stier-Somlo, Die zweite Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer [Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VII, 1924, S. 91 f.].) — Auch der Deutsche Juristentag in Heidelberg vom 11. bis 13. September 1924 hat sich mit dieser Frage befasst und für die beschleunigte Regelung des Ausnahmerechts wie des Notverordnungsrechts eingehende Leitsätze aufgestellt. (Abgedruckt in den Verhandlungen des Dreunddreissigsten Deutschen Juristentags, Berlin u. Leipzig 1924, ferner bei Jellinek, Walter, Das Verfassungsrecht auf dem 33. Deutschen Juristentag [Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VII, 1924, S. 353 f.].)

Der juristische Begriff und die rechtliche Natur der Ausnahmeverordnungen können folgendermassen charakterisiert werden.⁵⁰

a) Sie werden ebenso wie die Notverordnungen von der Regierungsgewalt zur Überwindung staatlicher Notstände durch Abänderung oder Aufhebung der geltenden Rechtsordnung von der vollziehenden Gewalt erlassen. Neben dieser begrifflichen Übereinstimmung sind jedoch die Ausnahmeverordnungen von den Notverordnungen scharf zu unterscheiden. Die Verschiedenheit ihrer rechtlichen Natur offenbart sich gerade in dieser Absonderung wie folgt:

α) Ihre Voraussetzungen betreffend, wenn sie vorhanden sind, kann die Ausnahmeverordnung zu jeder Zeit, die Notverordnung dagegen nur im Falle des rechtlichen Nichtbeisammenseins der Gesetzgebungskörperschaft erlassen werden.

β) Hinsichtlich der zur Abwendung des Notstandes erforderlichen Mittel kann die Gesetzgebung, wenn sie den Ausnahmezustand nicht auf Einzelfälle beschränkend, sondern auf prinzipieller Grundlage normieren will, die Rechtsnormen, deren Aufhebung durch Ausnahmeverordnungen möglich ist, aufzählend schon im voraus festsetzen. Die Normierung des Notverordnungsrechts mittels einer solchen Enumerationsmethode wäre dagegen beinahe unmöglich, denn die ausserordentlichen Fälle, in denen die Mitwirkung des Parlaments in dessen rechtlichem Nichtbeisammensein durch Notverordnungen zu ersetzen ist, sind unabsehbar.

γ) Ihren Inhalt betreffend besteht die Verschiedenheit zwischen diesen beiden Gattungen der Verordnung darin, dass die Ausnahmeverordnungen zu ihrem Gegenstand haben, durch zeitweise Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen oder gewisser Gesetze die Befugnisse der Staatsgewalt gegenüber der persönlichen Freiheit der Untertanen zu erweitern; während die Notverordnungen alles zu ihrem Inhalt haben können, was Gegenstand der Genehmigung der Gesetzgebung sein kann, ausgenommen die von den Grundgesetzen normierten Lebensgebiete. Während durch die Ausnahmeverordnungen hauptsächlich nur bestehende Gesetze zeitweise ausser Kraft gesetzt werden, kann durch die Notverordnungen auch positives Recht geschaffen werden.

⁵⁰ Ihre Definition siehe oben S. 60.

δ) Bedeutend ist der Unterschied zwischen den Ausnahme- und Notverordnungen hinsichtlich ihres Charakters. Die ersteren sind die Exekutive betreffende Regierungsakte, die letzteren dagegen die Legislative berührende Gesetzgebungsakte.⁵¹ Von der Ausnahmeverordnung wird nämlich nur ausgeführt, was vom Gesetzgeber angeordnet oder erlaubt wurde. Von der Notverordnung dagegen wird etwas vorgenommen, dessen Verrichtung unter normalen Verhältnissen zur Befugnis nicht der Regierung, sondern der Gesetzgebung gehört. Die erstere Tätigkeit hat eine auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassene spezielle Art von Verordnung, die letztere dagegen eine *sui generis* Rechtsquelle, die mit dem Gesetz gleiche Kraft besitzt, zum Ergebnis.⁵²

b) Träger der Ausnahmegewalt ist in Estland die Regierung (GG. § 60, Punkt 5), im Deutschen Reiche der Reichspräsident (Reichsverfassung Art. 48). Beide können die ganze Ausnahmegewalt delegieren mit Ausnahme der Verordnungsgewalt.⁵³ Die Praxis kennt aber die Delegation des Verordnungsrechtes auch an die Generalgouverneure (Regierungskommissare) und sogar an die Militärbefehlshaber. Nach dem russischen Gesetz steht den Generalgouverneuren (Gouverneuren, Stadthauptleuten) im Falle der Verhängung des Ausnahmezustandes das Recht zu, allgemein verbindliche Verordnungen zu erlassen, welche die Verhinderung einer Störung der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit des Staates bezwecken. Da das estnische GG. das Verordnungsrecht der Regierung in Form einer allgemeinen Ermächtigung überträgt und von einer Subdelegation nicht einmal an die einzelnen Minister Erwähnung tut,⁵⁴ scheint die Praxis mit dem Geist des GG. nicht im Einklang zu stehen. Solange jedoch den Ausnahmezustand betreffend kein estnisches Sondergesetz erlassen ist, kann das Ausnahmeverordnungsrecht des Generalgouverneurs auf Grund des angeführten russischen Ge-

⁵¹ So Spiegel, Ausnahmezustand, S. 370. — Derselbe, Notverordnungen, S. 719. — Arndt, Bruno, a. a. O. S. 37. — Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 559. — Nach Kronheimer muss der allgemein sicherheitspolizeilich-politische Notstand des Staates als solcher vom bloss gesetzgeberischen Notstand wohl geschieden werden (Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung [Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VII, 1924, S. 315]).

⁵² Siehe unten S. 75.

⁵³ So richtig auch Hatschek, Deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 177.

⁵⁴ Siehe unten C).

setzes als geltendes Recht betrachtet werden. Der § 26, Abs. 2 des GG. gibt dazu die verfassungsmässige Grundlage, indem er den „Ausnahmestand auf Grund und in den Grenzen der entsprechenden Gesetze“ anordnet.⁵⁵

c) Gegenstand und Umfang des Ausnahmeverordnungsrechts kann in den einzelnen Staaten sehr verschieden geregelt werden.⁵⁶ In einigen bestehen sie nur gewohnheitsrechtlich,

⁵⁵ Eine mehrmals erörterte Frage ist, ob die vom Minister des Innern in seiner Eigenschaft als Generalgouverneur getroffenen Verfügungen im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens beim Staatsgericht überhaupt beklagt werden können. Die Verwaltungssektion des Staatsgerichts hat sich in den Motiven ihres oben angegebenen Erkenntnisses (siehe S. 65) auf den Standpunkt gestellt, dass der Minister des Innern, indem er die im Gesetz über den Kriegszustand vorgesehenen Vollmachten eines Generalgouverneurs ausübt, nicht als von der Regierung ernannter und ihr unterstellter Beamter, sondern als Glied der Regierung handelt. Daher kann sein Verhältnis zur Regierung nicht analog demjenigen, wie es seinerzeit in Russland zwischen Generalgouverneur und Regierung bestand, konstruiert werden, und kann das Recht, vom Minister des Innern als Generalgouverneur getroffene Verfügungen beim Staatsgericht zu beklagen, nicht angestritten werden. Dieser Auffassung gegenüber weist Maddison zutreffend hin, dass auch andere, ausserhalb der Regierung stehende Personen mit den Vollmachten eines Generalgouverneurs betraut werden können. Er kommt daher zum Ergebnis, dass es schwer sei, sich mit dem Urteil und dessen Begründung einverstanden zu erklären, nicht deshalb, weil die Kontrolle des Staatsgerichts nicht wünschenswert wäre, sondern weil das russische Gesetz über den Kriegszustand (§ 13) dies nicht zulässt. Richtig scheint also die Auffassung zu sein, dass der Minister des Innern in seiner Eigenschaft als Generalgouverneur der Regierung unterstellt ist, welche allein über seine Tätigkeit zu wachen befugt ist. — Vgl. dazu Maddison, *Kas vöib kaevata administratiiv-kohtu korras kindral-kuberneri otsuste, korralduste jne. peale?* [Kann man über die Entscheidungen, Verfügungen usw. des Generalgouverneurs auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit klagen?] (*Eesti Politseileht* [Estonisches Polizeiblatt], Jahrg. VI, 1926, S. 113 f.) — Derselbe, *Administratiiv-kohtu kontroll ja kindral-kuberner* [Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle und der Generalgouverneur] (*ebenda*, S. 570 f.). — Derselbe, *Riigikohtu kontroll ja sõjaseisukorra seadus* [Die Kontrolle des Staatsgerichts und das Kriegszustandsgesetz] (*ebenda*, S. 633 f.).

⁵⁶ Siehe für die Einzelheiten Brüss, *Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut* (Erlanger Dissertation), Cüstrin 1897, S. 9 f. — Haldy, *Der Belagerungszustand in Preussen* (Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, hrsg. v. Zorn u. Stier-Somlo, Bd. II, H. 2), Tübingen 1906. — Gmelin, *Über den Umfang des königlichen Vervordnungsrechts und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien* (Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, H. XII), Karlsruhe 1907, bes. S. 141 f. —

in anderen jedoch zwar verfassungsmässig, aber nur grundsätzlich, in anderen hinwieder sind sie auch in den Einzelheiten gesetzlich normiert. Im Allgemeinen kann der Gegenstand und der Umfang des Ausnahmeverordnungsrechtes folgendermassen charakterisiert werden. Die Ausübung der vollziehenden Gewalt wird auf andere als die regelmässig damit betrauten Organe übertragen. Diese werden ermächtigt, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die der Wiederherstellung oder auch nur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zu dienen bestimmt sind; bestehende strafrechtliche Tatbestände unter verschärften Strafschutz zu stellen, neue strafgesetzliche Anordnungen zu treffen; Strafgerichtsbarkeit und Strafverfahren abweichend vom ordentlichen Rechtsgang zu normieren; ferner ausserordentliche Beschränkungen der Freiheiten und Grundrechte der Bürger (wie die Unantastbarkeit der Person, der Wohnung, die Freiheit der Gedankenäusserung, das Brief- und Postgeheimnis, die Ausübung des freien Verkehrs, der Versammlungs- und Vereinsfreiheit, der Streikfreiheit und in gewissem Umfang auch die Gewährleistung des Privateigentums) anzuordnen.

Da — wie schon bemerkt wurde — Russland neben Spanien das meist entwickelte Recht des Ausnahmezustandes besessen hat, das bis in die Einzelheiten geregelt gewesen ist, sind diese Bestimmungen bis zur Erlassung eines diesbezüglichen estnischen Sondergesetzes gegenwärtig auch in Estland in Geltung.

Die Hauptbestimmungen des Gesetzes über den Kriegszustand⁵⁷ sind in Folgendem zusammenzufassen.

Bücher, Der Belagerungszustand im Deutschen Reiche und dessen Gliedstaaten, insbes. die Zuständigkeit zu seiner Verhängung (Dissertation), Borna-Leipzig 1909, S. 23 f. — P a l m e, Die Russische Verfassung, Berlin 1910, S. 70 f., S. 104 f. und S. 155. — N i c o l a i, Der reichs- und landesrechtliche Kriegszustand unter besonderer Berücksichtigung des badischen Rechts (Tübinger Dissertation), Stuttgart 1913. — W i l u t z k i, Das Recht des Belagerungszustandes (Dissertation), Breslau 1914. — B a t y — M o r g a n, War: its conduct and legal results, London 1915, p. 71 sq. — J è z e, L'exécutif en temps de guerre, p. 9 et s. — E r e k y, a. a. O. Bd. II, S. 544 f. — D ü r r, Das Recht des Belagerungszustandes in Bayern (Deutsche Juristenzeitung, Jahrg. XXV, 1920, Sp. 130 f.). — R a r i n e s c u, a. a. O. S. 107 f. — L e b l a n c, La loi et les pouvoirs de l'exécutif en temps de guerre (Revue critique de législation et de jurisprudence, mai 1925). — R o c c o, a. a. O. p. 187 e seg. — Siehe ferner die auf S. 64, Anm. 35 angeführte Literatur.

⁵⁷ Siehe oben S. 66, Anm. 44. — Vgl. dazu M a d d i s o n, Erakorralisest seisukorras (Über den Ausnahmezustand) (Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. VI, 1926, S. 92 f., S. 105 f. und S. 133 f.; bes. S. 135 f.).

Er sollte im eigentlichen Sinne des Gesetzes nur über Gebietsteile, die innerhalb eines Kriegsschauplatzes gelegen sind, verhängt werden (§ 1). Die Anwendung dieser ausserordentlichen Massregel wurde jedoch in der Wirklichkeit — wie in jedem kriegführenden Staate — bedeutend erweitert.⁵⁸ Bei Verhängung des Kriegszustandes verlieren der Zustand des verschärften Schutzes und der des ausserordentlichen Schutzes,⁵⁹ falls dieselben vorher proklamiert wurden, ihre Gültigkeit, und alle Rechte und Pflichten zur Wahrung der gesetzmässigen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit werden dem Oberbefehlshaber oder den Kommandierenden der Armeen übertragen (§ 8). Im Operationsgebiete der Armee ist der Generalgouverneur oder die mit den Rechten desselben betraute Person dem Kommandierenden der Armee unterstellt, wobei der letztere das Recht hat, die von den oben Genannten zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassenen Verordnungen und Verfügungen abzuändern und ihnen diesbezügliche Anordnungen zu geben (§ 13). In Gebieten, über die der Kriegszustand verhängt worden ist, sind die Polizeibehörden verpflichtet, der Militärobrigkeit in der Erfüllung ihrer Obliegenheiten in jeder Hinsicht behilflich zu sein (§ 14). Sämtliche Zivilbehörden, sowie auch die Stadt- und Kreisämter sind verpflichtet, der Militärobrigkeit jegliche Unterstützung angedeihen zu lassen in Angelegenheiten der Beschaffung von Angaben über die politische Zuverlässigkeit der Bevölkerung und einzelner Personen (§ 15). Die nicht zur Armee gehörenden Beamten der Zivilbehörden unterliegen in den sich im Kriegszustand befindlichen Gebieten hinsichtlich der im § 17 des Gesetzes vorgesehenen Verbrechen dem Kriegsgericht. Diese Verbrechen sind: 1. Aufruhr gegen die höchste Gewalt und Hochverrat; 2. vorsätzliche Brandstiftung oder Vernichtung oder Unbrauchbarmachung von Kriegsmaterialien oder überhaupt von allem, was zu den Mitteln der Verteidigung oder des Angriffs gehört, ebenso von Proviant- und Fouragevorräten; 3. vorsätzliche Vernichtung oder bedeutende Beschädigung von Wasserleitungen, Brücken, Dämmen, Schleusen, Wasserwerken, Brunnen, Wegen, Furten, oder von anderen ähnlichen zur Fortbewegung, zum Übersetzen, für die Schifffahrt, zur Verhinderung von Überschwemmungen

⁵⁸ Vgl. schon Gribowski, a. a. O. S 160.

⁵⁹ Beide werden in ihren Einzelheiten besprochen von Engelmann, a. a. O. S. 169 f. — Palme, a. a. O. S. 104. — Gribowski, a. a. O. S. 158 f.

oder für Wasserbeschaffung bestimmten Mitteln innerhalb des Gebietes der Kriegsführung; 4. vorsätzliche Vernichtung oder bedeutende Beschädigung von ebenda befindlichen, im Gebrauch der Regierung stehenden a) Telegraphen, Telephonen oder anderen zur Übermittlung von Nachrichten bestimmten Mitteln, b) Eisenbahnlinien, deren rollendem Bestande oder für gefahrlose Fortbewegung aufgestellten Eisenbahn- und Schiffahrtssignalgeräten, und 5. Angriff eines Postens oder einer Kriegswache oder bewaffneter Widerstand gegen Militär- oder Zivilpolizeibeamte, sowie auch Tötung eines Postens oder Polizeibeamten.

In Gebieten, über die der Kriegszustand verhängt worden ist, stehen die Rechte und Verpflichtungen zur Wahrung der gesetzlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit den Generalgouverneuren, in gewissen Fällen jedoch auch anderen mit den Rechten eines Generalgouverneurs betrauten Personen zu (§§ 18—19).

Der Inhalt der ausserordentlichen Vollmachten des Generalgouverneurs ist im § 19 des Gesetzes ausführlich bestimmt. Ihm steht das Recht zu, in Angelegenheiten, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betreffen, verbindliche Verordnungen zu erlassen; für eine Verletzung solcher Verordnungen Strafen zu verhängen bis zu drei Monaten Gefängnis oder Festungshaft oder eine Geldstrafe bis zu 3.000 Rubel (heute 300.000 Eestimark laut des Gesetzes vom 30. September 1921 [R. T. Nr. 86—1921]); die genannten Strafen mit eigener Gewalt zu vollziehen oder dazu andere zu bevollmächtigen; über solche Verbrechen und Vergehen, die der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterliegen und keine höheren Strafen als die oben genannten nach sich ziehen, im administrativen Wege zu entscheiden, indem er dieses öffentlich bekannt macht; einzelne, in den allgemeinen Strafgesetzbüchern vorgesehene Delikte den Kriegsgerichten zur Entscheidung nach den anlässlich des Kriegszustandes geltenden Gesetzen zu überweisen; ganze Gruppen von Verbrechen und Vergehen, die im § 17 nicht vorgesehen sind, der allgemeinen Gerichtskompetenz zu entziehen und den Kriegsgerichten zu übergeben, nachdem er dieses vorher öffentlich kundgemacht hat; Verhandlungen bei geschlossenen Türen über verschiedene Angelegenheiten zu fordern; in den der Kompetenz der Kriegsgerichte übergebenen Angelegenheiten die gefällten Urteile endgültig zu bestätigen; Versammlungen jeder Art zu

verbieten; die Schliessung von Handels- und Industrieunternehmungen jeder Art zu verfügen; die Herausgabe jeder Art von periodisch erscheinenden öffentlichen Druckwerken zu suspendieren; einzelnen Personen den Aufenthalt an den Orten, über welche der Kriegszustand verhängt ist, zu untersagen; Lehranstalten bis zu einer Frist von einem Monate zu schliessen; einzelne Personen aus den betreffenden Gebieten auszuweisen, ebenso auch Ausländer ins Ausland auszuweisen; bewegliches und unbewegliches Vermögen in Beschlag zu nehmen; die Beamten aller Ressorts mit Ausnahme der den drei obersten Rangklassen angehörenden Personen, sowie auch die durch Wahl in Selbstverwaltungsinstitutionen angestellten Personen ihres Amtes zu entheben (1—19 Punkt).

Wie schon bemerkt wurde, fand der Umfang des Ausnahmeverordnungsrechtes auch in Russland, wo sein Inhalt in den Einzelheiten gesetzlich vorgesehen war, im Kriege eine unermessliche Erweiterung. Das ganze Wesen des Ausnahmezustandes hat eine gewisse positive Umgestaltung erfahren. Sein Wesen erschöpft sich schon nicht mehr in der Ausserkraftsetzung organisatorischer Bestimmungen, sondern es besteht vielmehr in der Verstärkung der Polizeigewalt in der Richtung von Eingriffen in die Grundrechte. Dadurch ist aber die scharfe Unterscheidung zwischen Ausnahme- und Notverordnungen verwischt worden. Um das näher erklären zu können, sind zuvor als letzte Gattung der materiellen Einteilung der Verordnungen die Notverordnungen darzustellen.

ad 4. Als Tatsache kommt es in jedem Staate vor, dass die Regierung genötigt ist, zwecks Rettung ausserordentlich wichtiger Staatsinteressen im Falle dringenden Notstandes die Ausnahme-gewalt in Anspruch zu nehmen. Diese äussert sich im Verfassungsstaat darin, dass die Regierung (bzw. der Herrscher) die Wirksamkeit eines Teiles der Rechtsquellen, namentlich der auf verfassungsmässigem Wege erlassenen Gesetze, suspendiert, bzw. abändert. (Gesetzsuspendierende, bzw. gesetzändernde Verordnungen.)

Auf jenem Gebiete, auf welches sich die Rechtssetzungsmacht des Staates erstreckt, können der Rettung der Staatsinteressen und der Staatsexistenz von zwei Seiten derartige Hindernisse in den Weg gelegt werden, die nur durch die Anwendung von Ausnahmenormen zu beseitigen sind: nämlich teils seitens der Gesellschaft, bzw. deren einzelner Mit-

glieder, teils seitens des Gesetzgebungsorgans des Staates, d. i. des Parlaments. Seitens der erstgenannten deshalb, weil sie derjenigen geistigen und moralischen Eigenschaften entbehren können, die zur Beseitigung des Notstandes unbedingt notwendig sind. Seitens des Parlaments dagegen aus dem Grunde, weil die Mitwirkung desselben zur Herbeiführung gewisser Mittel zwecks Rettung des Staates laut der Verfassung notwendig ist. Das Parlament ist jedoch nicht immer beisammen, sein Verfahren ist umständlich, seine Verhandlungen sind öffentlich, folglich vermögen auf diesem Wege viele solche Angaben zur öffentlichen Kenntnis zu gelangen, die den feindlichen Kräften nützlich, den einheimischen dagegen schädlich sein könnten. Dabei kann das Fehlen derselben geistigen und moralischen Eigenschaften, wie in den einzelnen Mitgliedern der Gesellschaft, so auch in dem Parlamente die Arbeitsunfähigkeit desselben herbeiführen.

Um die Staatsinteressen gegen die Einzelnen zu retten, wird die Regierung die Freiheiten derselben einschränken, ihre Lasten dagegen vergrössern. Dem Parlament gegenüber aber wird sie die Gesetzgebungsbefugnisse desselben an sich reissen und bei der Handhabung gewisser Funktionen seine Mitwirkung beseitigen und ersetzen. Diejenigen Verordnungen der Regierung, die sich ihrem Wesen nach gegen die Freiheiten der Einzelnen richten, äussern sich überall als Ausnahmeverordnungen; diejenigen dagegen, die den Wirkungskreis des Parlaments einschränken, gelten im Wesen grösstenteils als Notverordnungen, wenn sie auch nicht mit diesem Namen bezeichnet werden.⁶⁰

Wie schon bemerkt wurde, kann das „jus eminens“ in jedem Staate in Anspruch genommen werden. Da die „salus populi suprema lex“ ist, wird das Notverordnungsrecht im gegebenen Falle von jeder Regierung angewandt. Die einzelnen Verfassungen verhalten sich jedoch sehr verschiedenartig dem Notverordnungsrecht gegenüber. In einigen findet die Normierung desselben auf allgemeiner, d. h. prinzipieller Grundlage statt, und es bleibt nicht ausgeschlossen, dass die Anwendung der Notverordnungen durch die Exekutive einen grösseren Umfang annimmt. Andere Verfassungen hinwieder

⁶⁰ Vgl. Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 544 f. und S. 577 f. — Jèze, L'exécutif en temps de guerre, p. 2 et s.

verbieten direkt das Regieren mittels Notverordnungen. Einige Fragmente derselben sind aber auch in diesen Staaten bekannt, und das Regieren mittels derselben kommt auch hier, wenn auch als ausserordentlich seltene Ausnahme, vor. Ein allgemeines, auf Grund prinzipieller Ermächtigung beruhendes Notverordnungsrecht wird der Regierung in den deutschen Ländern und in denjenigen Staaten, deren Verfassungen unter deutschem Einfluss entstanden sind, eingeräumt. Andere Staaten dagegen, besonders die mit uralter historischer Verfassung, wie England und Ungarn, verbieten grundsätzlich oder kennen nicht das Regieren mittels Notverordnungen und lassen nur Fragmente derselben in ausserordentlich seltenen Ausnahmefällen zu.

Den geschichtlichen Ursprung des Notverordnungsrechts hat die ältere Lehre in der „lex provisoria“ des alten deutschen Reichsstaatsrechts gesucht.⁶¹ Es ist jedoch unmöglich, diese moderne Verfassungseinrichtung mit den alten ständischen Institutionen in Zusammenhang zu bringen. Ebenso unbefriedigend ist die neuere Auffassung, dass das Notverordnungsrecht lediglich als ein Produkt der modernen konstitutionellen Theorie auf dem Boden des deutschen Konstitutionalismus entstanden sei.⁶² Die Quelle des deutschen Notverordnungsrechts ist ebenso wie die der anderen konstitutionellen Einrichtungen in Frankreich

⁶¹ So Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung, historisch und dogmatisch dargestellt (Archiv für das öffentliche Recht des Deutschen Bundes, hrsg. v. Linde, Bd. I, H. 2), Giessen 1860, S. 127 f. — Von den neueren Schriftstellern hat Menzel versucht, diese Theorie zu rechtfertigen (a. a. O. S. 373 f.). — Siehe diesen gegenüber Hatschek, Der Ursprung der Notverordnung (Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXVII, 1900, S. 2 f.). — Derselbe, Englisches Staatsrecht, Bd. I, S. 619. — Derselbe, Deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 161 f. — Held, Das württembergische Notverordnungsrecht unter Vergleich mit dem Notverordnungsrecht anderer deutscher Staaten (Tübinger Dissertation), Stuttgart 1905, S. 7 f.

⁶² So insbesondere Spiegel, a. a. O. S. 2 f. und ihm folgend Glatzer, a. a. O. S. 16 f. — In einer späteren Polemik gegen Hatschek und Friedmann (siehe in der nächsten Anm.) erblickt jedoch Spiegel den geschichtlichen Ursprung des Notverordnungsrechts in dem auf dem Boden der deutschen landständischen Verfassungen anerkannten Rechte der Notbesteuerung (Zur Lehre vom Ursprunge der Notverordnung [Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XXXIV, 1907, S. 497 f.]). — Übereinstimmend Arndt, Bruno, a. a. O. S. 18 f. — Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 552. — Vgl. dagegen Menzel, a. a. O. S. 372 f.

zu suchen. Der Artikel 14 der französischen Charte vom 4. Juni 1814 war der Urtypus aller in den süddeutschen Verfassungsurkunden vorhandenen Notverordnungsparagrafen.⁶³

Die ausgeprägteste Entwicklung hat also das Notverordnungsrecht in den Verfassungen der Länder des Deutschen Reiches und in der Verfassung des ehemaligen Kaiserreichs Österreich erfahren, während der Reichsverfassung — sowohl der von 1871 wie der von 1919 — diese Einrichtung fremd ist.

Der juristische Begriff und die rechtliche Natur der Notverordnungen können folgendermassen charakterisiert werden.⁶⁴

a) Begrifflich ist das Notverordnungsrecht eine an besondere Voraussetzungen und Sicherungen gebundene bewusste und gewollte Durchbrechung des Rechtsstaatsystems für Notstandsfälle.⁶⁵

⁶³ Dieser sagt: „Le roi . . . fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat.“ — So Hatschek, in seinen in Anm. 61 angeführten Schriften. — Diese Auffassung wurde geteilt, in den Einzelheiten jedoch verbessert von den folgenden Autoren: Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen, unter besonderer Berücksichtigung des Kirchenrechts (Kirchenrechtliche Abhandlungen, hrsg. v. Stutz, H. 5) Stuttgart 1903, S. 8. — Held, a. a. O. S. 8 f. — Thoma, a. a. O. S. 117.

⁶⁴ Siehe besonders Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrechte, Wien 1893. — Derselbe, „Notverordnungen“, Artikel im Österreichischen Staatswörterbuch, Bd. III, S. 714 f. (Mit reichen Literaturangaben.) — Oppermann, Das Notverordnungsrecht der Preussischen Verfassung (Dissertation), Göttingen 1897. — Glatzer, a. a. O. (Literatur S. 110—112.) — Messerschmidt, Das Notverordnungsrecht nach preussischem Staatsrecht (Dissertation), Königsberg 1901. — Hansel, a. a. O. — Held, Das württembergische Notverordnungsrecht (Tübinger Dissertation), Stuttgart 1905. — Neubürger, Die Notverordnung nach bayrischem Staatsverwaltungsrecht (Erlanger Dissertation), Borna-Leipzig 1905. — Arndt, Bruno, a. a. O. — Ulbrich, Das österreichische Staatsrecht (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. X), Tübingen 1909, S. 244 f. — Bornhak, a. a. O. Bd. I, S. 538 f. — Laband, Staatsrecht, Bd. II, S. 88 f. und S. 263 f. — Glockner, Über provisorische Gesetze (Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, Jahrg. XLVIII, 1916, Nr. 13—16). Auch in S.-A. erschienen in Heidelberg 1917. — Anschütz, Staatsrecht, S. 165. — Meyer — Anschütz, a. a. O. S. 676 f. — Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 552 f. — Schoen, Die Verordnungen, S. 255 f. — Hatschek, Deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 182 f. — Kelsen, Staatsrecht, S. 6, S. 16, S. 22 und S. 39 f. — Nawiasky, a. a. O. S. 215 f. — Rarincescu, a. a. O. S. 102 f.

⁶⁵ So Jacobi, a. a. O. S. 275.

b) Materielle Voraussetzung für den Erlass einer Notverordnung ist, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes ohne Verzug geboten ist. Das Vorhandensein dieser Voraussetzung hat jedenfalls der Verordnungsberechtigte allein nach freiem Ermessen zu beurteilen. Formelle Voraussetzung ist, dass das Parlament rechtlich nicht beisammen ist, d. h. aufgelöst, vertagt oder seine Session geschlossen ist. Unter de facto Nichtbeisammensein ist derjenige Zustand zu verstehen, in dem die rechtliche Möglichkeit zur parlamentarischen Arbeit vorhanden ist, das Parlament jedoch nicht funktioniert, weil z. B. keines von seinen Häusern an einem Feiertage zu tagen pflegt. Als formelle Voraussetzung kann aber auch die Arbeitsunfähigkeit des Parlaments (aus politischen Gründen, z. B. wegen Obstruktion usf.) dienen.⁶⁶

c) Hinsichtlich des U m f a n g e s wurden von der österreichischen Verfassung (Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, Nr. 141, § 14) sieben Grundgesetze bezeichnet, deren Wirksamkeit auch im Notfalle unaufhebbar war, — während es in den deutschen Ländern meistens nur die Verfassungsurkunde ist.⁶⁷

d) Träger der Notverordnungsgewalt ist die Regierung, welche verpflichtet ist, die Verordnung dem Parlament bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Verweigert es die Genehmigung, so tritt die Verordnung von selbst ausser Kraft, sofern die Verfassung nicht ausdrücklich anders bestimmt (etwa, dass die Regierung sie aufzuheben hat). Die erteilte Genehmigung verwandelt jedoch die Notverordnung in den deutschen Ländern in ein vollwertiges Gesetz, während sie in Österreich eine zwischen dem Gesetz und der

⁶⁶ Vgl. A r n d t, Bruno, a. a. O. S. 70 f. — E r e k y, a. a. O. Bd. II, S. 553 f.

⁶⁷ In der deutschen Theorie ist es auch allgemein anerkannt, dass in den Fällen, in denen die Reichsverfassung, bzw. die Verfassungsurkunde des betreffenden Landes ein Gesetz vorsieht, der Erlass einer Notverordnung unzulässig ist. Vgl. für die monarchische Verfassung B o r n h a k, a. a. O. Bd. I, S. 541. — Die diesbezügliche preussische Literatur angeführt bei S c h w a r t z, Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850, Kommentar, 2. Aufl., Breslau 1898, S. 208 f. — Auch die neuere bei S t i e r - S o m l o, Kommentar zur Verfassung des Freistaats Preussen vom 30. November 1920, Berlin u. Leipzig 1921, S. 185 f. — In Russland wurde sogar die Änderung der Wahlordnung zur Staatsduma am 3. Juni 1907 durch eine Notverordnung vorgenommen. Vgl. P a l m e, a. a. O. S. 159.

Verordnung stehende *sui generis* Rechtsquelle zum Ergebnis hatte.⁶⁸

Diese auf allgemeiner prinzipieller Grundlage aufgebaute deutschrechtliche Normierung des Notverordnungsrechts besitzt jedenfalls den grossen Vorzug, dass die Regierung auch im Falle des dringenden Notstandes nicht gezwungen ist, verfassungswidrig zu handeln. Demgegenüber hat sie jedoch zwei bedeutende Mängel aufzuweisen. Ihr theoretischer Mangel offenbart sich darin, dass die deutsche Auffassung des Notverordnungsrechts die Grenzlinie zwischen Gesetz und Verordnung verwischt. Diese Normierung entbehrt aber auch nicht eines gewissen praktischen Mangels. Da es bei dem System der prinzipiellen Verallgemeinerung unmöglich ist, den genauen Umfang des Notverordnungsrechts festzustellen, kann das Regieren mittels Notverordnungen sich zu einem gefährlichen System herbilden. Das Gesetz wird von der Verordnung entthront, was schliesslich zur Ertötung des Gefühls für die Verfassungsmässigkeit und zum Absolutismus führt.⁶⁹

⁶⁸ Hatschek schreibt: „Die Notverordnung ist kein Gesetz, auch kein antizipiertes Gesetz, sondern bloss eine Verordnung“ (Deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 188). Ihrer Form nach ist sie tatsächlich eine Verordnung, ihrer Wirkung nach jedoch viel mehr als eine Verordnung. Ihre Rechtsnatur wird durch die Bezeichnung „Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft“ am besten charakterisiert. — Für die preussische Auffassung ist sehr charakteristisch die Beweisführung von Bornhak, a. a. O. Bd. I, S. 542 f. — Vgl. noch hierzu John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publicirter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preussischen Staatsrechts (Aegidis Zeitschrift für Deutsches Staatsrecht, Bd. I, 1867, S. 244 f.). — Für die österreichische Auffassung siehe Žolger, a. a. O. S. 397 f. — Spiegel, Notverordnungen, S. 718. — Nach Ulbrich sind die Notverordnungen (er braucht die irreführende Bezeichnung „Notgesetze“) wirkliche Gesetze (Das österreichische Staatsrecht [Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. X], Tübingen 1909, S. 245).

⁶⁹ Mit welcher Ergebung die Diktatur des § 14 von 1897 bis 1904 vom österreichischen Reichsrat geduldet wurde, wird von Spiegel auf Grund des Berichtes des Verfassungsausschusses direkt abschreckend dargelegt (ebenda, S. 726). — Vgl. noch dazu Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 563 und S. 630. — Kelsen, Staatsrecht, S. 40 f. — Ein ähnlicher Missbrauch wurde in Russland mit dem Art. 87 der Staatsgrundgesetze vom 23. April 1906 getrieben, welcher die Voraussetzungen des Notverordnungsrechts in ausführlicher Weise bestimmt hat. Vgl. dazu Palme, a. a. O. S. 156 f. — Charles, Le parlement russe (thèse), Paris 1909, p. 171 et s. — Nolde, a. a. O. S. 50. — Gribowski, a. a. O. S. 48 f.

Eben aus diesen Gründen ist die Normierung des Notverordnungsrechts in seiner Totalität und auf prinzipiellen Grundlagen den Verfassungen im allgemeinen fremd und findet sich nur in den Verfassungen, denen die deutschen zum Vorbilde wurden. Ausser den Verfassungen der achtzehn Länder des Deutschen Reiches⁷⁰ besteht heute die grundsätzliche Normierung des Notverordnungsrechts nur in den Verfassungen der folgenden vier Staaten: Dänemarks (Grundgesetz vom 5. Juni 1849, § 25),⁷¹ Bulgariens (Verfassung vom 16./28. April 1879, Art. 47—48),⁷² Japans (Verfassung vom 11. Februar 1889, Art. 8)⁷³ und der Tschecho-Slowakei (Verfassung vom 29. Februar 1920, § 54).⁷⁴ In diesen Staaten stellt sich das Notverordnungsrecht als eine auf hohem Grade der Vollkommenheit ste-

⁷⁰ Die betreffenden Artikel bzw. Paragraphen der Verfassungsurkunden der bedeutendsten deutschen Länder sind im Jahrb. öff. R., Bd. IX, 1920 und Bd. X, 1921 zu finden. Vgl. hierzu noch Rocco, a. a. O. p. 188 e seg. — Bruno Arndt gibt im Jahre 1909 die diesbezüglichen Bestimmungen von zwanzig Gliedstaaten an (a. a. O. S. 39 f.).

⁷¹ Siehe Dareste, t. II, p. 8. — Vgl. dazu die sehr interessanten Ausführungen von Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XX), Tübingen 1913, S. 96 f.

⁷² Siehe Arndt, Bruno, a. a. O. S. 49 f.

⁷³ Siehe Dareste, t. II, p. 688. — Vgl. dazu Nakano, Ordinance Power of the Japanese Emperor, New York 1924.

⁷⁴ Siehe im Jahrb. öff. R., Bd. XI, 1922, S. 368 f. — Hier findet sich die ausführlichste Normierung des Notverordnungsrechts in 15 Punkten. Die Erlassung der Notverordnungen wird von einem 24gliedrigen „ständigen Ausschuss“ ausgeübt. Diese Institution ist eine beabsichtigte Analogie des altösterreichischen § 14 mit dem schwerwiegenden Unterschiede allerdings, dass in Österreich zur ausnahmsweisen Supplierung des ordentlichen gesetzgebenden Organs die Exekutive (durch ihre „kaiserlichen Verordnungen“) berufen war, in der Tschecho-Slowakei dagegen an ihre Stelle ein vom ordentlichen Gesetzgebungsorgan selbst gewählter Ausschuss tritt. — Vgl. Weyr, Der Tschechoslowakische Staat (ebenda, S. 357). — Hauriou, Les lois des pleins pouvoirs en Tchécoslovaquie (Parlament, Praha [Prague], année II, 1923, p. 391). — Duguit, La délégation du pouvoir législatif (ebenda, p. 392). — Kelsen, Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung nach der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde (ebenda, S. 392 f.). Er bezweifelt mit Recht den Verordnungscharakter der von diesem „ständigen Ausschuss“ erlassenen Normen, weil sie nicht von einem Exekutivorgan, sondern schliesslich doch vom Parlament selbst, wenn auch von dem sozusagen verkleinerten Parlament, erlassen werden (ebenda, S. 396).

hende, komplizierte Rechtsinstitution dar.⁷⁵ In der grossen Mehrheit der Staaten sind dagegen nur Fragmente des Notverordnungsrechts vorhanden, und die Normierung desselben ist sowohl hinsichtlich des Umfanges als auch der Garantien mangelhaft und primitiv.

Aber diese fragmentarische Regelung des Notverordnungsrechts hat ebenso gewisse Nach- und Vorteile, wie die allgemeine, auf prinzipieller Grundlage beruhende Normierung desselben.

Ihr Nachteil ist, dass die Regierung im Falle des Notstandes genötigt sein wird, gesetzwidrige Notverordnungen zu erlassen. Die Bedeutung dieses Nachteils kann freilich durch die nachträgliche Genehmigung des Parlaments, bzw. durch die s. g. Indemnity abgeschwächt werden. Der unvergleichliche Vorteil der fragmentarischen Normierung ist jedoch, dass die Zahl der de facto erlassenen Notverordnungen, da sie gesetzwidrig sind, äusserst gering ist. Dabei vermag die Regierung das ihr als seltene Ausnahme zustehende Notverordnungsrecht nicht mit einem Anschein von Rechtmässigkeit eigenmächtig zu erweitern. Das hat aber hinsichtlich des Gefühls für die Verfassungsmässigkeit eine ausserordentliche Bedeutung. Hier wird jede absolutistische Tendenz früher oder später eine Reaktion nach sich ziehen, und der Absolutismus „wird die Achtung der Nation vor den sanktionierten Gesetzen nicht nur nicht mindern, sondern im Gegenteil vergrössern und das Festhalten an dem Recht, der Freiheit, und der Verfassung kräftigen.“⁷⁶

Der klassische Staat der Leugnung eines Notverordnungsrechts ist England. Nach der englischen Ver-

⁷⁵ Nach Bruno Arndts Zusammenstellung vom Jahre 1909 (a. a. O. S. 48 f.) gehörten hierher noch Österreich (Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, RGBL. Nr. 141, § 14), die Türkei (Verfassung vom 22. Dezember 1876, Art. 36; die neue republikanische Verfassung vom 20. April 1924 kennt das Notverordnungsrecht nicht, wohl aber das Ausnahmeverordnungsrecht, welches im Art. 86 normiert ist, vgl. Earle, *The New Constitution of Turkey* [Political Science Quarterly, vol. XL, 1925, p. 98]), Montenegro (Verfassung vom 18./31. Oktober 1905, Art. 75, bei Arndt irrtümlich 19. Dezember) und Russland (Staatsgrundgesetze vom 23. April 1906, Art. 87 in *Svod Zakonov* Bd. I, Teil I der Ausgabe von 1906). — Vgl. noch Ereky (a. a. O. Bd. II, S. 579), der die Gruppierung von Arndt übernimmt, aber an Bulgariens Stelle irrtümlich Belgien setzt.

⁷⁶ Ereky's Worte bezüglich der ungarischen Verfassung (a. a. O. Bd. II, S. 631).

fassung ist jede Notverordnung, da sie eine Überschreitung oder Verletzung des geltenden Rechts darstellt, rechtswidrig, folglich kann sie immer nur durch ein Absolutorium, als Ergebnis eines besonders für diesen Zweck erlassenen Indemnity Act, nachträglich rechtsgültig werden. „Für die Entschuldigbarkeit der Notstandshandlung vor den Gerichten und vor dem Parlamente wird ein objektives Kriterium verlangt, das Prinzip des überwiegenden Interesses.“ Das ist die von Hatschek stammende objektive Theorie des Staatsnotstandes, im Gegensatz zur kontinentalen Rechtsauffassung, d. h. der subjektiven Staatsnotstandstheorie.⁷⁷ In England gibt es aber auch keine rechtliche Diktaturgewalt im kontinentalen Sinne des Ausnahmeverordnungsrechts. Die Ausnahme Gewalt äussert sich hier, ohne Rücksicht auf die dieselbe bedingenden Gründe, immer in der Form der Suspendierung des Habeas Corpus Act. Das Parlament hat zwar der Regierung Ermächtigung erteilt, Ausnahmehandlungen vorzunehmen, es hat sie jedoch nie ermächtigt, die Wirksamkeit des Habeas Corpus Act im Wege einer Regierungsverordnung von sich selbst aus aufzuheben.⁷⁸

Trotz dieses Verfassungshindernisses juristischer Art hat England, ebenso wie die anderen Staaten mit biegsamer Verfassung, zur Zeit des Krieges im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung die weitgehendsten Ausnahmehandlungen vornehmen können. In diesen Staaten stand nichts im Wege, den Regierungen unbeschränkte Vollmachten zu erteilen. Die Parlamente haben sich selbst ihrer allerwesentlichsten Vorrechte entäussern können.

Wie schon darauf hingewiesen wurde, ist die Auffassung, dass in einem augenblicklichen staatlichen Notstand die umständlichen Formen der ordentlichen Gesetzgebung bei Seite geschoben und durch die schneller und sicherer funktionierende

⁷⁷ Hatschek, Deutsches Staatsrecht, Bd. II, S. 158 f.

⁷⁸ „But the happiness of our constitution is, that it is not left to the executive power to determine when the danger of the state is so great, as to render this measure expedient: for it is the parliament only, or legislative power, that whenever it sees proper, can authorize the crown, by suspending the Habeas Corpus Act for a short and limited time, to imprison suspected persons without giving any reason for so doing; . . .“ Blackstone, a. a. O. vol. I, chap. I, 2. — Vgl. hierzu die meisterhafte Schilderung des „supreme exercise of Parliamentary sovereignty“ von Dicey, a. a. O. p. 406 sq.

Verordnungsgewalt ersetzt werden dürfen, schon geraume Zeit vor dem Weltkriege in fast allen europäischen Staaten anerkannt gewesen. Dieser Prozess ist jedoch im Kriege mit besonderer Deutlichkeit in Erscheinung getreten. „Die ständig wachsende Fülle der vom modernen Staat ergriffenen Aufgaben, die Kompliziertheit der von ihm im einzelnen zu regelnden Probleme und die technischen Schwierigkeiten, die sich ständig wandelnden Lebenserscheinungen mit einem Netz juristischer Begriffe zu erfassen, haben überall übereinstimmend dazu geführt, in immer weiter und umfassender gefassten Ermächtigungsformeln die Exekutive zur Normsetzung zu berufen.“⁷⁹ Die mit dem Kriege verbundenen Daseinsinteressen der Staaten haben eine Gewaltenkonzentration in jenen Händen erfordert, die am meisten aktionsfähig sind, d. h. in den Händen der vollziehenden Gewalt. Am deutlichsten hat Jèze in seinem auf rechtsvergleichender Grundlage aufgebauten Buche⁸⁰ hingewiesen, dass der Krieg sowohl die kriegführenden als auch die neutralen Staaten überall vor das gleiche Problem gestellt hat: „La gravité des circonstances oblige parfois les pouvoirs publics à prendre d'urgence des mesures de la plus haute importance, ayant des conséquences très sérieuses pour les personnes, pour les propriétés, pour les libertés individuelles.“⁸¹ Die Wirksamkeit dieser Massnahmen hängt ganz wesentlich von ihrer Schnelligkeit ab. Die umständlichen Formen der Friedensgesetzgebung können ihr nicht genügen. Es entsteht die Notwendigkeit, die stärkere und umfassendere Tätigkeit der Verwaltung in Anspruch zu nehmen. Man mag freilich aus Furcht vor Übergriffen der Bureaucratie und der Festsetzung eines polizeistaatlichen Regiments auf die Wirksamkeit des Parlaments, des alten Beschützers der individuellen Freiheit, nicht ganz verzichten, diese erschöpft sich jedoch lediglich in der Form einer nachträglichen Kontrolle. Die technischen Mittel dieses Verfahrens sind die weitgefassten Ermächtigungen, die „unbeschränkten Vollmachten“ („pleins pouvoirs“) der Gesetzgebung an die vollziehende Gewalt.

⁷⁹ Holstein, a. a. O. S. 371.

⁸⁰ Jèze, L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs. (Angleterre, Italie, Suisse.) Paris 1917, 180 p. Dieses Buch ist eigentlich ein Sonderdruck aus der Revue du droit public, année XXIV, 1917, p. 5 et s., p. 209 et s., p. 404 et s. et p. 553 et s.

⁸¹ Ebenda p. 1.

In Staaten mit biegsamer Verfassung haben die Parlamente buchstäblich beschliessen können, dass während der Dauer des Krieges alle Entscheidungen, welcher Art sie auch sein mögen, nicht mehr von dem Parlament, sondern von der Regierung getroffen werden. Die auf Grund dieser unbeschränkten Vollmachten erlassenen Verordnungen waren ihrer rechtlichen Natur nach zumeist Ausnahmeverordnungen. Unter dem Zwang der Notwendigkeit haben sie jedoch öfters noch mehr zu ihrem Inhalte gehabt, als bestehende Gesetze zeitweise ausser Kraft zu setzen, bzw. abzuändern. Die Verhältnisse haben die Staatspraxis gezwungen, den Ausnahmeverordnungen eine weite und jedenfalls über den mit den Worten „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ verbundenen Polizeibegriff hinausgehende Auslegung zu geben.

Sehr charakteristisch ist hierfür der Hergang im Deutschen Reiche, wo der Regierung laut der Reichsverfassung kein Notverordnungsrecht zustand. Hier haben die Militärbefehlshaber, da für die Kriegsbedürfnisse die damalige gesetzliche Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Massnahmen (Reichsgesetz vom 4. August 1914, RGBl. S. 327) keine ausreichende Grundlage bot, auf dem Wege der gewohnheitsrechtlichen Übung und der Billigung durch die Gerichte aus dem § 9 b des preussischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 (GesS. S. 451) und aus dem Art. 4 Nr. 2 des bayerischen Gesetzes über den Kriegszustand vom 5. November 1912 (GVBl. 1161) ein umfassendes Notverordnungsrecht für den Zweck des Krieges entwickelt.⁸² Auf diese Weise ist die scharfe Unterscheidung zwischen Ausnahme- und Notverordnungen verwischt worden. Auch das Ausnahmeverordnungsrecht des Reichspräsidenten laut dem Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung ist mehr und mehr zu einer Art allgemeinen Notverordnungsrechts geworden.⁸³

Der Vorgang in den kriegführenden und sogar in den neutralen Staaten während der Kriegszeit zeigt eine auffallende Ähnlichkeit.

⁸² Siehe Kronheimer, Der Streit um den Art. 48 der Reichsverfassung (Arch. öff. R., Neue Folge Bd. VII, 1924, S. 316). — Derselbe, a. a. O. S. 449 f. und S. 482 f.

⁸³ Vgl. Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung (Jahrb. öff. R., Bd. XIII, 1925, S. 36 und S. 138 f.).

In England hat z. B. das souveräne Parlament, welches jedes Verfassungsgesetz im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung abändern kann, durch die beiden „Defence of the Realm Acts“ (Reichsverteidigungsgesetze) vom 8. und 28. August 1914 und durch den „Defence of the Realm Consolidation Act“ vom 27. November 1914, durch welchen die beiden ersteren aufgehoben wurden, der Regierung die Vollmacht geben können, während des Krieges zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ein unumschränktes Verordnungsrecht auszuüben.⁸⁴ Der „Emergency power Act“ von 1920 hat der Regierung noch ausgedehntere Vollmachten übertragen für den Fall einer nationalen Krise (Generalstreik).⁸⁵ Die englische Verfassung kennt also die persönliche Freiheit einschränkende *Ausnahmehandlungen*, sie kennt zu diesen ermächtigende *Ausnahmegesetze*, aber *Ausnahmeverordnungen*, die zur Suspendierung der Wirksamkeit der Gesetze ermächtigen, kennt sie nicht.

Eine kontinentale Monarchie, deren uralter Konstitutionalismus dem englischen so nahe steht,⁸⁶ gehört auch zu den Staaten mit biegsamer Verfassung, die das Notverordnungsrecht auf allgemeiner prinzipieller Grundlage nicht normiert haben.⁸⁷ Bis zum Jahre 1912 waren in Ungarn nur Fragmente des Not-

⁸⁴ Die Akte vom 8. August 1914 (4 and 5 Geo. 5, chap. 29) führte die Überschrift: „Act to confer on His Majesty in Council power to make Regulations during the present War for the Defence of the Realm.“ — Siehe eingehender Jèze, *L'exécutif en temps de guerre*, p. 9 et s. et p. 128 et s. — Nézard in der von ihm besorgten 7. Auflage von Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1921, t. II, p. 88 et s. — Siehe ferner Koellreutter, *Das öffentliche Recht Grossbritanniens in den Jahren 1914—1921* (Jahrb. öff. R., Bd. XI, 1922, S. 122 f.).

⁸⁵ Siehe Nézard, *Eléments de droit public*, p. 186.

⁸⁶ Mit zutreffend schönen Worten schreibt Esmein: „En Europe, deux grands Etats seulement ont longtemps conservé un droit constitutionnel principalement coutumier, tel que l'a produit le développement historique, et où les textes écrits figurent simplement comme des réglementations fragmentaires et d'âges divers. Ce sont l'Angleterre et la Hongrie.“ (*Eléments de droit constitutionnel*, t. I, p. 566.) — Vgl. noch Csekey, *Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg*, S. 410 f.

⁸⁷ Wie Nézards Ausführungen in der von ihm besorgten 7. Auflage des genannten Werks von Esmein (t. II, p. 87) von den oben angeführten schönen und präzisen Darlegungen Esmeins abstecken, ist unter anderem daraus zu ersehen, dass er die Anwendung des berüchtigten § 14 der österreichisch-ungarischen (?) „Regierung“ zuschreibt, was letzten Endes eine vollständige Unkenntnis der staatsrechtlichen Verhältnisse der früheren öster-

und Ausnahmeverordnungsrechts vorhanden. Seither ist nur insofern eine Änderung eingetreten, als der Gesetzartikel LXIII vom Jahre 1912 die für den Fall des Krieges geltenden Ausnahmemaassnahmen und der Gesetzartikel LXVIII vom Jahre 1912 die pflichtgemässen Kriegslieferungen normiert haben.⁸⁸ Was das Notverordnungsrecht anlangt, so stimmt der Standpunkt der ungarischen Verfassung mit dem der englischen in der Hinsicht überein, dass er ein Notverordnungsrecht nicht kennt. Der grosse Unterschied jedoch zwischen denselben besteht darin, dass die englische Verfassung jede einseitige Suspendierung der Wirksamkeit von Gesetzen, die ohne Ermächtigung des Parlaments herbeigeführt worden ist, ausdrücklich für gesetzwidrig erklärt, und der § 1 des „Bill of Rights“ jede diesbezügliche Prärogative aufhebt;⁸⁹ die ungarische Verfassung dagegen schweigt in allen diesen Fragen.⁹⁰

Das ungarische Staatsrecht sieht auch Fragmente des Notverordnungsrechts, abgesehen von einer Ausnahme,⁹¹

reichisch-ungarischen Monarchie verrät. Mit dem § 14 des österreichischen Staatsgrundgesetzes hatte die ungarische Verfassung, die eine allgemeine Normierung des Notverordnungsrechts überhaupt nicht kennt, gar nichts zu schaffen. Und im Gegensatz zum österreichischen Reichsrat hat der ungarische Reichstag während der ganzen Dauer des Krieges ununterbrochen funktioniert.

⁸⁸ Siehe ausführlich bei Polner, a. a. O. S. 25 f. und S. 489 f. — Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 585 f. Seine Forschungen auf diesem Gebiete waren sozusagen bahnbrechend.

⁸⁹ Gelegentlich der Verhandlungen des House of Lords im bekannten Internierungsfall Zadig hat Lord Shaw in der Sitzung -am 1. Mai 1917 die juristische Grundlage der Ausnahme Gewalt der Regierung folgendermassen charakterisiert: „The power to issue regulations for the public safety and for the Realm is vested by the Act in His Majesty Council. In the course of the discussion this was incidentally alluded to in connection with the Royal Prerogative. It has nothing to do with the Royal Prerogative. If once again, and ever so slightly, that prerogative goes into association with executive acts done apart from clear Parliamentary authority, it will be an evil day: that way lies revolution. Do not let the thing which has been done — in my opinion a violent thing — be associated for one moment with or at any point be said to be supported by Royal Prerogative. Its validity depends upon the Act of Parliament alone.“ Abgedruckt bei Jèze, L'exécutif en temps de guerre, p. 132.

⁹⁰ Vgl. hierzu die zutreffenden Ausführungen von Ereky, a. a. O. Bd. II, S. 547.

⁹¹ Gesetzartikel XX vom Jahre 1897, §§ 16 und 108, ermächtigt die Regierung im Falle einer unaufschiebbaren Ausgabe, wenn der Reichstag nicht

nur für den Fall der erdenklich grössten Gefahr, nämlich des Krieges, vor, bzw. während der aus Kriegsgefahr vorgenommenen militärischen Vorbereitungen. Hierzu bestimmt aber die Gesetzgebung auch das Mass der mit dem Notverordnungsrecht verbundenen ausserordentlichen Gewalt. Demzufolge erhalten König und Regierung auf Grund der Fragmente des Notverordnungsrechts auf den Gebieten des Kriegs- und Finanzwesens eine echte Diktaturgewalt. Der Gesetzartikel LXIII vom Jahre 1912 verlangt nicht einmal die nachträgliche Genehmigung der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Notverordnungen, er schreibt nur ihre Anmeldung bei dem Parlament vor (§ 2). Der Gesetzartikel VI vom Jahre 1920 hat die Dauer der Ausnahme Gewalt für den Kriegsfall auf ein von der Bestätigung des Friedensvertrags von Trianon (26. Juli 1921) an gerechnetes Jahr verlängert. Dieses Gesetz hat jedoch nicht nur die auf Grund der Ausnahme Gewalt erlassenen Verordnungen in Kraft erhalten, sondern auch die Regierung ermächtigt, die Ausnahme Gewalt fortsetzungsweise in Anspruch zu nehmen. Diese Ausnahme Gewalt wurde erst am 11. Februar 1923 beinahe vollständig liquidiert.⁹²

Zu den Staaten mit „flexible constitution“ gehört auch Italien, wo das Parlament berechtigt ist, die Verfassung im Wege der ordentlichen Gesetzgebung abzuändern. Zu den ordentlichen Gesetzgebungsformen traten jedoch während der Kriegsdauer und auch später mannigfaltige ausserordentliche Formen hinzu und ersetzten die ersteren auch grösstenteils. Daraus entstand ein recht kompliziertes System der ausserordentlichen Gesetzgebung, in dem die folgenden Arten von Ausnahme- und Notverordnungen zu unterscheiden sind. 1. Auf Grund allgemeiner Delegation des Vollmacht-

versammelt ist, und aus diesem Grunde ein Nachtrags- oder ausserordentlicher Kredit nicht zu erwirken ist, nach vorheriger Zustimmung des Finanzministers unter gemeinsamer Verantwortung des Gesamtministeriums, die betreffenden Summen anzuweisen.

⁹² Im Interesse der Normierung der durch den Vollzug und die Anordnungen des Friedensvertrags hervorgerufenen Lage kann die Ausnahme Gewalt von der Regierung auch heute in Anspruch genommen werden (Gesetzartikel XVII vom Jahre 1922, § 6). Eine auf Grund des GA. IV: 1924 zwecks Wiederherstellung des Gleichgewichts des Staatshaushaltes der Regierung übertragene Ausnahme Gewalt lief am 30. Juni 1926, d. h. mit der Beendigung der s. g. Sanierung, ab. (Siehe Csekey, Staatsrecht, S. 423.)

gesetzes vom 22. Mai 1915, Nr. 671⁹³ mit unbedingter, voller Gesetzeskraft erlassene Dekrete. 2. Auf Grund besonderer Ermächtigung durch das Gesetz vom 21. März 1915, Nr. 273 mit bedingter, provisorischer Gesetzeskraft erlassene Dekrete, die nach Art. 11 desselben Gesetzes zur Umwandlung in Gesetze dem Parlament vorzulegen sind. 3. Dekretgesetze (*decreti-legge*), eigentliche Notverordnungen, welche, ohne Bezugnahme auf die Ermächtigungsgesetze, gegen das geltende Recht verstossen und zwecks Umwandlung in Gesetze mit dem Vorbehalt der Vorlegung vor das Parlament versehen sind. 4. Subdelegierte rechtsändernde Verordnungen, mittels derer untere Behörden auf Grund der Subdelegation der Regierung auf einem bestimmten Gebiete Ausnahmeverordnungsrecht ausüben. 5. *Banne* (*bandi*) des Oberbefehlshabers der Armee, welche während des Kriegszustandes Gesetzeskraft besitzen. 6. *Banne* der Befehlshaber der Armee, die mit dem Oberbefehlshaber nicht in Verbindung stehen.

Von diesen ausserordentlichen Gesetzgebungsformen hat besonders die Frage der Rechtmässigkeit der Dekretgesetze sowohl die parlamentarischen und wissenschaftlichen Kreise, als auch die Praxis der Rechtsprechung wiederholt lebhaft beschäftigt.⁹⁴ Ausser den Ausführungsverordnungen zu Gesetzen (Art. 6 der Verfassung [Statuto] vom 4. März 1848) und den kraft der dem König allein zustehenden Exekutivgewalt (Art. 5) erlassenen hat eine seit den Freiheitskriegen bestehende Praxis in widerrechtlicher Auslegung der Verfassung

⁹³ Der Originaltext des Gesetzes mitgeteilt von Jèze, *L'exécutif en temps de guerre*, p. 40 et s.

⁹⁴ Vgl. das diesbezügliche ausserordentlich reichhaltige Schrifttum oben S. 45 in der italienischen Literatur. Siehe ferner den ebenda angeführten Artikel von Rocco, Professor an der Universität Rom, Minister für Justiz und Kultusangelegenheiten, in dem er die Schriftsteller gruppiert, je nachdem dieselben die Rechtmässigkeit von Dekretgesetzen durchaus leugnen oder für den Fall des dringenden Staatsnotstandes für zulässig halten (p. 193 e seg.). Er versucht hier auch die Formen der Ausübung der Ausnahme Gewalt auf Grund der positiven Bestimmungen der einzelnen ausländischen Verfassungen darzulegen (p. 187 e seg.), es werden sogar Verfassungsbestimmungen von überseeischen Staaten und Einzelheiten aus der Rechtsgeschichte angeführt. Seine Zusammenstellung bleibt jedoch vollständig unsystematisch, da er den juristisch ausserordentlich wichtigen Unterschied zwischen den beiden Verordnungsformen der Ausnahme Gewalt, den Ausnahmeverordnungen einerseits und den Notverordnungen andererseits, nicht versteht herauszufühlen. Zum

auch Regierungsverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, d. h. Dekretgesetze, gebilligt, in dem Vertrauen, dass dieselben bei der parlamentarischen Kontrolle von der Gesetzgebung in vollwertige Gesetze umgewandelt würden.⁹⁵ Während jedoch in den Jahren 1898—1914 die Zahl der Dekretgesetze nicht über 30 stieg, schwoll sie in den Jahren 1914—1922 bis ungefähr 3300 an (allein im Jahre 1919 über 1000).

Italiens Beispiel zeigt es am deutlichsten, wohin das Regieren mittels Notverordnungen führen kann. Der Umstand, dass die Dekretgesetze meistens in solchen Fällen erlassen wurden, in denen auch nicht die leiseste Spur einer dringenden Notwendigkeit zur Rechtfertigung derselben bestanden hatte, ferner dass sie nie einen Widerstand des Parlaments oder der Gerichte hervorgerufen haben, und schliesslich, dass sich das Regieren mittels derselben seit dem Kriege, besonders jedoch nach demselben, zu einem System herausbildete, in dem die Regierung die Gesetzgebungskompetenz vollständig an sich gerissen hat: alle diese Umstände sprechen beredt dafür, wie das Regierungssystem auf Grund des Notverordnungsrechts zur Ertötung des Gefühls für die Verfassungsmässigkeit und schliesslich zum Regierungsabsolutismus führt. Damit aber die Regierung dem Anschein nach wenigstens auf dem ihrer Machtentfaltung

Schluss wird von ihm ein Gesetzentwurf (Disegno di Legge) abgedruckt (p. 204 e seg.), bestehend aus vier Artikeln, in dem das Rechtssetzungsrecht der Regierung präzisiert wird. Der Art. 3 des Gesetzentwurfs lautet wie folgt:

„Il Governo del Re ha facoltà di emanare norme aventi forza di legge:

1^o) quando a ciò sia delegato da una legge, ed entro i limiti della delegazione;

2^o) quando si tratti di dar vigore, nel Regno, a trattati o a convenzioni internazionali, eccettuati i casi in cui, a norma dell' articolo 5 dello Statuto, occorra l' assenso delle Camere.“

Der erste Absatz des Art. 4 lautet:

„Il Governo del Re ha parimenti facoltà di emanare norme aventi forza di legge quando urgenti necessità di difesa dello Stato, di tutela dell' ordine pubblico, della sanità pubblica, della pubblica finanza o della pubblica economia lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull' urgenza non è soggetto ad altro controllo, che a quello politico del Parlamento.“

⁹⁵ Vgl. Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien (Marquardsens Handbuch des Oeffentlichen Rechts, Bd. IV, Hlbd. I, Abt. 7), Freiburg i. Br. 1892, S. 186 f. — Camberini, I decreti per delegazione legislativa, Bologna 1901. — Gmelin, Über den Umfang des königlichen Verordnungsrechts und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien (Frei-

offenstehenden Gebiete nicht schrankenlos walte, wurden angesichts der Unzulänglichkeit der gerichtlichen Abhilfe und der gänzlichen Wirkungslosigkeit der mühsam nachhinkenden parlamentarischen Kontrolle in einem Gesetzentwurf über die Umwandlung der Dekretgesetze in Gesetze einige Massnahmen vorgeschlagen. Wird dieser Entwurf zum Gesetz erhoben, — schreibt Professor Siotto-Pintòr, — „so werden wir es mit dem traurigsten Ereignis unseres ganzen Verfassungsrechtslebens zu tun haben. Ich muss es nämlich aufs entschiedenste wiederholen, dass mit der Erledigung der die Rechtmässigkeit der Dekretgesetze betreffenden Frage die wirkliche wesentliche Grundlage unseres staatsrechtlichen Systems steht und fällt. . . . Tritt das vorausgesehene Gesetz in Kraft, so wird Italien keine eigentliche konstitutionelle Regierungsform mehr besitzen, . . .“⁹⁶ Und dies geschah nun in den Gesetzen vom 15. Oktober 1923, Nr. 2293 und vom 17. April 1925, Nr. 473.

Dieser verfassungswidrigen Übung mittels der Dekretgesetze war noch „die Verleihung einer zeitweiligen, aber unbeschränkten Delegation der gesetzgebenden Gewalt“, was im Gesetz vom 3. Dezember 1922, Nr. 1601 geschah, vorzuziehen. Der Regierung wurde bis zum 31. Dezember 1923 die Vollmacht erteilt, das Steuersystem neu zu ordnen und zu vereinfachen, den Staat von den ihm ausserordentlicherweise aufgeladenen Funktionen zu befreien, die Organisation der öffentlichen Ämter und Anstalten zu verbessern und die Staatsausgaben zu verringern.⁹⁷

Ganz anders gestalteten sich die Dinge in Staaten mit starrer Verfassung, wo jedes Organ eine vom Grundgesetz fest umgrenzte Kompetenz besitzt. Hier trifft dies auch für das

burger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts, H. XII), Karlsruhe 1907, S. 89 f. — Criscuoli, a. a. O. — Crosa, *La Competenza Regia nel Diritto italiano*, Torino 1916, p. 85 e seg. — Jèze, *L'exécutif en temps de guerre*, p. 43 et s. — Presutti, a. a. O. vol. I, p. 66 e seg. — Derselbe, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Napoli 1922, p. 152 e p. 224 e seg. — Né-zard bei Esmein, *Eléments*, t. II, p. 89 et s.

⁹⁶ Siehe Siotto-Pintòr, *Das Verfassungsrechtsleben in Italien*, S. 246. — Vgl. dazu von demselben, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti-legge*, col. 2 e seg.

⁹⁷ Ebenda S. 254 f. — Vgl. noch dazu Tambaro, *Chronique constitutionnelle d'Italie. I. Les décrets-lois* (*Revue du droit public*, année XXIX [auf dem Titelblatt der Zeitschrift irrtümlich XXXIX gedruckt!], 1922, p. 584 et s.).

Parlament zu, dessen Zuständigkeit und die Ausübung derselben nur von einer höheren politischen Gewalt, der verfassunggebenden Gewalt, abgeändert, bzw. aufgehoben werden kann. In diesen Staaten ist zu jeder Kompetenzverschiebung eine Verfassungsrevision nötig. Hier kann also die Zuständigkeit eines Organs einem anderen im ordentlichen Gesetzgebungswege nicht delegiert werden, ohne die Verfassung zu verletzen. Das würde nämlich bedeuten, dass das Parlament die ihm von der Verfassung übertragene Zuständigkeit seinerseits auf ein anderes Organ überträgt. Da jedoch auch das Parlament nur jene Befugnisse besitzt, die ihm von der Verfassung eingeräumt worden sind, ist es hierzu ohne verfassungsmässige Ermächtigung nicht berechtigt. In Staaten mit starrer Verfassung kann also nur ein verfassungsänderndes Gesetz die durch die Verfassung gezogene Grenze zwischen Gesetzgebung und Verordnungssetzung verändern und die Organe der vollziehenden Gewalt zur Erlassung von Verordnungen ermächtigen. Diese Staaten hatten demnach während des Krieges grosse Schwierigkeiten nicht so sehr politischer wie juristischer Art zu überwinden.⁹⁸ •

Einer Verfassung wird nämlich gerade durch den Umstand ein starrer Charakter beigelegt, dass dieselbe nur im Wege eines mehr oder weniger umständlichen Verfahrens geändert werden kann. Diese Massnahmen, welche systematisch auf die Erschwerung der unüberlegten Änderungen gerichtet sind, erwiesen sich im Kriege als sehr hemmende und dem öffentlichen Interesse entgegengesetzte Einrichtungen. Diese Staaten versuchten die Machtvereinigung in den Händen der Exekutive auf ganz verschiedene Weise.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika enthält z. B. keine Bestimmung über die Delegation der Gesetzgebungsgewalt. Die Literatur lehnt dieselbe entschieden ab.⁹⁹ Es ist jedoch nicht zu leugnen, dass die beträchtliche

⁹⁸ Vgl. Jèze, *L'exécutif en temps de guerre*, p. 7 et s. — Nézard bei Esmein, *Eléments*, t. II, p. 91 et s. — Kelsen, *Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung*, S. 396.

⁹⁹ Vgl. Cooley-Lane, a. a. O. p. 163 sq. — Willoughby, a. a. O. vol. I, p. 1318 sq. — Hughes, *La Constitution américaine et la guerre* (*Revue du droit public*, année XXIV, 1917, p. 595 et s.). — Nézard bei Esmein, *Eléments*, t. II, p. 91 et s. — Krejčí, a. a. O. S. 90 f. — Weyr, *La question de la délégation de puissance législative*, p. 76.

Gewalt des Präsidenten, besonders auf dem Gebiete des Handels und der Industrie, während des Krieges bedeutend hat erweitert werden können, ohne dass die Verfassung davon berührt worden wäre.¹⁰⁰ Hier handelt es sich jedoch nicht um s. g. „Vollmachtsgesetze“ im europäischen Sinne, da die dem Präsidenten erteilten Ermächtigungen nicht Gesetzgebungs-, sondern Verwaltungsnatur hatten.¹⁰¹

Ebenfalls kennt die Bundesverfassung der Schweiz keine Delegation der gesetzgebenden Gewalt. Dort ist aber das Staatsnotrecht ein ungeschriebener Grundsatz der Bundesverfassung.¹⁰² Es besteht „neben der Verfassung kraft des jedem Staate innewohnenden Triebs zur Selbsterhaltung.“¹⁰³ Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat für die Dauer des Krieges ausserordentlicherweise eine unbeschränkte Staatsgewalt empfangen durch den Bundesbeschluss betr. Massnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914 (AS 30, 347).¹⁰⁴ Von seiner delegierten Zustän-

¹⁰⁰ Siehe besonders Garner, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats-Unis*, p. 5 et s. — Derselbe, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs du Président des Etats-Unis*, p. 497 et s.

¹⁰¹ Vgl. Dunning, *The War powers of the President (The New Republic, May 19th 1917, p. 79)*. — Nézard bei Esmein, *Eléments*, t. II, p. 91 et s. — So Krejčí, a. a. O. S. 103 f. — Ebenso Weyr, a. a. O.

¹⁰² In diesem Sinne die folgenden Autoren: Hoerni, a. a. O. p. 18 et s. — Giacometti, *Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914–1921 (Jahrb. öff. R., Bd. XI, 1922, S. 340 f.)*. — Bestritten von Jèze, *L'exécutif en temps de guerre*, p. 57 et s. et p. 106 et s. — Nézard bei Esmein, *Eléments*, t. II, p. 92 et s. — Derselbe, *Eléments de droit public*, p. 186. — Rarincescu, a. a. O. S. 128 f. — Waldkirch (*Die Notverordnungen im schweizerischen Bundesstaatsrecht [Dissertation]*, Bern 1915, S. 108 f.) und Burckhardt (*Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge Bd. XXXV, 1916, S. 618 f.*) versuchen die Grundlage des Notverordnungsrechts im Art. 2 der Bundesverfassung zu geben.

¹⁰³ So Fleiner, *Bundesstaatsrecht*, S. 217 und S. 410 f. — Übereinstimmend His, *Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmassnahmen (Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge Bd. XXXVI, 1917, S. 287 f.)*.

¹⁰⁴ Der Art. 3 dieses Bundesbeschlusses hat folgenden Wortlaut: „Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Massnahmen, die für Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden.“ Mitgeteilt von Giacometti, a. a. O. S. 340.

digkeit hat der Bundesrat ausgiebigen Gebrauch gemacht durch Erlassung von Notverordnungen, welche von demselben weit über den Rahmen hinaus zur Anwendung gebracht wurden, den der Bundesbeschluss vorgezeichnet hat. Es wurden sogar Vorschriften der Bundesverfassung mittels Notverordnungen zeitweilig ausser Kraft gesetzt. Dadurch, dass bis zur Erlassung des Bundesbeschlusses betr. Beschränkung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrats vom 3. April 1919 (AS 35, 255) die Bundesversammlung sich keine Genehmigung der Notverordnungen vorbehalten hat, ferner dass dieselben von jeder richterlichen Kontrolle befreit worden sind, wurde dem Missbrauch des Notverordnungsrechts Tor und Tür geöffnet. Erst der eben erwähnte Bundesbeschluss hat den Weg zur Rückkehr zu normalen Zuständen gewiesen.¹⁰⁵

In Frankreich hat die vollziehende Gewalt unmittelbar nach der Kriegserklärung auch bedeutende Verstärkung erhalten, aber in erheblich weniger weitem Ausmasse. Die Herrschaft des Gesetzes wurde im obigen Sinne niemals aufgehoben, und die Gerichte haben immer ihr Recht behauptet, die Gesetzmässigkeit der Verordnungen zu prüfen. Schon zu Anfang des Krieges, als die Kammern vertagt waren, und sogar später während der Tagung der Kammern erliess die Regierung, welche das Gesetzgebungsverfahren der Kammern für zu langsam erachtete, mehrere Dekrete (*décrets réglementaires*), welche auch Gesetze aufgehoben oder abgeändert haben.¹⁰⁶ Diese rechtswidrigen Dekrete wurden später dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und dadurch in Gesetze umgewandelt.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Vgl. ferner noch den Bundesbeschluss betr. die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 19. Oktober 1921 (AS 37, 741). — Vgl. zum Text *Giacometti*, a. a. O. S. 341 f. — *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, S. 165 f., S. 217 f. und S. 416 f.

¹⁰⁶ „... lois sur le statut des fonctionnaires (D. 10 sept. 1914), le régime des élections (D. 24 nov. 1914), la justice militaire (D. 6 sept. 1914), le recrutement de l'armée, l'exploitation industrielle de services publics (D. 31 oct. 1916), le commerce des blés et farines, celui de la pâtisserie (D. 30 nov. 1917), etc.“ — *Nézard*, *Eléments de droit public*, p. 186. — Vgl. ausführlicher derselbe bei *Esmein*, *Eléments*, t. II, p. 95 et s. — Vgl. *Barthélemy*, *Joseph*, *Le droit public en temps de guerre* (*Revue du droit public*, année XXII, 1915, p. 134 et s., p. 310 et s. et p. 544 et s.). — *Rolland*, *Le Pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre*, p. 542 et s.

¹⁰⁷ Loi du 30 mars 1915.

Die wissenschaftliche Literatur hat, um dieses ungewöhnliche Gesetzgebungsverfahren zu rechtfertigen, versucht, die deutsche Theorie des Notverordnungsrechts zu Hilfe zu rufen. Wie es jedoch oben schon dargelegt wurde,¹⁰⁸ hat Deutschland diese Institution von Frankreich übernommen. Es ist wahr, dass der Art. 13 der Charte vom 7. August 1830 und alle seither erlassenen Verfassungsurkunden das Notverordnungsrecht verbieten, die gesetzgebende Gewalt wurde jedoch zu anormalen Zeiten seitens der Regierungen mittels s. g. Dekretgesetze (*décrets-lois*) auch später in den Jahren 1848, 1851 und 1870 ausgeübt. Diese Dekretgesetze wandelten sich nachträglich in vollwertige Gesetze um, und viele von ihnen sind auch heute noch in Kraft.¹⁰⁹ Diese Dekretgesetze (richtiger Verordnungsgesetze, *règlements-lois*) haben Gesetzen gegenüber derogatorische Kraft, umgekehrt aber können sie selbst lediglich durch ein Gesetz, jedoch nicht durch eine Verordnung modifiziert werden. Sie stehen unter keiner richterlichen Kontrolle. Es kann gegen dieselben keine Beschwerde wegen Überschreitung der Amtsgewalt (*recours pour excès de pouvoir*), Einwendung wegen Gesetzwidrigkeit oder Verfassungswidrigkeit (*exception d'illégalité ou d'inconstitutionnalité*) erhoben werden.

Der Staatsrat hat aus Anlass gelegentlicher Beschwerden gegen die oben bezeichneten Verordnungen während des Weltkrieges anerkannt, dass der Kriegszustand das Verordnungsrecht des Präsidenten der Republik erweitere, um die Betriebe der nationalen Verteidigung und die Versorgung der Zivilbevölkerung sicherzustellen. Der Kassationshof hat dagegen mehr vom rechtlichen Standpunkt ausgehend verweigert, die gesetzändernden Verordnungen zu sanktionieren. Sogar das Parlament hat es für notwendig erachtet, einige frühere Gesetze aufzuheben, um den Verordnungen auf gewissen Gebieten freie Hand zu gewähren.

Schliesslich aber, als zur Erweiterung der Regierungszuständigkeit ein Vorschlag gemacht wurde, war die Vorlage der unbeschränkten Vollmacht auf sehr heftigen Widerstand gestossen. Es wurde nämlich zwecks Delegation der gesetzgebenden Ge-

¹⁰⁸ S. 76.

¹⁰⁹ „Même observation pour les décrets rendus par le gouvernement de la Défense nationale; Décr. du 5 nov. 1870 sur La publication des lois, etc.“ (Hauriou, Précis de droit administratif, p. 71.) — Vgl. Barthélemy — Duez, a. a. O. p. 599 et s.

walt an die Regierung am 15. Dezember 1916 ein Gesetzentwurf eingebracht, welcher die Regierung ermächtigte, „alle Massregeln, welche mittels Erweiterung oder Abänderung der geltenden Gesetze durch die Notwendigkeit der Nationalverteidigung geboten sein werden,“ zu ergreifen. Das Parlament lehnte aber diesen Gesetzentwurf ab, denn die Annahme desselben hätte eine Änderung des Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875 bedeutet, dessen Art. 1 sagt: „Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées: la Chambre des députés et le Sénat.“ Hier stiess sich also die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments an die Starrheit der französischen Verfassung, deren Änderung an erschwerende Formen gebunden ist.¹¹⁰ Seither haben nur einige Sondergesetze, wie z. B. das vom 10. Februar 1918¹¹¹ und vom 22. März 1924,¹¹² dem Präsidenten der Republik die zeitlich und sachlich begrenzte Befugnis übertragen, gewisse Verordnungen

¹¹⁰ Vgl. J. Barthélemy, *Le droit public en temps de guerre* (Revue du droit public, année XXIII, 1916, p. 73 et s., p. 295 et s. et p. 552 et s.). — Derselbe, *Le Gouvernement législateur* (Revue politique et parlementaire, t. XCV, 1917, p. 5 et s.). — Né z a r d bei E s m e i n, *Eléments*, t. II, p. 105 et s.

¹¹¹ Nach dem Art. 1, § 1 des Gesetzes: „pendant la durée de la guerre et les six mois qui suivront la fin des hostilités, des décrets pourront régler ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux“. Vgl. dazu R o l l a n d, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918*, p. 564 et s.

¹¹² Loi du 22 mars 1924 ayant pour objet la réalisation d'économies, la création de nouvelles ressources fiscales et diverses mesures d'ordre financier. Nach dem Artikel 1 dieses Gesetzes erhielt die Regierung das Recht, einige Gesetze im Verordnungswege abzuändern. Dieser Artikel sagt: „Des réductions dont le total ne devra pas être inférieur à 1 milliard de francs seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'Etat. Le gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder par décret rendu en conseil d'Etat, après avoir été approuvé en conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois.“ Dieser Artikel hat im französischen Parlament und sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Literatur eine lebhafte Debatte hervorgerufen. Vgl. dazu besonders R o l l a n d, *Le projet du 17 janvier et la question „des décrets-lois“* (Revue du droit public, année XXXI, 1924, p. 42 et s.). — D u g u i t, *Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur* (ebenda p. 313 et s.).

zu erlassen, im Allgemeinen jedoch unter der nachträglichen Genehmigung des Parlaments.¹¹³

Auch Rumänien gehört zu den Staaten mit starrer Verfassung. Die Regierung Marghiloman hat jedoch noch vor dem Frieden von Bukarest im Jahre 1918 beim Parlament einen Gesetzentwurf eingebracht, nach dem die Regierung ermächtigt gewesen wäre, Dekretgesetze unter nachträglicher Genehmigung des Parlaments erlassen zu können.¹¹⁴ Die neue rumänische Verfassung vom 28. März 1923 verbietet die Suspendierung der Verfassung sowohl im Ganzen als auch in Einzelheiten. Im Staatsnotstande kann aber der Belagerungszustand verhängt werden (Art. 128).¹¹⁵

Was nun schliesslich die Verfassung der Republik Estland anlangt, so ist dieselbe auch eine sehr typische starre Chartaverfassung, der sowohl die Delegation der Gesetzgebungsgewalt als auch das Notverordnungsrecht fremd ist. Im Staatsnotstande ist vom Grundgesetz, wie oben dargelegt wurde, nur der Ausnahmezustand und auf Grund desselben das Ausnahmeverordnungsrecht vorgesehen.¹¹⁶

In der ersten Zeit, genau ein Jahr bevor das Verfassungsgesetz in Kraft getreten ist (21. Dezember 1920), wurde der Regierung von der Konstituierenden Versammlung laut dem berichtigten § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik“ vom 20. Dezember 1919 (R. T. Nr. 109—1919)¹¹⁷ ein unbeschränktes Verordnungsrecht eingeräumt, von dem dieselbe reichlich Gebrauch machte. Trotz der ausdrücklichen

¹¹³ Vgl. Laborde-Lacoste, De la ratification par le Parlement des décrets pris sur délégation législative et édictant une sanction pénale (ebenda année XXXIII, 1926, p. 390 et s.).

¹¹⁴ Siehe Rarincescu, a. a. O. S. 132.

¹¹⁵ Mitgeteilt in der Revue du droit public, année XXXI, 1924, p. 289.

¹¹⁶ Siehe oben S. 64 f.

¹¹⁷ „Nr. 199. Von der Konstituierenden Versammlung am 20. Dezember 1919 angenommene Zeitweilige Regierungsordnung der Republik Estland.

§ 12-a. Während der Zwischenzeit der Sessionen der Konstituierenden Versammlung und der gesetzgebenden Delegation erfüllt die Regierung der Republik die Aufgaben der laufenden Gesetzgebung eiligen Charakters.

Die Geltung der auf Grund dieses Paragraphen von der Regierung der Republik erlassenen Gesetze und Kreditverordnungen läuft ab, wenn dieselben nicht im Laufe von zwei Wochen nach Ablauf der Zwischenzeit der Sessionen der Konstituierenden Versammlung derselben von der Regierung der Repu-

Bestimmungen dieses Paragraphen wurden seitens der Regierung nicht nur dringende Angelegenheiten normiert, und das Notverordnungsrecht wurde nicht nur in der Zwischenzeit der Sessionen (ajournement) in Anspruch genommen, sondern auch in der Zwischenzeit der Tätigkeit der tagenden Konstituierenden Versammlung und der gesetzgebenden Delegation.¹¹⁸

Das Notverordnungsrecht der Regierung blieb sogar nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes in Geltung. Das Inkraftsetzungsgesetz des Grundgesetzes vom 2. Juli 1920 (R. T. Nr. 113/114—1920, Gesetznr. 244) hat nämlich den § 12-a solange in Wirksamkeit gelassen, bis er von der Staatsversammlung abgeschafft werde. Diese Bestimmung des Inkraftsetzungsgesetzes war jedenfalls verfassungswidrig, da sie den Bestimmungen des Grundgesetzes zuwiderlief.¹¹⁹ Trotzdem übte die Regierung das Notverordnungsrecht nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes weiter ungehindert aus. Ihre auf Grund des § 12-a erlassenen Anordnungen führten sogar die Bezeichnung „Gesetz“ („seadus“)

blik zur Bestätigung vorgelegt worden sind, oder wenn sie nach der Vorlegung von der Konstituierenden Versammlung nicht bestätigt werden.

Anmerkung: Hat die Regierung der Republik im Laufe der in diesem Paragraphen vorgesehenen Frist das auf Grund dieses Gesetzes erlassene Gesetz oder die Kreditverordnung der Konstituierenden Versammlung zur Bestätigung nicht vorgelegt; so erklärt das Präsidium der Konstituierenden Versammlung dieselben für ausser Kraft gesetzt.

Dieses Gesetz hat einen unaufschiebbaren Charakter.“

¹¹⁸ Die s. g. „gesetzgebende Delegation“ [„seadusandlik delegatsioon“] bildete in der Anfangszeit des konstitutionellen Aufbaus der Republik Estland neben der Konstituierenden Versammlung und der auf Grund des § 12-a wirkenden Regierung das dritte Gesetzgebungsorgan des jungen Freistaates. Die verfassungsgebende Versammlung übergab nämlich in gewissen Grenzen die gesetzgebende Gewalt einer besonderen Delegation (Gesetz vom 15. Juli 1919 über die gesetzgebende Delegation [R. T. Nr. 47—1919, Gesetznr. 98]) kraft der Vollmacht, die in der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland“ vorgesehen war. (Gesetz vom 4. Juni 1919, § 12 [R. T. Nr. 44—1919, Gesetznr. 91].) Dieses aus den Mitgliedern der Konstituierenden Versammlung gebildete verkleinerte Parlament übte das Gesetzgebungsrecht in vollem Masse aus. Ihrer Zuständigkeit wurden nur diejenigen Angelegenheiten entzogen, die die Konstituierende Versammlung sich selbst vorbehielt. — Vgl. Berendts, a. a. O. S. 193 f.

¹¹⁹ Ebenso J a n s, Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 12-a põhjal antud seaduste ja selle § enese maksvusest [Über die Gültigkeit der auf Grund des § 12-a der zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland erlassenen Gesetze und des § selbst] (Õigus [Das Recht], Jahrg. II, 1921, S. 62 f.).

und boten das typische Beispiel, wie die Formen der ordentlichen Gesetzgebung zu ausserordentlichen Zeiten durch die Lebensinteressen des Staates durchbrochen werden.

Dabei ist zu vermerken, dass viele von der Regierung erlassenen „Gesetze“ später von der Konstituierenden Versammlung weder bestätigt, noch zurückgewiesen wurden, sie hat dieselben einfach stillschweigend übergangen. Erst mit dem ordentlichen Gesetz vom 1. November 1921 (R. T. Nr. 101—1921, Gesetznr. 192) wurde der § 12-a der zeitweiligen Regierungsordnung der Republik ausser Kraft gesetzt, trotz der Einwendungen der damaligen Regierung, dass ein solches Notverordnungsrecht bei der Verantwortlichkeit der Regierung keine Gefahr für die Rechtsordnung nach sich ziehe. Dem Parlament schwebte jedoch der Missbrauch vor, der in Russland von 1906 bis 1917 mit dem Art. 87 der Staatsgrundgesetze vom 23. April 1906 getrieben worden ist.¹²⁰

Obwohl also die heutige Verfassung Estlands kein Notverordnungsrecht kennt, ist ein eigentümliches Fragment desselben unter früherem russischem Einfluss ins GG. aufgenommen worden. Der § 81 desselben sagt nämlich: „Die Regierung der Republik hat das Recht, auf den Grundlagen und in der Ordnung, wie sie in einem Sondergesetz vorgesehen sind, das Militär betreffende Dekretgesetze und Verordnungen [seadlusi ja määrusi] zu erlassen.“ Das am 6. Dezember 1921 erlassene Sondergesetz trägt die Überschrift: „Gesetz über die Ordnung der Erlassung von das Militär betreffenden Dekretgesetzen und Verordnungen auf Grund des § 81 des Grundgesetzes“ (R. T. Nr. 1—1922, Gesetznr. 1).

Nach dem § 1 dieses Sondergesetzes werden sämtliche Dekretgesetze und Verordnungen: a) über die Militärverwaltung, b) über die Organisation des Militärs und den Amtsdienst in der Militärbehörde, c) über die Organisation der Militärbehörden, d) über die Wirtschaftsorganisation des Militärs und e) über die Disziplinarstrafen von der Regierung der Republik auf Vorschlag des Kriegsministers ergänzt und geändert. Diese Rechtsnormen befinden sich nämlich in der russischen „Sammlung der Militärverordnungen“ [„Svod voennyh postanovlenij“] und „Sammlung der Marineverordnungen“ [„Svod morskich postanovlenij“]. Nach der Anmerkung 2 zu diesem § 1 werden das Militärstrafgesetz, das Gesetz

¹²⁰ Siehe oben S. 78, Anm. 67 und S. 79, Anm. 69.

über die Militärgerichtsbarkeit und das Gesetz über die Militärdienstpflicht im Wege der allgemeinen Gesetzgebung geändert und ergänzt.

Der § 5 des erwähnten Sondergesetzes verfügt, dass sämtliche auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Änderungen und Ergänzungen der „Sammlung der Militärverordnungen“ und der „Sammlung der Marineverordnungen“, sowie alle auf Grund dieses Gesetzes (§ 2) von der Regierung angenommenen Verordnungen und Beschlüsse in Spezialnummern des „Staatsanzeigers“ [„Riigi Teataja“] unter der Überschrift „Dekretgesetze und Verordnungen für das Militär“ verkündet werden.¹²¹ Nur diejenigen unterliegen keiner Verkündung im R. T., die im Interesse des Staatsschutzes nach Ermessen des Kriegsrates geheim gehalten werden müssen.

Dem estnischen Ausdruck „seadlus“ (Gesetz heisst seadus) entspricht in der westeuropäischen Rechtssprache kein Terminus. Er stammt eigentlich aus dem russischen Ausdruck „uzakone-nie“,¹²² welcher jene Rechtsnormen bezeichnete, die laut Art. 96

¹²¹ Die Militärrechtsnormen enthaltenden Nummern unterscheiden sich von den gewöhnlichen Nummern des „Riigi Teataja“ nur dadurch, dass die ersteren in der oberen linken Ecke des Titelblattes die Aufschrift tragen: „Sõjaväe nr.“ [„Militärnr.“]. Die Numerierung derselben ist aber fortlaufend mit der der anderen Nummern des „Riigi Teataja“. Die Militärrechtsnormen tragen die Überschrift: Seadlused ja määrused kaitseväge dele [Dekretgesetze und Verordnungen für das Militär].

Auf die Schwierigkeit des Verkündungsverfahrens der militärischen Rechtsnormen hat auch der Berichterstatter Abg. Laidoner während der Verhandlungen der Staatsversammlung über den Entwurf des Sondergesetzes hingewiesen. Dem Militär würde es schwer fallen, die im R. T. verstreuten diesbezüglichen Rechtsnormen ausfindig zu machen, besonders zu Kriegzeiten, wo häufig untergeordnete Organe die entsprechenden Normen handhaben müssen. (Siehe I Riigikogu protokollid. 4. istungjark 1921. a. [Protokolle der I. Staatsversammlung. 4. Session 1921], Sp. 490.)

¹²² Über die vieldeutige Auslegung des Wortes „uzakone-nie“ siehe Engelm ann, a. a. O. S. 145. — Nach seiner Angabe wird dieses Wort in den Grundgesetzen einmal im Sinne von zakon [Gesetz] gebraucht, im Provinzialgesetzbuch für die Ostseeprovinzen, um die Worte Provinzialrecht und Provinzialgesetze zu übersetzen; es ist hier gewählt, um einen Ausdruck zu haben, der weiter und unbestimmter ist als zakon. Nach dem Gesetz vom 11. Juni 1885 werden in die s. g. „Vollständige Sammlung der Gesetze“ (siehe oben S. 30 f.) gesetzliche Anordnungen [uzakonenija] und kaiserliche Befehle in der Zivil- und Militärverwaltung aufgenommen. Hier wird der Ausdruck uzakone-nie, wie es scheint, im Sinne von zakon gebraucht. In demselben Erlass heisst es ferner: uzakonenija und kaiserliche Befehle,

der Staatsgrundgesetze in der Militärgesetzgebung der kaiserlichen Prämrogative vorbehalten waren und statt des Weges der ordentlichen Gesetzgebung im Verordnungswege mit Gesetzeskraft erlassen wurden. Ihrer Natur nach entsprechen dieselben also vollständig den s. g. Dekretgesetzen, oder man könnte sie auch als Verordnungsgesetze bezeichnen. Sie werden nämlich als Regierungsakte von der Exekutive erlassen, besitzen jedoch Gesetzeskraft, d. h. sie haben den Charakter eines von der Staatsversammlung erlassenen Gesetzes. Diese Dekretgesetze können in der Regel gewisse Gesetze ändern; die „Sammlung der Militärverordnungen“ und die „Sammlung der Marineverordnungen“ aus der russischen Zeit, die sie modifizieren können, haben nämlich gesetzlichen Charakter. Aber umgekehrt können die Dekretgesetze lediglich durch ein Gesetz und nicht durch eine Verordnung aufgehoben oder abgeändert werden.¹²³ Es gibt nur drei Richtungen, in denen die estnischen „seadlused“ sich von den französisch-italienischen Dekretgesetzen unterscheiden. 1. Sie werden nicht nur zu anormalen Zeiten, sondern auch im Laufe der ordentlichen Rechtssetzung erlassen. 2. Ihr Gebiet ist im Grundgesetz genau festgesetzt und auf einen Teil der Militärgesetzgebung beschränkt. Sie dürfen also nicht Gegenstände der allgemeinen Gesetzgebung berühren.¹²⁴ 3. Sie unterliegen sowohl formell als auch materiell der richterlichen Kontrolle, da in Estland in dieser Beziehung zwischen Gesetzen und Verordnungen kein Unterschied gemacht wird.¹²⁵

welche nicht ordnungsgemäss verkündet sind, werden nur auf kaiserlichen Befehl in diese Sammlung aufgenommen.

¹²³ Es kann ja die Frage aufgeworfen werden, ob die von der Regierung erlassenen Militärdekretgesetze im Wege der ordentlichen Gesetzgebung abgeändert werden können. Unserer Auffassung nach ist die Frage bejahend zu beantworten, denn der § 81 des GG. gibt der Regierung nur das Recht, Dekretgesetze und Verordnungen, die das Militär betreffen, zu erlassen. Dass jedoch die Normierung dieser Fragen der ordentlichen Gesetzgebung verschlossen wäre, ist nirgendwo ausgesprochen.

¹²⁴ Der Ausdruck „seadlus“ wurde anfangs nicht nur für Militärdekretgesetze, sondern alternativ auch für die im Wege der ordentlichen Gesetzgebung erlassenen Gesetze gebraucht. Diese Bezeichnung führen z. B. das Inkraftsetzungsgesetz des GG. vom 2. Juli 1920 (R. T. Nr. 113/114—1920, Gesetznr. 244) und das Gesetz über die Volksabstimmung und das Volksbegehren vom 21. Oktober 1919 (R. T. Nr. 84—1919, Gesetznr. 165). Diesen unbegründeten nachlässigen Sprachgebrauch hat man später aufgegeben.

¹²⁵ Siehe oben S. 38 f.

Diese Militärdekretgesetze der estnischen Verfassung stehen mit der sonst äusserst demokratischen Richtung derselben nicht ganz im Einklange. Hier hat man es mit einer gesetzgebenden Delegation zu tun, die eigentlich dem demokratisch-republikanischen Prinzip zuwiderläuft. Im übrigen war nämlich die estnische Verfassung darauf bedacht, keine Delegation der gesetzgebenden Gewalt zuzulassen. In dieser Hinsicht war, wie es auch aus den Verhandlungen ersichtlich ist, die Konstituierende Versammlung wieder von den bestehenden russischen Verfassungseinrichtungen beeinflusst.¹²⁶

Laut den Forderungen des Art. 96 der russischen Staatsgrundgesetze vom 23. April 1906 war nämlich eine besondere Ordnung für die Erlassung von Militärgesetzen vorgesehen. Dieser Artikel ist jedoch schon zu russischer Zeit strittig gewesen, so dass der Ministerrat genötigt war, denselben in seinem am 24. August 1909 vom Kaiser bestätigten Gutachten dahin auszulegen, dass alle Gesetzentwürfe von besonderem Militär- oder Kriegsmarinecharakter, wenn sie nicht allgemeine Gesetze berühren, vom Monarchen nach vorheriger Beratung im Kriegs- oder Admiraltätskonseil entschieden werden; zu diesen Gesetzentwürfen gehören auch die Militäretats.¹²⁷ Diese Regierungsansicht widersprach jedoch in mancher Hinsicht sowohl dem Art. 96 als auch den Staatsgrundgesetzen überhaupt. Vor allen Dingen verschob sie die Terminologie der Staatsgrundgesetze, indem sie von einer Militärgesetzgebung, für welche der Kaiser allein zuständig sein soll, spricht. Eine solche besondere „Gesetzgebung“ war jedoch den Staatsgrundgesetzen vollständig fremd. Laut Art. 86 der

¹²⁶ Vgl. dazu die Äusserung des Berichterstatters Abg. Strandmann zu § 81 des GG.: „Dieser Paragraph hat seine Geschichte. Anfangs wurde der Antrag angenommen, dass ein Kriegsrat bei uns gebildet werden muss, der Dekretgesetze und Verordnungen zu erlassen habe. Es gibt viele Dierst-Anweisungen, deren Erlassung man dem Parlament schwer anvertrauen kann, da hierzu Sachverständige erforderlich sind, die die Verordnungen abzufassen haben, denen dann die Regierung Geltung verleiht. Später war man der Ansicht, dass es überflüssig wäre, diese Bestimmungen im Grundgesetz festzulegen, weil die Dekretgesetze und Verordnungen von Sachverständigen beim Kriegsministerium ausgearbeitet und zur Verkündung der Regierung unterbreitet werden.“ (Siehe Asutava Kogu protokollid. 4. istungjark 1920. a. [Protokolle der Konstituierenden Versammlung. 4. Session 1920], Sp. 919.) — Vgl. noch Laidoner in seinem oben auf S. 99, Anm. 121 angeführten Bericht, Sp. 488 f.

¹²⁷ Der Wortlaut des Gutachtens mitgeteilt von Palme, a. a. O. S. 163 f.

Staatsgrundgesetze könnten den Namen Gesetz nur diejenigen Normen führen, die von der Reichsduma und dem Reichsräte genehmigt und vom Kaiser bestätigt worden sind. Deswegen sprachen die Art. 96—97 nicht von Gesetzen (zakon), sondern von Dekretgesetzen (uzakonenie). Dabei versuchte das Gutachten eigentlich im Verordnungswege das Gebiet der Gesetze zu Gunsten der Dekretgesetze einzuschränken.¹²⁸

Dieses doppeldeutige Verfahren in den Gesetzgebungsangelegenheiten wurde von der Duma nicht angefochten. Es wurde nur betont, dass die Militäretats der Beratung beider Häuser unterworfen sind. Die im Gutachten vom 24. August 1909 dargelegte entgegengesetzte Ansicht der Regierung könne für das Parlament nicht bindend sein, da das Gutachten kein Gesetz, nicht einmal eine Gesetzesauslegung ist, denn eine solche stehe nur dem Senat zu. Das Gutachten wurde demnach nur als eine einfache Instruktion des Ministerrats für einzelne Minister betrachtet.¹²⁹

Das estnische Grundgesetz und das auf Grund desselben erlassene Sondergesetz haben bei der Erlassung gewisser militärischer Rechtsnormen ein der russischen Militärgesetzgebung ähnliches Sonderverfahren beibehalten. Infolge dieser eigenartigen Delegation der gesetzgebenden Gewalt, die jedenfalls einen gewissen monarchischen Beigeschmack besitzt, unterscheidet sich die Rechtsetzung Estlands auf diesem Gebiete von der der übrigen demokratischen Republiken. Da die militärische Rechtsnormsetzung im Wege der ordentlichen Gesetzgebung und im Verordnungswege in jedem Staate leicht zu bewirken ist, sprechen reine rechtstheoretische Gründe gegen diese überflüssige Einschaltung einer ausserordentlichen Gesetzgebungsform. Jeder Verzicht seitens des Parlaments auf seine Zuständigkeitssphäre bedeutet eine Schmälerung jenes demokratisch-republikanischen Gedankens, den das estnische Grundgesetz im § 27 mit den folgenden Worten ausspricht: „Der oberste Träger der Staatsgewalt in Estland ist das Volk selbst in Gestalt seiner stimmberechtigten Bürger.“

ad C) Die letzte Art der Einteilung der Verordnungen bildet die Einteilung nach ihrer **Rechtsgrundlage**. Diese Frage, mit der so viel juristische Mystik getrieben wurde, bedarf im Folgenden einer eingehenderen Darlegung.

¹²⁸ Vgl. *Palme*, a. a. O. S. 165.

¹²⁹ Siehe *Gribovski*, a. a. O. S. 47.