272 007

272007

Die Verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung.

Magistri töö

Meder, Werner

272007

#808.

Sept. 1922
N 113.

W. Meder.

M A G I S T E R S C H R I F T

im Verwaltungsrecht.

DIE VERWALTUNGSRECHTLICHEN BESTIMMUNGEN der ESTNISCHEN STAATSVERFASSUNG.

4-C
2/29.

JNHALTSUBERSICHT

E r s t e s K a p i t e l: Das objektive Verwaltungsrecht

§ I. Einleitung

§ 2. Verfassungsrecht und Gesetzesrecht

§ 3. Verfassungsrecht und Verordnungsrecht

§ 4. Das Problem der originären Rechtsentstehung

Z w e i t e s K a p i t e l: Das subjektive Verwaltungsrecht.

§ 5. Dogmatisch=methodologische Uebersicht.

§ 6. Das System der subjektiven öffentlichen Rechte

§ 7. Das System der subjektiven öffentlichen Pflichten

§ 8. Das System der administrativen Hoheitsrechte.

D r i t t e s K a p i t e l: Die Schutz= und Freiheitsrechte.

§ 9. Allgemeine Betrachtungen.

§ IO. Die Schutzrechte insbesondere

§ II. Die Freiheitsrechte des Einzelnen.

§ I2. Die Freiheitsrechte einer Vielheit.

A n h a n g: Deutsche Uebersetzung des Verfassungstextes.

Erstes Kapitel.

DAS OBJEKTIVE VERWALTUNGSRECHT.

§ I. Einleitung. Mit Recht hat LUDWIG SPIEGEL in seiner Abhandlung über "Die Verwaltungsrechtswissenschaft" den Unterschied zwischen Staatsrecht und Verwaltungsrecht folgendermaszen betrachtet: " Das Staatsrecht fragt, wenn es sich um irgendeine staatliche Aktion handelt: Wer soll tätig werden ?, das Verwaltungsrecht hingegen: Was soll getan werden ? Ueberdies fragen selbstverständlich beide: Wie soll gehandelt werden ? Aber dieses Wie bedeutet für jedes von beiden etwas anderes. Es steht im Zusammenhang mit der Hauptfrage, wer handeln und was geschehen soll." (a.a.O.S. 37). Diese Untersuchungen gehen von der durchaus richtigen methodologischen Voraussetzung aus, dass man jede Rechtsquelle, die sich auf die öffentliche Verwaltung bezieht und die das Verhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Einzelpersonen andrerseits zum Jnhalt hat, von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachten kann: von einem staatsrechtlichen und von einem verwaltungsrechtlichen. Denn je nach dem, on die Frage nach den Kompetenzen der Verwaltungsorgane oder aber diejenige nach dem Rechtsverhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Untertanen andererseits den Ausgangspunkt der staatswissenschaftlichen Untersuchungen bildet, handelt es sich um eine staatsrechtliche oder um eine verwaltungsrechtliche Betrachtung.

Dagegen ist es vollständig verfehlt, Staatsrecht und Verwaltungsrecht dadurch von einander abzugrenzen, dass man

nach dem Muster der älteren staatswissenschaftlichen Schule (vgl. hierüber SPIEGEL a.a.O. S. I-32) behauptet. dass das Staatsrecht die allgemeinen Lehren zum Gegenstand hat, das Verwaltungsrecht dagegen die Einzelheiten, soweit sie sich auf das Gebiet der öffentlichen Verwaltung beziehen. Denn wenn wir uns auf diesen Standpunkt stellen, so verwischt sich der Gegensatz zwischen der Verwaltungsrechtswissenschaft und der besonderen Staatsrechtslehre; und die erstere erscheint dann als ein Teil der letzteren. Wenn wir dagegen anerkennen, dass es sich nicht um einen Gegensatz der Materie, sondern um einen Gegensatz der Methoden handelt, so können wir feststellen, dass auch die allerallgemeinsten Rechtsquellen, soweit sie sich auf die öffentliche Verwaltung beziehen und das Verhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Untertanen andererseits zum Jnhalt haben, einer besonderen verwaltungsrechtlichen Untersuchung zugänglich sind; und da die estnische Staatsverfassung zahlreiche Bestimmungen enthält, in denen diese Probleme der öffentlichen Verwaltung rechtlich normiert werden, so ist hiermit die Zulässigkeit einer verwaltungsrechtlichen Darstellung des estnischen Staatsgrundgesetzes (Eesti Vabariigi Põhiseadus) vom I5. Juni I920 (Riigi Teataja von I920 - Nº II3/II4 - lex Nº 243) begriffstheoretisch nachgewiesen.

Es ergibt sich aber gleichzeitig die Fragestellung, welchen wissenschaftlichen Wert es hat, eine einzelne Rechtsquelle aus der Zahl der übrigen Quellen des estnischen Verwaltungsrechts herauszugreifen und als ein besonderes Ganzes selbständig zu betrachten. Hierauf ist zunächst zuzugeben, dass das Verwaltungsrecht allerdings noch weniger als das Staatsrecht an den Grenzen einzelner Rechtsquellen haltmachen kann; und wenn wir die Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung wegen ihrer besonderen(d.h. erhöhten) Geltungskraft als ein selbständiges Ganzes betrachten wollen,

so müssen wir uns stets vor Augen halten, dass eine derartige Betrachtung nur dann einen höheren wissenschaftlichen Wert gewinnen kann, wenn sie sich zunächst zur Aufgabe stellt, das Verhältnis der verfassungsmäszigen Bestimmungen zu den übrigen Quellen des estnischen Verwaltungsrechts zu betrachten. Hieraus ergibt sich, dass das verfassungsmäszige Rechtsverhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Untertanen andererseits nicht den einzigen Gegenstand dieser Untersuchungen bilden kann, und dasz es eine wichtige Aufgabe dieser Darstellung ist, erstens auf dem Boden einer einleitenden Rechtsquellenlehre die tatsächliche Verwirklichungoder Nichtverwirklichung der verfassungsmäszigen Grundsätze durch die anderen Quellen des estnischen Verwaltungsrechts zu untersuchen und zweitens die Möglichkeiten, durch welche die Verwirklichung jener Grundsätze garantiert werden kann, zu betrachten.

Trotz allem ist es aber nicht verfehlt, die estnische Staatsverfassung und die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung in den Vordergrund dieser Abhandlung zu stellen; denn das Staatsgrundgesetz ist kein gewöhnliches Gesetz, sondern ein Gesetz mit verstärkter Geltungskraft, das nur unter besonders erschwerten Bedingungen (§§ 87 - 89 der estnischen Staatsverfassung) geändert werden kann und lt. § 86 der estnischen Staatsverfassung nicht nur für die Tätigkeit der Gerichts= und Regierungsinstitutionen als unverletzliche Richtschnur zu gelten hat, sondern auch für die Tätigkeit des Parlaments. Jn dieser Tatsache liegt die Bedeutung einer dogmatisch= wissenschaftlichen Untersuchung über die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung, die ausser den oben erwähnten Beziehungen zu den anderen Rechtsquellen + das estnische Staatsgrundgesetz + als eine ab-

geschlossene Einheit betrachten will, um die Schranken zu zeigen, die auch den obersten Staatsorganen auf dem Gebiet der Verwaltungslegislative und der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Verwaltungsexekutive gezogen sind und die sie nicht anders überschreiten können, als durch eine Verletzung der ununterbrochenen Rechtskontinuität und des Prinzips der derivativen Rechtsentstehung, dessen Betrachtung wir uns nunmehr zuzuwenden haben.

§ 2. Verfassungsrecht und Gesetzesrecht. Das Gesetz und insbesondere das Gesetz, das einen öffentlich-rechtlichen (d.h. staatsrechtlichen oder verwaltungsrechtlichen) Jnhalt hat, ist nicht nur eine Quelle der derivativen, sondern auch eine solche der originären Rechtsentstehung. Wenn aber an dieser Stelle von den Beziehungen des Gesetzes zur Staatsverfassung die Rede ist, so handelt es sich zunächst ausschlieszlich um das Gesetz als Quelle der derivativen Rechtsentstehung. Das Problem der originären Rechtsentstehung bleibt dagegen einer späteren wissenschaftlichen Untersuchung vorbehalten.

I. Wenn hier vom Gesetz als Quelle der derivativen Rechtsentstehung die Rede ist, so entsteht zunächst die Frage nach dem Begriff dieses Wortes. Hierbei handelt es sich nicht so sehr um die Definitionen der Wissenschaft, die wir wohl als Grundlage unserer Betrachtung heranziehen können, die wir aber nicht als ausschlaggebend betrachten dürfen, als vielmehr um die Auffassung des estnischen Staatsgrundgesetzes, d.h. um den Gesetzesbegriff der estnischen Staatsverfassung, der (wie sich später erweisen wird) für unsere Darstellung von höchster Bedeutung ist, wenngleich das Grundgesetz das Wort "Gesetz" an keiner Stelle seines Textes ausdrücklich definiert. Aus diesem Grunde bleibt uns nichts anderes übrig, als den verfassungsmäszigen Begriff des Gesetzes selbständig abzuleiten; und bei der Lösung dieser Aufgabe nehme ich die

von PAUL LABAND (Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin I87I, S.5 f. - Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd.II, S. I f.) begründete und von GEORG JELLINEK (Gesetz und Verordnung, S. 226 f.) und GERHARD ANSCHÜTZ (Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig I89I /Neudruck Berlin I9I3/ S.23 f. - Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig, I90I, S. I60 f) vornehmlich weitergebildete Unterscheidung zwischen dem Gesetz im formellen Sinne und dem Gesetz im materiellen Sinne zum Ausgangspunkt. Das Wesen dieser Unterscheidung lässt sich folgendermaszen zusammenfassen: Gesetz im formellen Sinne bedeutet jede (nach bestimmten Formvorschriften zustandegekommene) Anordnung, welche von den gesetzgebenden Organen (der Legislative) ausgeht: Gesetz im materiellen Sinne ist jeder Rechtssatz (vgl. STEPHAN von CSEKEY, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S.IO, und HANS KELSEN, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, S.537 f.)

Nun entsteht die Frage nach den gegenseitigen Beziehungen zwischen dem formellen und dem materiellen Gesetzesbegriff. Hierbei sind als Antwort vier verschiedene Gesichtspunkte möglich: I) dasssich das Gesetz im formellen Sinne und das Gesetz im materiellen Sinne unter allen Umständen decken müssen; 2) dass sie sich nicht zu decken brauchen; 3) dasz das Gesetz im materiellen Sinne als der engere Begriff immer in dem Gesetz im formellen Sinne enthalten ist; und 4) dasz umgekehrt das Gesetz im formellen Sinne als der engere Begriff immer ein Gesetz im materiellen Sinne darstellt. Die erste Version wird vielfach als das Jdeal des Rechtsstaates bezeichnet,

ihre praktische Undurchführbarkeit aber allgemein anerkannt (vgl. hierüber v. C s e k e y, a.a.O. S. IO). Die zweite Version haben die Begründer der Lehre vom formellen und materiellen Gesetzesbegriff im Auge gehabt; und sie hat insofern einen groszen Vorzug vor den anderen Möglichkeiten, als sie dieser Unterscheidung, soweit man sie überhaupt anerkennt, den grösz̈ten praktischen Sinn verleiht. Jm Gegensatz dazu steht H a n s K e l s e n als Vertreter der dritten Theorie auf dem Standpunkt, dass die notwendige Form des Rechtssatzes das Gesetz ist (Hauptprobleme, S.557); und als Vertreter der vierten Theorie, die man als das direkte Gegenteil der dritten Version bezeichnen kann, kommt H ä n e l in Betracht, der sich in seiner Studie über "Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn" auf den Standpunkt stellt, dasz die Form des Gesetzes den Rechtssatz zu ihrem notwendigen Jnhalt hat.

Diese vier verschiedenen theoretischen Möglichkeiten können von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus beurteilt werden: von einem allgemein theoretischen ohne Beachtung des positiven Rechts und von einem dogmatischen mit Berücksichtigung der positiv=rechtlichen Bestimmungen. Das erstere hat in diesem Zusammenhang keinerlei Bedeutung. Uns interessiert vielmehr ausschliesz̈lich die Richtigkeit oder Unrichtigkeit dieser Theorien vom Gesichtspunkt der estnischen Staatsverfassung und ihres Gesetzesbegriffs, dessen kritisch=wissenschaftlicher Betrachtung wir nunmehr näherzutreten haben.

Hierbei entsteht zunächst die Frage: Kennt das estnische Staatsgrundgesetz ausschliesz̈lich den formellen oder nur den materiellen Gesetzesbegriff, oder kennt es sowohl den formellen als auch den materiellen Begriff des Gesetzes ? Und wenn das letztere der Fall sein sollte so ergibt sich die weitere Fragestellung: Jn welchem Ver-

hältnis stehen das Gesetz im formellen Sinne und das Gesetz im materiellen Sinne nach den Bestimmungen des estnischen Staatsgrundgesetzes zu einander ?

Was nun zunächst die erste Frage betrifft, so sei hier gleich bemerkt, dasz der Begriff des formellen Gesetzes der estnischen Staatsverfassung jedenfalls nicht unbekannt ist, dasz es sich aber darüber hinaus aus der Wichtigkeit jener Bestimmungen, die den formellen Gesetzesbegriff enthalten, ersehen läszt, dasz die estnische Staastverfassung grundsätzlich und nicht etwa nur gelegentlich den formellen Gesetzesbegriff im Auge hat, und dasz daher diejenigen Fälle ausdrücklich nachgewiesen werden müssen, in denen ein materieller Gesetzesbegriff vorliegen soll.

Dass in den Bestimmungen der Staatsverfassung über die unmittelbare Volksgesetzgebung (§§ 29-34) ausschliesslich der formelle Gesetzesbegriff gemeint sein kann, ergibt sich aus den Bestimmungen des § 34, wonach bestimmte Angelegenheiten, die nichts mit der materiellen Gesetzgebung zu tun haben, der direkten Volksgesetzgebung entzogen sind. Denn wenn in den §§ 29-33 der materielle Gesetzesbegriff gemeint sein sollte, so hätte es keinen Sinn, im §34 Angelegenheiten aufzuzählen, die überhaupt nicht im materiellen Gesetzesbegriff enthalten sind. Aus dieser Tatsache ergibt sich also die Schluszfolgerung, dass sich die unmittelbare Volksgesetzgebung in Estland gerade wegen der in § 34 enthaltenen Ausnahmen auf das Gesetz im formellen Sinne bezieht; und aus dieser Feststellung lassen sich weitere Schlüsse ziehen, die über den Gesetzesbegriff des § 35 Aufschlusz geben, wo von der grundsätzlichen Kompetenz des Riigikogu die Rede ist. § 35 lautet: "Als Vertreter des Volkes über das Riigikogu die gesetzgebende Gewalt des Staates aus". Da das Riigikogu hier ausdrücklich als Vertreter des Volkes bezeichner wird, so übt es

konsequenter Weise die auf denselben Gesetzesbegriff bezügliche Gesetzgebung aus, wie er inbezug auf die §§ 29-34 soeben festgestellt werden konnte: d.h. es handelt sich hier, ebenso wie auf dem Gebiet der Volksgesetzgebung, um den formellen Gesetzesbegriff, d.h. um jeden Staatswillenakt, der unter denjenigen besonderen Formen entstanden ist, die wir als den Gang der Gesetzgebung bezeichnen.

Die nähere Beschreibung des letzteren bildet den Gegenstand einer rein staatsrechtlichen Untersuchung; wichtig ist aber auch für unsere Zwecke die Feststellung dasz nicht jede Willensäusserung des Volkes oder des Parlaments ein Gesetz im formellen Sinne darstellt. Jnbezug auf die Willensäusserungen des Volkes ist es auf den ersten Blick deutlich, dass nicht die Wahl des Riigikogu, sondern ausschlieszlich diejenigen Willensakte, die auf dem Wege der Volksabstimmung und der Volksinitiative zustandegekommen sind, als Gesetzgebung in Betracht kommen. Bei den Willensäusserungen des Riigikogu dagegen liegt die Sache anders; denn hier könnte in der Tat die irrige Meinung auftauchen, als ob alle Willensäusserungen des Riigikogu als Gesetze zu betrachten sind. Tatsächlich macht aber die estnische Staatsverfassung und die Geschäftsordnung des Riigikogu (R.T.№ 33-1921) einen Unterschied zwischen den Gesetzen und den übrigen Willensäusserungen des Riigikogu, die die Geschäftsordnung des Riigikogu als Vorlagen (esitised) bezeichnet. Diese Unterscheidung beruht nun aber nicht auf einem inhaltlichen Merkmal (wenn dies der Fall wäre, liesse sich der grundsätzlich nur formelle Gesetzesbegriff in der estnischen Staatsverfassung keineswegs aufrechterhalten), sondern ausschlieszlich auf einem formellen Unterschied, der darin besteht, dass Vorlagen in einer Lesung erledigt werden können, während als Gesetze nur diejenigen Willens

äusserungen des Riigikogu bezeichnet werden können, die den Prozess der Durchberatung und der parlamentarischen Abstimmung in drei verschiedenen Lesungen durchliefen.

Wenn wir diese Tatsachen in Betracht ziehen, so können wir den formellen Gesetzesbegriff der estnischen Staatsverfassung folgendermaszen definieren: Das Gesetz ist jede auf dem Wege der Volksabstimmung und der Volksinitiative zustandegekommene Willensäusserung des Volkes und jede in drei Lesungen zustandegekommene Willensäusserung des Parlaments. Der Jnhalt derselben hat keinerlei Bedeutung für die juristische Qualifikation dieser Willensäusserungen; doch ist damit noch nicht gesagt, dasz das Wort Gesetz in der estnischen Rechtssprache nicht auch in einem engeren Sinne gebraucht werden kann, der durch ein inhaltliches Merkmal von den anderen Unterbegriffen des formellen Gesetzesbegriffs seine Abgrenzung erfährt. Solchenfalls wäre der materielle Gesetzesbegriff also nur ein Unterbegriff des formellen; denn er würde nicht jeden Rechtssatz bedeuten, sondern nur denjenigen Rechtssatz, der im Gesetz im formellen Sinne enthalten ist. Diese Auffassung der estnischen Staatsverfassung über die gegenseitigen Beziehungen zwischen dem formellen und dem materiellen Gesetzesbegriff, die z.B. dem § 52 der estnischen Staatsverfassung zugrundeliegt, gleicht vielfach der oben erwähnten H ä n e lschen Auffassuhg; denn H ä n e l erklärt in seiner Studie über "Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn" nicht nur jedes formelle Gesetz zugleich für ein materielles, sondern er lehnt es auch ab, Verordnungen, die Rechtssätze enthalten - und er räumt diese Möglichkeit ohne weiteres ein - als Gesetze im materiellen Sinne zu bezeichnen (a.a.O.S.IIO).

Jn dem § 52 der estnischen Staatsverfassung finden

wir allerdings eine bedenkliche Unklarheit, die zu verschiedenen Jnterpretationsresultaten Anlass gibt; wenn wir uns aber diese Resultate kritisch betrachten, so müssen wir die wohlbegründete Feststellung machen, dass auch aus § 52 nicht mehr als höchstens zwei verschiedene Gesetzesbegriffe herausinterpretiert werden können; und zwar: entweder der grundsätzlich von der estnischen Staatsverfassung gebrauchte Begriff des formellen Gesetzes oder der soeben erwähnte, ausschliesslich als Bestandteil des formellen Gesetzes aufgefasste materielle Gesetzesbegriff; keineswegs aber der materielle Gesetzesbegriff im Sinne von L a b a n d, J e l l i n e k und A n s c h ü t z. § 52 lautet: "Das Riigikogu erlässt Gesetze, bestimmt den Voranschlag der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, beschliesst über die Aufnahme von Anleihen und über sonstige Angelegenheiten nach Maszgabe der Verfassung."

Den Ausgangspunkt zur Feststellung des hier enthaltenen Gesetzesbegriffs bildet die Antwort auf die Frage, wie man den Ausdruck "über sonstige Angelegenheiten" auffassen soll; denn in dieser Beziehung gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten. Wenn man die "sonstigen Angelegenheiten" mit den Vorlagen identifiziert, von denen im Gegensatz zu den Gesetzen in der Geschäftsordnung des Riigikogu die Rede ist, so handelt es sich bei dem Ausdruck "Gesetze" um den formellen Gesetzesbegriff. Wenn man dagegen unter der Bezeichnung "über sonstige Angelegenheiten" alle diejenigen Fragen verstehen will, die sich nicht als Gesetze im materiellen Sinne darstellen, so bedeutet das Wort "Gesetze" den im formellen Gesetzesbegriff enthaltenen materiellen Gesetzesbegriff, d.h. die Rechtssätze in Gesetzesform, keineswegs aber die Rechtssätze schlechthin; denn das letztere würde dem for-

mellen Gesetzesbegriff des § 35 widersprechen, der in seiner grundsätzlichen und prinzipiellen Fassung keine andere Auslegung gestattet, als die, die sich aus dem Vergleich mit dem §§ 29-34 ergeben hat und als solche durch andere §§ nur dann eingeschränkt oder abgeändert werden kann, w wenn sich dies aus dem Wortlaut derselben mit unanfechtbarer Sicherheit ableiten lässt. Da dies bei dem Text des § 52 keineswegs der Fall ist, so ist jedenfalls die Ansicht abzulehnen, die hier einen materiellen Gesetzesbegriff im Sinne von LABAND, JELLINEK und ANSCHÜTZ vermutet.

Auch nach der Ansicht von EUGEN MADDISON ("Seadusest Põhiseaduse Seisukohalt;" Eesti Politseileht, Jahrg.V. 1925, S.789) wird das Gesetz in Estland ausschliesslich formell aufgefasst. Er meint jedoch, dass dies mit dem Staatsgrundgesetz nicht in Einklang steht; denn dasselbe mache absichtlich zwischen den vom Riigikogu erlassenen Gesetzen und den anderen Willensäusserungen desselben einen Unterschied; das bedeute aber, dass das Grundgesetz beim Gebrauch des Wortes "seadus" ein Gesetz im materiellen Sinne versteht. Das, was hierauf zu entgegnen wäre, ergibt sich bereits aus der bisherigen Betrachtung; daher werden in diesem Zusammenhang nur noch einige ergänzende Bemerkungen über diese Frage hinzugefügt. Die von M a d d i s o n angeführte Bestimmung der Staatsverfassung betrifft nicht die Unterscheidung der Gesetze im formellen und im meteriellen Sinne, sondern vielmehr die Abgrenzung der gesetzgeberischen Tätigkeit des Riigikogu von dem Anteil desselben an der verwaltenden Tätigkeit des Staates (vgl. hierüber v. C s e k e y a.a.O. S.5If.) Aber selbst dann, wenn wir anerkennen, dass unter dem Ausdruck "sonstige Angelegenheiten" nicht nur die Vorlagen (esitised) sondern auch diejenigen formellen Gesetze, die keine Rechtssätze enthalten, verstanden sind, können wir für § 52 al-

lenfalls den H ä n e l schen, keineswegs ~~können wir~~ aber ~~über~~ den L a b a n d schen Gesetzesbegriff im materiellen Sinne ableiten; und ganz und gar ausgeschlossen bleibt der Versuch, den auf diese Weise für § 52 gefundenen Gesetzesbegriff auf das ganze Grundgesetz zu übertragen; denn ~~denn~~ der grundsätzliche Gesetzesbegriff der estnischen Staatsverfassung ist der formelle Gesetzesbegriff, weil die Kernparagraphen, in denen von der Entstehung der Gesetze die Rede ist, das Gesetz im formellen Sinne (und zwar so, wie es oben definiert worden ist) im Auge haben.

Hiermit ist aber keineswegs gesagt, dass die estnische Rechtssprache den materiellen Gesetzesbegriff im Sinne von L a b a n d, J e l l i n e k und A n s c h ü t z überhaupt nicht kennt; und da auch im estnischen Staatsgrundgesetz eine Stelle vorkommt, von der es mir als mehr oder weniger bewiesen erscheint, dass das Wort "Gesetz" im materiellen Sinne gemeint ist, so müssen wir uns dieser Stelle zuwenden: nämlich dem § 4 des Staatsgrundgesetzes, dessen in Betracht kommender Teil folgendermaszen lautet: "Jn Estland gelten die von seinen eigenen Jnstitutionen erlassenen oder anerkannten Gesetze..... Niemand kann sich mit Unkenntnis des Gesetzes entschuldigen." Wenn es auch für den ersten Teil dieses § nicht ganz sicher erscheint, ob hier das Gesetz im formellen Sinne, oder im materiellen Sinne von H ä n e l oder aber im materiellen Sinne von L a b a n d, J e l l i n e k und A n s c h ü t z aufgefasst werden soll, so ist es meiner Ansicht nach vollständig klar, dass das Wort "Gesetz" im letzten Abschnitt dieses § im Sinne von Rechtssatz gebraucht worden ist; denn der Satz "ignorantia juris semper nocet" bezieht sich nicht nur auf die Gesetze, sondern auch auf

die Verordnungen und auf die autonomen Satzungen, soweit sie Rechtssätze enthalten, und erstreckt sich keineswegs ausschliesslich auf die entsprechenden Willensäusserungen des Parlaments und des Volkes.

Es ist dies aber meiner Ansicht nach der einzige Fall, in dem sich ein materieller Gesetzesbegriff im Sinne von LABAND, JELLINEK und ANSCHÜTZ in der Terminologie der estnischen Staatsverfassung mit vollkommener Sicherheit nachweisen lässt; und es handelt sich hierbei um eine Ausnahme, die keineswegs die Tatsache zu erschüttern vermag, dass die estnische Staatsverfassung den Ausdruck "Seadus" grundsätzlich nur im formellen Sinne auffaszt und dass diejenigen Fälle besonders nachgewiesen werden müssen, in denen etwas Abweichendes zutreffen soll.

Die nähere Betrachtung dieses Gedankens gehört in die allgemeine Rechtstheorie; und es wäre wohl auch in diesem Zusammenhang kaum notwendig gewesen, dieses Problem in dem nunmehr vorliegenden Umfang zu erörtern, wenn nicht die Lehre vom Verordnungsrecht voraussetzen würde, dass der genaue Gesetzesbegriff der estnischen Staastverfassung vorliegt. Bevor wir uns aber dieser Frage d. h. der Lehre vom Verordnungsrecht zuwenden können, wird es notwendig sein, das Hauptproblem dieses Paragraphen ins Auge zu fassen und die gegenseitigen Beziehungen zwischen Verfassungsrechtsnorm und Gesetzesrechtsnorm zu untersuchen, soweit uns eine solche Betrachtung vom verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkt aus von Bedeutung erscheint.

II. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um das zweite Hauptstück der estnischen Staatsverfassung, wo, "Von den Grundrechten der estnischen Bürger" die Rede ist. Denn die Bestimmungen dieses Hauptstücks enthalten vielfach einen Hinweis auf besondere Gesetze, die bestimmt sein sollen, die in der Verfassung enthaltenen

Grundgedanken einzuschränken oder zu entwickeln. Hieraus ergeben sich drei verschiedene Möglichkeiten: I) die gesetzgebende Gewalt ist nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ein Gesetz mit einem bestimmten Jnhalt zu erlassen; 2) die gesetzgebende Gewalt ist ausschliesslich berechtigt, nicht aber auch verpflichtet, ein Gesetz mit einem bestimmten Jnhalt zu erlassen; und 3) die gesetzgebende Gewalt ist nicht nur nicht verpflichtet, sondern auch nicht berechtigt, ein Gesetz mit einem bestimmten Jnhalt zu erlassen. Diese drei Möglichkeiten sind nunmehr einzeln zu untersuchen.

I) Was zunächst den ersten Fall betrifft, so handelt es sich hierbei um die §§ I2,I5,20,2I,23,25,26,58, 77,78,79 und 80, die einen ausdrücklichen oder stillschweigenden Hinweis der estnischen Staatsverfassung auf besondere von der Legislative in Erfüllung einer staatsrechtlichen Pflicht zu erlassende Verwaltungsgesetze enthalten. Die in der estnischen Staastverfassung enthaltenen Hinweise auf Sondergesetze mit einem rein staatsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Jnhalt sind bei dieser Aufzählung selbstverständlich ausser Betracht geblieben; aber auch in der genannten Aufzählung haben durchaus nicht sämtliche §§ eine unumstritten verwaltungsrechtliche Bedeutung. Denn wenn sie auch alle einen Hinweis auf Gesetze über die öffentliche Verwaltung enthalten, so müssen die §§ 58,79 und 80 in diesem Zusammenhang insofern ausser Betracht bleiben, als sie ausschliesslich auf sogenannte Organisationsgesetze hinweisen, in denen wohl von den Kompetenzen der Verwaltungsorgane, nicht aber auch von den Beziehungen zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Untertanen andererseits die Rede ist. Nur die §§ I2,I5,20,2I,23,25,26,77 und 78 enthalten einen ausdrücklichen oder stillschweigenden Hinweis auf besondere von der Legislative in Erfüllung

einer staatsrechtlichen Pflicht zu erlassende Gesetze mit einem im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtlichen Jnhalt. Da aber die meisten dieser Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung die notwendige gesetzgeberische Ergänzung gefunden haben - (und zwar: § I2 durch die Schulgesetze von I920 und I922 und durch das Universitätsgesetz von I925; § I5; durch das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit usw; § 20 durch die Sprachbestimmungen der Schulgesetze und durch das Gesetz über die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten; § 2I durch das Gesetz über die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten; § 23 durch das Sprachengesetz; § 25 durch eine ganze Reihe sozialpolitischer Gesetze, insbesondere durch das neue Fürsorgegesetz von I925; § 26 durch die von Russland überkommenen Bestimmungen über den Ausnahmezustand; § 77 durch die Gesetze über die kommunalen Steuern; und § 78 durch das Wehrpflichtgesetz) - und da es ausserdem dem Staatsgericht und den anderen Gerichten der Republik Estland nicht möglich ist, die Legislative zur Erfüllung ihrer gesetzgeberischen Pflichten zu verurteilen oder zu zwingen, so bietet dieser Punkt keinerlei Gelegenheit, irgendwelche dogmatisch=wissenschaftliche Betrachtungen an die diesbezüglichen Gesetzescitate der estnischen Staatsverfassung zu knüpfen.

2) Ganz anders verhält es sich mit dem zweiten Fall, wo die Legislative ausschliesslich berechtigt, nicht aber auch verpflichtet ist, ein besonderes Verwaltungsgesetz mit einem bestimmten Jnhalt zu erlassen. Denn hierbei handelt es sich nicht nur um die allgemeine (d.h. generelle) Kompetenz des Volkes und des Riigikogu zur Gesetzgebung, die in den §§ 29 - 35 der estnischen Staastverfassung enthaltan ist, sondern auch um die besonderen staatswissenschaftlich äusserst interessanten Fälle, in

denen die estnische Staatsverfassung ein Monopol der gesetzgebenden Gewalt zur Rechtssetzung begründet hat, indem sie den anderen rechtssetzenden Staatsorganen (z.B. der Regierung der Republik) den Erlass von besonderen Rechtsnormen (z.B. Rechtsverordnungen) mit einem bestimmten verwaltungsrechtlichen (resp. auch anders-rechtlichen) Jnhalt verbietet. Hierbei handelt es sich um die §§ 8,9,IO,I4,I7,I8,24,75,83 und 84 der estnischen Staastverfassung, wobei in dieser Aufzählung die Hinweise auf besondere Gesetze mit einem rein staatsrechtlichen Jnhalt nicht enthalten sind und § 75 insofern ausser Betracht bleibt, als sich hier ausschliesslich ein Hinweis auf ein sogenanntes Organisationsgesetz findet ohne einen im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtlichen Jnhalt. Wie ich im Zusammenhang mit der Lehre vom Verordnungsrecht näher nachweisen will, kennt die estnische Staatsverfassung kein grundsätzliches Monopol der gesetzgebenden Gewalt (d.h. des Volkes und des Riigikogu) zur Rechtssetzung; und diese Auffassung des estnischen Staatsgesetzes, die übrigens mit dem formellen Gesetzesbegriff (wie er oben geschildert wurde) im Zusammenhang steht, widerspricht keineswegs dem Princip einer demokratischen Staatsverfassung, wonach das Volk oder die Volksvertretung den entscheidenden Einfluss auf die Rechtssetzung ausübt; denn durch den sogenannten "Vorrang des Gesetzes" ist es der Legislative in Estland jederzeit freigestellt, eine Frage in ihren Bereich einzubeziehen, die bisher auf dem Verordnungswege geregelt war. Wenn aber die estnische Staatsverfassung in den oben angeführten Fällen darüber hinaus ein Monopol der gesetzgebenden Gewalt zur Rechtssetzung (d.h. einen sogenannten "Vorbehalt des Gesetzes") begründet hat, so hat dies einen anderen Grund. Nicht das sogenannte demokratische

Princip ist gefährdet, sondern die sogenannte "staatsfreie" Rechtssphäre der Bürger; denn es ist ein Unterschied, ob ausschlieszlich das Gesetz in diese Rechtssphäre eingreifen darf, oder auch die Verordnung und andere Rechtsquellen. Es zeigt sich nämlich vielfach die Tatsache, dass die gesetzgebende Gewalt viel langsamer und konservativer sich der Regelung einer bestimmten Lebenserscheinung zuwendet, als der den Umständen schneller sich anpassende, aber auch die Dinge schneller überstürzende Träger der staatlichen Verordnungsgewalt oder die Träger der anderen Rechtssetzungsgewalten; und infolgedessen wird es im Rechtsstaat trotz des sogenannten Vorranges des Gesetzes notwendig sein, für die wichtigsten Fragen der individuellen Rechtssphäre einen sogenannten "Vorbehalt des Gesetzes" zu konstruieren, wie er in den oben genannten §§ der estnischen Staatsverfassung, denen wir uns in den späteren Kapiteln dieser Anhandlung im einzelnen zuwenden wollen, enthalten ist.

3) Aber auch dieser sogenannte "Vorbehalt des Gesetzes" den die konstitutionelle Theorie als eine der wichtigsten Errungenschaften des Rechtsstaatsgrundgedankens betrachtet, wird unter Umständen noch nicht imstande sein, die sogenannte staatsfreie sphäre der Einzelpersonen vor den obrigkeitlichen Eingriffen des Staates in demjenigen Umfange zu schützen, wie dies dem Grundsätzen der modernen Kultur und den Jnteressen des Staates, des Volkes und der Einzelpersonen entspricht. Aus diesem Grunde enthalten die modernen Staatsverfassungen nicht selten ausser dem"Vorrang" und dem "Vorbehalt des Gesetzes" Bestimmungen über ein "Verbot des Gesetzes", wonach die gesetzgebende Gewalt nicht nur nicht verpflichtet, sondern auch nicht berechtigt ist, ein Gesetz mit einem bestimmten Jnhalt zu erlassen. Die in diesem Zusammenhang in Betracht kommenden verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estni-

schen Staatsverfassung sind die §§ 6-9 incl., II-23 incl., 48-5I incl., 68-72 incl., 76 und 78. Die rein staastrechtlichen Bestimmungen sind in dieser Aufzählung nicht mit enthalten. Andererseits wären aber eventuell die §§ 24 und 25 zu nennen, bei denen es zweifelhaft ist, wie weit sie ein Verbot besonderer Verwaltungsgesetze enthalten. Alle diese Fragen werden in einem späteren Zusammenhang - und zwar in Verbindung mit der subjektivrechtlichen Seite der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung - noch ausführlicher zu betrachten sein; und in diesem Zusammenhang handelt es sich jetzt nur noch um die theoretisch und praktisch äusserst wesentliche Rechtsfrage, welche Mittel die estnische Staatsordnung zum Schutz der auf die Gesetzgebung (resp. auf die Verwaltungsgesetzgebung) bezüglichen Verfassungsbestimmungen zur Verfügung stellt.

III. Hierbei müssen wir feststellen, dass in der estnischen Staastverfassung zwar nicht sehr genaue Bestimmungen über ihren Schutz gegenüber der Legislative enthalten sind, dass sie aber durch eine überaus glückliche Jnterpretation ergänzt worden ist, und dass auch nichts im Wege steht, dieses Resultat im Wege der einfachen Gesetzgebung noch eingehender zu ergänzen. Der Schutz der estnischen Staatsverfassung wird von den Gerichten ausgeübt, und zwar nicht nur vom Staatsgericht (wie in Rumenien oder in Jrland) oder von einem besonderen Verfassungsgericht (wie in Oesterreich und in der Tschechoslowakei), sondern von sämtlichen Gerichten Estlands - sowohl in formellen, wie auch in materiellem Sinne. Diese Auffassung stützt sich auf den § 86 der estnischen Staatsverfassung und auf die Verhandlungen der Grundgesetzkommission der Konstituierenden Versammlung (vgl. v. C s e k e y a.a.O. S. 29 u. S.38 und die

dort enthaltenen Citate aus der estnischen Literatur nebst den Quellenangaben der diesbezüglichen ausländischen Gesetze). Jnbezug auf das richterliche Prüfungsrecht hat in der estnischen Rechtsliteratur ausschliesslich Prof. Berendts (z.B. Eesti Vabariigi Riigikohus ja I920 aasta põhiseaduse printsiibid; Õigus, Jahrg.II I920, S.42 f. u. 56 f.; oder: Die Souveränität des Rechts; Rev. Bote, Jahrg. I925, № I79-I80) eine abweichende Lehrmeinung vertreten. Nach Berendts lässt die estnische Staatsverfassung es im unklaren, ob das höchste Gericht und die Gerichte überhaupt das Recht dazu haben, die Anwendung eines Gesetzes zu verweigern, falls es inhaltlich den Bestimmungen des Staatsgrundgesetzes widerspricht. Nach seiner Auffassung kann das materielle Prüfungsrecht des Staatsgerichts wohl vermutet werden, aber vollständig ausser Zweifel steht dieses jedenfalls nicht.

Die herrschende Ansicht, der sich auch das Staatsgericht angeschlossen hat, ist jedoch die, dass der § 86 der estnischen Staatsverfassung inbezug auf diese Frage klar ist. Das Staatsgericht hat sich nämlich in der Angelegenheit der Ergänzung des Bestandes der Felliner Kreisversammlung (Entscheidung vom II. Mai I926 - № 857 II) auf den principiellen Standpunkt gestellt, dass die Gerichte verpflichtet sind, die Staatsverfassung zu schützen. Die betreffende Stelle der Motive dieser Entscheidung lautet wie folgt: "Die estnischen Gerichte dagegen (d.h. im Gegensatz zu den früheren russischen) haben entsprechend dem § 86 der estnischen Staatsverfassung ("Das Grundgesetz gilt als unwandelbare Richtschnur für die Tätigkeit des Riigikogu, der Gerichts= und Regierungsinstitutionen") zu verfahren; und laut diesem ist jede Gerichtsinstanz, in welcher die Frage aufgeworfen wird, ob ein bestimmtes Gesetz mit der Staatsverfassung

in Einklang steht, berechtigt und verpflichtet, diese Fragen zu beantworten. Bei der Entscheidung der Frage, ob ein gewöhnliches Gesetz mit der Staatsverfassung 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 zur Staatsverfassung im Widerspruch steht." Nach dieser Entscheidung des Staatsgerichts kann also der Richter die der Staatsverfassung widersprechenden Gesetze weder korrigieren noch aufheben, sondern er ist verpflichtet, ausschliesslich die dem Staatsgrundgesetz entsprechenden Gesetze anzuwenden.

Eine gerichtliche Sanktion für die Erfüllung der verfassungsmäszigen Pflichten der Legislative zum Erlass besonderer Verwaltungsgesetze mit einem bestimmten Jnhalt ist dagegen in Estland nicht nur nicht vorhanden, sondern auch insofern gar nicht möglich, als den Gerichten in jedem Falle die Möglichkeit fehlt das Volk und das Riigikogu (d.h. die obersten Staatsorgane) zur Erfüllung ihrer gesetzgeberischen Pflichten zu verurteilen oder zu zwingen. Da aber, wie oben bereits erwähnt wurde, die meisten verfassungsmässig vorgesehenen Verwaltungsgesetze im Laufe der Zeit erlassen worden sind, so hat dieses Fehlen einer verfassungsrichterlichen Sanktion auch keine praktisch wesentliche Bedeutung.

§ 3. Verfassungsrecht und Verordnungsrecht. Jn der Lehre vom verfassungsmässigen Verordnungsrecht müssen ausser dem Verfassungsmässigen Begriff der Verordnung die Fragen nach den verfassungsmässigen Trägern des Verordnungsrechts, nach dem verfassungsmässigen Jnhalt

der Verordnungen und nach der Rechtsgrundlage derselben untersucht werden; und da alle diese Probleme in den diesbezüglichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung äusserst dürftig behandelt sind, so werden wir vielfach mit den Mitteln der wissenschaftlichen Deduktion arbeiten müssen, um eine im Allgemeinen zufriedenstellende Antwort zu finden.

I. Der Begriff der Verordnung ist im estnischen Verfassungsrecht insofern unklar, als der estnischen Rechtssprache überhaupt die scharfe Unterscheidung zwischen Gemeinverordnung und Verwaltungsvorschrift unbekannt ist, wie sich aus der verschiedenartigsten (manchmal z.B. synonymen) Verwendung der estnischen Ausdrücke "määrus" und "korraldus" ersehen lässt (vgl. hierüber v.Csekey, a.a.O. S. 46 f). Wenn heute das Wort "määrus" immer mehr im Sinne von Gemeinverordnung und das Wort "korraldus" immer mehr im Sinne von Verfügung und Verwaltungsvorschrift gebraucht wird, so beruht diese Unterscheidung nicht auf einem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgesetzgebers, sondern auf einer späteren wissenschaftlichen Jnterpretation. Dennoch können wir die in diesem Zusammenhang in Betracht kommende Stelle des § 60 der estnischen Staatsverfassung ohne Bedenken auf Grund der Ergebnisse dieser Jnterpretation übersetzen; denn anderenfalls könnten die Ausdrücke "määrus" und "korraldus" ausschliesslich einander gleichbedeutende Begriffe bezeichnen, mit denen nur der Verordnungsbegriff im weiteren Sinne gemeint sein kann, der sowohl den Begriff der Gemeinverordnung als auch den der Verfügung und der Verwaltungsvorschriften zum Jnhalt hat. Wenngleich es praktisch mitunter schwierig ist, diejenigen Verordnungen, die Rechtssätze enthalten, von denjenigen abzugrenzen, die Verwaltungsakte zum Jnhalt haben, so steht doch nichts im Wege, den

Strich zwischen beiden begriffstheoretisch festzulegen; und wenn wir dies in Betracht ziehen, so können wir den siebenten Punkt des § 60 der estnischen Staatsverfassung folgendermaszen übersetzen: "Die Regierung der Republik erlässt Verordnungen und Verfügungen im Einklang mit den Gesetzen."

II. Wenn wir als Gemeinverordnungen die Gesamtheit derjenigen Willensakte des Staates (also nicht der Selbstverwaltungskörperschaften) bezeichnen wollen, die gesetztes objektives Recht enthalten und die nicht auf dem Wege der Gesetzgebung zustandegekommen sind, so entsteht zunächst die Frage nach den Subjekten des Verordnungsrechts, d.h. nach denjenigen Staatsorganen, die die Kompetenz zum Erlass von Gemeinverordnungen besitzen. Bei der Beantwortung dieser Frage bildet § 3 der estnischen Staatsverfassung den Ausgangspunkt, welcher folgendermaszen lautet: "Die estnische Staatsgewalt kann niemand anders ausüben, als auf Grund des Grundgesetzes und der in Uebereinstimmung mit dem Grundgesetz erlassenen Gesetze." Hieraus ergibt sich, dass die estnische Staatsverfassung, die ausschliesslich ein Verordnungsrecht der Regierung der Republik vorsieht, nicht die einzige Rechtsgrundlage für das staatliche Verordnungsrecht darstellt, dass vielmehr die Kompetenz, Rechtsverordnungen zu erlassen, durch gewöhnliche Gesetze auch anderen Staatsorganen übertragen werden kann. Es fragt sich nunmehr, wie weit diese Möglichkeit in Estland praktisch verwirklicht ist. Ein sogenanntes parlamentarisches Verordnungsrecht, d.h. die Kompetenz der Volksvertretung zum Erlass von Rechtsverordnungen, ist der estnischen Staatsordnung zur Zeit unbekannt; denn diejenigen Willensäusserungen der Staatsversammlung, die nicht auf dem Wege der Gesetzgebung zustande kommen und die die Geschäftsordnung des Riigikogu

als Vorlagen (esitised) bezeichnet, enthalten keine Verordnungen, sondern Verwaltungsakte und bleiben daher in diesem Zusammenhang ausser Betracht. Aber auch inbezug auf die sogenannten Ministerialverordnungen kennt die estnische Gesetzgebung ausschliesslich eine Spezialdelegation, wie z.B. § 63 des estnischen Civilstandsgesetzes vom I2. November I925 (R.T.Nº I9I/I22 - I925), welcher folgendermaszen lautet: "Der Jnnenminister hat das Recht, Ergänzungsverordnungen (täiendawad määrused) und Jnstruktionen (juhtnöörig) über die Anwendung (käsitamine) und Ausführung (teostamine) des vorliegenden Gesetzes zu erlassen". Und damit die Kompetenz, die in der besonderen Ermächtigung enthalten ist, nicht überschritten werde, hat die Regierung der Republik am 27. April I925 (R.T.Nº 75/ 76-I925) den folgenden Beschlusz (otsus) erlassen: "Jn allen der Verkündigung im Riigi Teataja unterliegenden Verordnungen muss das entsprechende Gesetz oder eine andere Rechtsnorm angegeben werden (der Titel der Rechtsnorm, nach Möglichkeit der entsprechende Paragraph derselbe, sowie der Riigi Teataja oder eine andere Sammlung von Rechtsnormen, in welcher sie verkündet worden ist), auf Grund deren die Verordnung erlassen worden ist." Die Staatsrechtsordnung der estnischen Republik kennt also wohl den Unterschied zwischen Regierungs= und Ministerialverordnung; dagegen ist ihr die Blankettermächtigung für Ministerialverordnungen unbekannt. Andererseits kann ich mich aber nicht der Ansicht anschliessen, wonach auch für Regierungsverordnungen keine ausdrückliche Blankettermächtigung in der estnischen Staatsverfassung enthalten ist und wonach auch Regierungsverordnungen nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden können. Der wissenschaftlichen Rechtfertigung dieses Gedankens will ich mich daher in den nunmehr folgenden Untersuchungen zuwenden.

III. Der in diesem Zusammenhang in Betracht kommende

Teil des § 60 der estnischen Staatsverfassung lautet, wie oben citiert, folgendermaszen: "Die Regierung der Republik erlässt Verordnungen und Verfügungen im Einklang mit den Gesetzen." Die Bestimmung, dass die Regierung der Republik Verordnungen und Verfügungen erlässt, wird also ausschliesslich durch die Worte "im Einklang mit den Gesetzen" eingeschränkt. Dieser Ausdruck könnte aber nur zweierlei bedeuten: entweder soll damit die Rechtsgrundlage bestimmt werden, oder aber es soll der Jnhalt der Verordnungen eingeschränkt werden; und dass statt des ersteren das letztere der Fall ist, lässt sich folgendermaszen beweisen.

Obgleich die estnische Rechtssprache für die Bezeichnung der Rechtsgrundlage regelmäszig nicht die Worte "seadustega kokkukôlas" verwendet, sondern die Ausdrücke (seaduste põhjal" oder "seaduste alusel", so ist dies dennoch nicht allein maszgebend; denn die estnische Terminologie ist fürs erste noch äusserst schwankend und unsicher.

Ausschlaggebend für die Behauptung, dass nicht die Rechtsgrundlage, sondern der Jnhalt der Verordnungen gemeint sein muss, ist dagegen die Tatsache, dass anderenfalls eine Delegation (wenngleich ausschlieszlich Spezialdelegation) zum Erlass einer Verordnung möglich wäre, deren Jnhalt dem Jnhalt der geltenden Gesetze widerspricht. Dass dies nach dem geltenden Recht nicht möglich ist, können wir nur dann aus dem fraglichen Teil des § 60 ableiten, wenn wir ihn folgendermaszen interpretieren: "Die Regierung der Republik erlässt Verordnungen und Verfügungen, deren Jnhalt den geltenden Gesetzen nicht widersprechen darf". Wenn wir dem § 60 diese im Jnteresse des Vorranges des Gesetzes notwendige und infolgedessen einzig mögliche Jnterpretation gegeben haben, so müssen wir feststellen, dass sich in diesem Satz durchaus keine Einschränkung jener Blankettermächtigung findet, die in den Worten

enthalten ist: "Die Regierung erlässt Verordnungen und Verfügungen."

Wenn dagegen die Regierung selbst in ihrem oben angeführten Beschlusz vom 27. April I925 eine abweichende Ansicht nicht nur für Ministerialverordnungen, sondern auch für Regierungsverordnungen vertreten hat, so müssen wir feststellen, dass sie sich von einer fehlerhaften Jnterpretation der estnischen Staatsverfassung hat leiten lassen. Denn eine Einschränkung des in § 60 enthaltenen Verordnungsrechts der Regierung lässt sich inbezug auf die Rechtsgrundlage keineswegs nachweisen, und dass ein derartiger Nachweis, wenn er möglich wäre, ausdrücklich geführt werden müsste, können wir an der Hand des Gesetzesbegriffs der estnischen Staatsverfassung insofern feststellen, als eine Rechtsordnung, die vom formellen Gesetzesbegriff ausgeht, die anderen Quellen des gesatzten Rechts keineswegs principiell ausschlieszt und nur ausnahmsweise gestattet, sondern im Gegenteil principiell gestattet und nur ausnahmsweise ausschlieszt. Denn da die Legislative wegen des sogenannten "Vorranges des Gesetzes" imstande ist, jede Angelegenheit, soweit nicht die Staatsverfassung selbst etwas Abweichendes bestimmen sollte, an sich zu reissen und selbstherrlich zu regulieren, so kann die Konkurrenz der anderen Rechtsquellen dem sogenannten demokratischen Princip keineswegs gefährlich sein; und wo der Schutz der individuellen Freiheitsphäre oder ein anderer rechtspolitischer Grund in Betracht kommt, da lässt sich durch den sogenannten "Vorbehalt des Gesetzes", welches Mittel die estnische Staatsverfassung, wie bereits oben gezeigt worden ist, keineswegs sparsam verwendet hat, dasselbe Resultat erreichen, als durch die ausschliesszliche Bestimmung des Verordnungsrechts der Regierung der Republik durch das Mittel der sogenannten Spezialdelegation.

IV. Wenn nun aber die estnische Gesetzgebung vielfach eine ausdrückliche Spezialdelegation für besondere Regierungsverordnungen verwendet hat (wie z.B. § 29 und § 30 des Gesetzes über die Kulturselbstverwaltung der nationalen Minderheiten; R.T. Nº 31/32 - 1925), so braucht dies nicht nur eine unnötige Wiederholung der in der Staatsverfassung enthaltenen Blankettermächtigung zu bedeuten, sondern ein gewisses Etwas, das in der Blankettermächtigung der Staatsverfassung nicht enthalten ist und auch garnicht enthalten sein kann. Denn während die Staatsverfassung die Regierung der Republik zum Erlass von Gemeinverordnungen ausschliesslich berechtigt, wird es ihr durch die Spezialdelegation der anderen Gesetze meistenteils nicht nur zum Recht, sondern auch zur Pflicht gemacht, die diesbezüglichen Gemeinverordnungen mit besonderem Jnhalt zu erlassen. Und wenn wir dies festhalten, so können wir ebenso, wie auf dem Gebiet des Gesetzesrechts, auch auf demjenigen des Verordnungsrechts drei verschiedene Möglichkeiten auseinanderhalten: I) die Regierung der Republik ist zum Erlass von Gemeinverordnungen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet (Spezialdelegation der Gesetze); oder 2) die Regierung der Republik ist zum Erlass von Gemeinverordnungen nicht verpflichtet, sondern nur berechtigt (Blankettermächtigung des § 60 der estnischen Staatsverfassung); oder aber 3) die Regierung der Republik ist zum Erlass von Gemeinverordnungen nicht nur nicht verpflichtet, sondern auch nicht berechtigt (Vorbehalt des Gesetzes).

Jn diesem Zusammenhang muss aber die wohlbegründete Frage aufgeworfen werden, ob wirklich in allen Fällen einer Spezialdelegation nicht nur eine Berechtigung, sondern auch eine Verpflichtung der Regierung der

Republik zum Erlass von Gemeinverordnungen enthalten ist; und es ist bedingungslos anzuerkennen, dass dies keineswegs immer der Fall ist, wie sich z.B. aus § 31 des Gesetzes über die Kulturselbstverwaltung der nationalen Minderheiten ersehen lässt, welcher folgendermaszen lautet: "Die Staatsregierung hat das Recht, im Verordnungswege entsprechend den Grundzügen dieses Gesetzes eine national=kulturelle Selbstverwaltung für die Staatsbürger estnischer Nationalität in den Administrationsgrenzen derjenigen lokalen Selbstverwaltungen einzurichten, wo ein Minderheitsvolk in der Mehrheit ist."

Hierauf ist zunächst festzustellen, dass es in der Tat Fälle gibt, wo in der gesetzlichen Spezialdelegation des Verordnungsrechts nichts derartiges enthalten ist, was sich nicht schon aus § 60 der estnischen Staatsverfassung ableiten lässt; und wenn wir für derartige Fälle eine Erklärung suchen, so müssen wir uns klarmachen, dass bei der Ausarbeitung der diesbezüglichen Gesetze die falsche Vorstellung eine Rolle gespielt haben mag, der estnischen Staastverfassung sei die Blankettermächtigung des Verordnungsrechts an die Regierung der Republik unbekannt. Darüber hinaus hat aber die ausdrückliche Wiederholung dieser Ermächtigung für den Einzelfall die Bedeutung, der Regierung der Republik den Erlass bestimmter Verordnungen unter bestimmten Bedingungen nahe zu legen, ohne sie zum Erlass dieser Verordnungen ausdrücklich zu verpflichten. Und endlich gibt es Fälle, in denen wegen "Vorbehalt des Gesetzes" die Verordnungen nicht auf Grund der verfassungsmäszigen Blankettermächtigung erlassen werden dürfen, sondern allenfalls auf Grund und in den Grenzen der vorbehaltenen Gesetze. Hierher gehört auch zum Teil der § 31 des Gesetzes über die Kulturselbstverwaltung; denn da die Einführung nationalkultureller Selbstverwaltung die Auferlegung oder wenig-

stens die Möglichkeit zur Auferlegung neuer Steuern mit sich bringt, so kann die Regierung der Erpublik wegen § 83 der estnischen Staatsverfassung eine derartige Selbstverwaltung nur auf Grund und in den Grenzen der diesbezüglichen Spezialgesetze einführen.

Durch alle diese Feststellungen bleibt aber die Tatsache unwiderlegt, dass in § 60 der estnischen Staatsverfassung eine sogenannte Blankettermächtigung an die Regierung der Republik zum Erlass von Gemeinverordnungen enthalten ist; denn wenn man findet, dass in § 60 eine ausdrückliche Delegation fehlt, so kann man dies nicht damit motivieren, dass man darauf hinweist, die Ermächtigung sei bereits in anderen Gesetzen als sogenannte Spezialdelegation enthalten. Mit anderen Worten: Das Vorhandensein einer bestimmten Vorschrift in einer besonderen Rechtsquelle (d.H. in den gewöhnlichen Gesetzen) gibt uns keine Gewähr dafür und lässt uns nicht den Schluss ziehen, dass diese Bestimmung nicht auch in einer anderen Rechtsquelle (d.h. in der estnischen Staatsverfassung) enthalten ist. Und da ich für das ausdrückliche Vorhandensein der Blankettermächtigung in § 60 der estnischen Staatsverfassung ausreichende Belege glaube erbracht zu haben, so können wir uns nunmehr von der Frage der Rechtsgrundlage dem Jnhalt der rechtssetzenden Regierungsverordnungen zuwenden.

V. Hierfür bietet, wie gesagt, § 60 der estnischen Staatsverfassung eine grundsätzliche Einschränkung, wonach die rechtssetzenden Regierungsverordnungen " im Einklang mit den Gesetzen" stehen müssen, so dass die estnische Staastverfassung das Jnstitut der Verordnungen contra legem (d.h. Verordnungen, deren Jnhalt dem Jnhalt der bestehenden Gesetze widerspricht) grundsätzlich ausschliesszt. Dieses Princip hat jedoch, wenn man von dem heute nicht mehr in Geltung befindlichen § I2 a der

estnischen temporären Regierungsordnung (Vabariigi valitsemise ajutine kord) von 1919 (R.T. № 109 - 1919) absieht, zwei verfassungsrechtliche Ausnahmen, die sich aus § 26 und aus § 81 der estnischen Staatsverfassung ableiten lassen.

I) Der in diesem Zusammenhang in Betracht kommende Teil des § 26 der estnischen Staatsverfassung lautet: "Ausserordentliche Beschränkungen der Freiheit und der Grundrechte der Bürger treten anlässlich des in gesetzlicher Ordnung und auf eine bestimmte Dauer proklamierten Ausnahmezustandes auf Grund und in den Grenzen der entsprechenden Gesetze in Kraft."

Im Text dieses § ist kein ausdrücklicher Hinweis auf ein Verordnungsrecht contra legem enthalten; es werden aber Gesetze möglich gemacht, die für bestimmte Fälle ein derartiges Verordnungsrecht aufstellen können; und da die estnische Gesetzgebung derartige Sondergesetze noch nicht erlassen hat, so sind die russischen Bestimmungen über den Ausnahmezustand, soweit sie nicht schon früher ausser Kraft gesetzt waren, heute noch in Geltung. Hierbei handelt es sich allerdings ausschliesslich um das russische Gesetz über den Kriegszustand (Свод Законов, Bd.II, Beilage zu § 23 des Organisationsgesetzes der Allgemeinen Gouvernementsverwaltung); denn das temporäre russische Gesetz über den Zustand des verstärkten Schutzes vom 14. August 1881 (C.3. Bd. XIV, Ausgabe 1916, Art. 91 -126) verlor am 4.September 1917 (d.h. am Tage des Zusammentritts der russischen konstituierenden Versammlung) endgültig seine Wirksamkeit (vgl. hierüber insbesondere M a d d i s o n, Veel kaitseseisukorrast, Eesti Politseileht, Jahrg. VI, 1926, S.649 f.; sowie v. C s e k e y, a.a.O., Seite 64-74 und die dort angegebene Literatur); und wenn wir dies in Betracht ziehen, müssen wir den von M a d d i s o n a.a.O. ausge-

sprochenen Ansicht beitreten, dass bei der gegenwärtigen Rechtslage die einzige Form des Ausnahmezustandes der Kriegszustand sei. Andererseits aber verbietet kein Wort der estnischen Staatsverfassung, diejenigen Bestimmungen des russischen Gesetzes über den Kriegszustand in Estland anzuwenden, in denen ein sogenanntes Ausnahmeverordnungsrecht enthalten ist. Das bedeutet aber nichts anderes, als ein sogenanntes Verordnungsrecht contra legem, d.h. ein Recht zum Erlass von Rechtsverordnungen, deren Jnhalt dem Jnhalt der geltenden Gesetze widerspricht. Denn es handelt sich hier begrifflich um Verordnungen mit Gesetzeskraft, die zur Wiederherstellung oder auch nur zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung erlassen werden und die beispielsweise bestehende strafrechtliche Tatbestände unter verschärften Strafschutz stellen, neue strafrechtliche Anordnungen treffen, den Strafprozess abweichend vom ordentlichen Rechtsgang normieren und andere ausserordentliche Beschränkungen der Freiheiten und Grundrechte der Bürger enthalten.

Die Hauptbestimmungen des russischen Gesetzes über den Kriegszustand, in denen sowohl von den Rechtsverordnungen als auch von den Verwaltungsakten der Ausnahmegewalt die Rede ist, kommen für uns nur insofern in Betracht als hier von den Rechtsverordnungen der Ausnahmegewalt die Rede ist. Und hierbei entsteht die in diesem Zusammenhang wesentliche Frage, wie weit die Bestimmungen des russischen Gesetzes über den Träger des Ausnahmeverordnungsrechts den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung nicht widersprechen. Träger der Ausnahmegewalt ist in Estland die Regierung der Republik (vgl. Staatsverfassung § 60, Punkt 5); doch kann die ganze Ausnahmegewalt mit Einschluss des Ausnahmeverordnungsrechts (abweichend v. C s e k e y, a.a.O. S. 69). anderen Organen übertragen werden, wie sich aus dem russischen Gesetz

über den Kriegszustand ergibt. Denn nach dem russischen Gesetz steht den Generalgouverneuren (Gouverneuren und Stadthauptleuten) im Falle der Verhängung des Ausnahmezustandes das Recht zu, zur Verhinderung einer Störung der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit des Staates allgemein verbindliche Verordnungen zu erlassen. Und obgleich die estnische Staatsverfassung von einer Subdelegation nicht einmal an die einzelnen Minister Erwähnung tut, verbietet sie dennoch mit keinem Wort gesetzliche Bestimmungen, in denen für bestimmte Fälle anderen Organen, als der Regierung der Republik, das Recht zum Erlass von Rechtsverordnungen übertragen wird. Keineswegs lässt sich jedoch für die gegenteilige Ansicht Art. 48 der deutschen Reichsverfassung (vgl. J u l i u s H a t s c h e k, Deutsches Staatsrecht, Bd.II, S.177) zum Vergleich heranziehen; denn erstens sind die Gesichtspunkte ausländischer Staatsverfassungen auch dann für die Jnterpretation der estnischen Staatsverfassung unmasszgeblich, wenn sie auf Grund geistesverwandter Principien entstanden sind (es sei denn, dass es sich um eine bewusste Reception handelt, die in diesem Falle keineswegs vorliegt); und zweitens bezeichnet Art.48 der deutschen Reichsverfassung den Reichspräsidenten ausdrücklich als den Jnhaber der Ausnahmegewalt, während in § 60, Punkt 5 der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich von der Proklamierung des Ausnahmezustandes die Rede ist, während alles Nähere über Ausübung und Begrenzung der Ausnahmegewalt der Bestimmung der diesbezüglichen Sondergesetze überlassen bleibt (über die Zulässigkeit der Subdelegation des Verordnungsrechts vgl. auch weiter unten).

Während also die estnische Staastregfesanng inbezug auf den Erlasser der Ausnahmeverordnungen keine besonderen Einschränkungen macht, liegt die Sache inbezug auf den Gegenstand der Ausnahmeverordnungen natürlicher-

weise anders. Diejenigen Angelegenheiten, die auf dem Wege der Ausnahmeverordnung geregelt werden können, sind entweder ausdrücklich aufgezählt (z.B. Ueberweisung bestimmter Verbrechen und Vergehen zur Aburteilung an die Kriegsgerichte); oder die Ausnahmeverordnungen müssen sich wenigstens, wenn auch ihr Gegenstand ausschliesslic auf dem Wege einer Generalklausel bestimmt sein sollte, stets auf derartige Angelegenheiten beziehen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betreffen (§ I9 des russischen Gesetzes über den Kriegszustand), wie sich dies bereits aus dem Wesen des Ausnahmezustandes ableiten lässt. Und ausserdem ist die Proklamierung des Ausnahmezustandes durch die Regierung der Republik eine selbstverständliche Vorbedingung und die Verfassungsmässige Voraussetzung für den Erlass von Ausnahmeverordnungen durch die hierzu kompetenten Staatsorgane.

2) Im Gegensatz dazu ist der andere Fall eines ausnahmsweisen Verordnungsrechts contra legem, wenngleich ebenfalls inhaltlich beschränkt, so doch nicht an bestimmte Vorbedingungen geknüpft, wie sie in der Proklamierung des Ausnahmezustandes enthalten sind. § 8I der estnischen Staastverfassung, den ich hiermit gemeint habe, lautet: "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 I92I erlassene Sondergesetz trägt die Ueberschrift: "Gesetz über die Ordnung der Erlassung von das Militär betreffenden Dekretgesetzen und Verordnungen auf Grund des § 8I des Grundgesetzes" (R.T. №I - I922). Nach dem § I 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 Disciplinarstrafen von der Regierung der Republik auf Vorschlag des Kriegsministers ergänzt und geändert.

Da die "Sammlung der Militärverordnungen" (Сводъ военныхъ постановленій) und die "Sammlung der Marineverordnungen" (Сводъ морскихъ постановленій), die durch die Dekretgesetze und Verordnungen der Regierung der Republik modifiziert werden können, gesetzlichen Charakter haben, so handelt es sich hier um Verordnungen contra legem in der oben angeführten Bedeutung, d.h. um Verordnungen, deren Jnhalt dem Jnhalt der bestehenden Gesetze widersprechen kann und die andererseits nur durch Gesetze und Dekretgesetze aufgehoben oder abgeändert werden können, aber nicht durch einfache Regierungsverordnungen, die etwa nicht auf den Grundlagen und in der Ordnung des Gesetzes vom 6. Dezember I92I erlassen sind (vgl. v. C s e k e y, a.a.O. S. 98 f.). Es handelt sich aber nicht um Ausnahmeverordnungen im Sinne des § 26 der estnischen Staatsverfassung, sondern allenfalls um einen Sonderfall der sogenannten Notverordnungen (über den Begriff der Notverordnung vgl. v. C s e k e y, a.a.O. S. 74 f.); denn das Verordnungsrecht des § 8I der estnischen Staast verfassung ist unabhängig von der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und von der Proklamierung des Ausnahmezustandes.

Wenngleich also die Regierung der Republik bedingungslos (d.h. ohne besondere Voraussetzung, wie sie in Proklamierung des Ausnahmezustandes enthalten ist) zum Erlass von Militärverordnungen contra legem ermächtigt ist, so entbehrt dennoch diese Ermächtigung nicht einer

wichtigen inhaltlichen Einschränkung, da sich dieses Recht ausschliesslich auf diejenigen Dekretgesetze und Verordnungen bezieht, welche die im oben zitierten Sondergesetz aufgezählten militärischen Angelegenheiten betreffen. Und nach der ausdrücklichen Bestimmung des § I, Anm. 2 dieses Gesetzes werden das Militärstrafgesetz, das Gesetz über die Militärgerichtsbarkeit und das Gesetz über die Militärdienstpflicht ausschliesslich im Wege der allgemeinen Gesetzgebung abgeändert und ergänzt. Ausser diesen inhaltlichen Schranken findet sich ausserdem im § 8I der estnischen Staatsverfassung eine im Vergleich zu § 26 viel wesentlichere Beschränkung inbezug auf den Träger des diesbezüglichen Verordnungsrechts.

Während das im § 26 enthaltene Verordnungsrecht contra legem auf andere Organe, als die Regierung der Republik übertragen werden kann, weil der Träger des Verordnungsrechts in § 26 der estnischen Staatsverfassung nicht ausdrücklich bezeichnet wird, so ist diese Delegation inbezug auf das in § 8I enthaltene Verordnungsrecht ausgeschlossen denn zum Erlass der diesbezüglichen Militärdekrete ist ausdrücklich und ausschliesslich die Regierung der Republik ermächtigt worden. Und wenn wir ausser der inhaltlichen Beschränkung auf rein militärische Angelegenheiten und ausser der Möglichkeit einer richterlichen Kontrolle, die überaus wesentliche Tatsache in Betracht ziehen, dass ausser der parlamentarisch verantwortlichen Staatsregierung keine anderen (parlamentarisch etwa nicht verantwortlich) Gewalthaber zum Erlass dieser Verordnungsgesetze ermächtigt werden können, so müssen wir feststellen, dass die verfassungsmäszige Ueberweisung eines fragmentarischen Notverordnungsrechts an die parlamentarisch verantwortliche Regierung der Republik, auch wenn sie praktisch nicht gerade notwendig gewesen sein sollte, nur in sehr geringem Grade

das demokratische Princip durchbrechen kann, das die estnische Staatsverfassung in den §§ 27 und 35 ausdrücklich formuliert.

VI. Auf Grund der bisherigen Untersuchungen können wir also die Feststellung machen, dass die estnische Staatsverfassung die Verordnungen contra legem grundsätzlich ausschlieszt (§ 60 leutet: "..... im Einklang mit den Gesetzen....."), dass sie aber ausnahmsweise für bestimmte Fälle (Ausnahezustand und militärische Angelegenheiten) ein sogenanntes Verordnungsrecht contra legem begründet. Dagegen wird das Verordnungsrecht "im Einklang mit den Gesetzen" in seinen beiden Möglichkeiten (nämlich als Ausführungsverordnung einerseits und als gesetzvertretende und gesetzergänzende Verordnung andererseits) von der estnischen Staatsverfassung grundsätzlich anerkannt. Dies ist nicht ohne weiteres klar; denn auch inbezug auf die Ausführungsverordnungen liesse sich der Standpunkt vertreten, dass sie ausschlieszlich auf Grund einer sogenannten Spezialdelegation erlassen werden können. Der Standpunkt des Textes, dass eine Spezialdelegation nicht unbedingt erforderlich ist, ergibt sich erst aus der oben nachgewiesenen Tatsache, dass in der estnischen Staastverfassung eine sogenannte Blankettermächtigung enthalten ist. Und wenn wir dies anerkennen, so können wir andererseits die Feststellung machen, dass sich dieser Grundsatz (d.h. die Blankettermächtigung des § 60) nicht nur auf die Ausführungsverordnungen bezieht, sondern auch auf die sogenannte gesetzvertretende und gesetzergänzenden Verordnungen, d.h. Verordnungen, welche bestimmt sind, Anordnungen, welche in den Wirkungskreis der Gesetzgebung gehören und welche von derselben überhaupt nicht oder nur mangelhaft normiert worden sind, ohne besondere gesetzliche Ermächtigung (d.h. auf Grund einer allgemeinen Blankettermächtigung der Verfassung) auf dem Wege der Verordnung zur Geltung zu bringen)vgl. v. C s e k e y, a.a.

O. S. 6I f. und die dort S.64 ausgesprochene abweichende Ansicht über die gesetzvertretenden Verordnungen in Estla

Selbstverständlich muss jedoch in diesem Zusammenhang, um etwaigen Miszverständnissen vorzubeugen, bemerkt werden, dass die Kompetenz zum Erlass von gesetzvertretenden Verordnungen, die wir als Verordnungen praeter legem bezeichnen können, wenn sie auch nicht in der Spezialdelegation einzelner Gesetze enthalten zu sein braucht, dennoch aus der Blankettermächtigung der estnischen Staatsverfassung, also aus einer Norm des gesatzten Rechts, abgeleitet werden muss, da in § 3 der estnischen Staastverfassung die ausdrückliche Bestimmung enthalten ist: "Die estnische Staatsgewalt kann niemand anders ausüben, als auf Grund des Grundgesetzes und der in Uebereinstimmung mit dem Grun gesetz erlassenen Gesetze." Und da diese Grundlage für di gesetzvertretenden Verordnungen in der Blankettermächtigung des § 60, der sich auf alle Verordnungen bezieht, deren Jnhalt dem Jnhalt der geltenden Gesetze nicht widerspricht, enthalten ist, so können wir abschliessend über den Jnhalt der Gemeinverordnungen in Estland folgende Feststellung machen: Von der Blankettermächtigung des § 60 der estnischen Staatsverfassung sind ausschlieszlich die Verordnungen contra legem ausgenommen; die Blankettermächtigung erstreckt sich also sowohl auf die Ausnahmeverordnunge als auch auf die gesetzvertretenden und gesetzergänzenden Verordnungen, während die estnische Staatsverfassung die Verordnungen contra legem grundsätzlich ausschlieszt; sie macht aber auch hier zwei wichtige Ausnahmen, indem sie den Erlass von Verordnungen contra legem auf Grund von § 26 als Ausnahmeverordnungen und auf Grund von § 8I als Dekretgesetz, Verordnungsgesetz oder Notverordnung gestattet.

VII. Jnhalt und Rechtsgrundlage des estnischen Verordnungsrechts haben wir nunmehr klargestellt; und wir

müssen uns nunmehr nochmals der Frage nach den Subjekten des Verordnungsrechts zuwenden, um das Problem der Subdelegation des Verordnungsrechts vom Gesichtspunkt der estnischen Staatsverfassung aus zu betrachten. Hierbei müssen wir zunächst feststellen, dass man das Wort "Subdelegation" in zwei verschiedenen Bedeutungen gebrauchen kann.

Erstens kann man damit andeuten wollen, dass nicht nur Verfassung und Gesetz als Rechtsgrundlage für den Erlass von Verordnungen in Betracht kommen, sondern dass es z.B. auch dem Träger des Verordnungsrechts, d.h. in Estland der Regierung der Republik, verfassungsmäszig möglich sei, andere Staatsorgane durch den Erlass einer Regierungsverordnung zum Erlass besonderer Rechtsverordnungen (z.B. Ministerialverordnungen) zu ermächtigen. Um hier gleich Klarheit zu schaffen, müssen wir ausdrücklich feststellen, dass wir den Ausdruck "Subdelegation" nicht in diesem Sinne auffassen wollen und dass § 3 der estnischen Staatsverfassung ausser Verfassung und Gesetz keinerlei andere Rechtsgrundlage für die Ausübung der estnischen Staatsgewalt, d.h. also auch für den Erlass von Rechtsverordnungen, gestattet.

Zweitens kann man aber auch das Wort "Subdelegation" in dem Sinne auffassen, dass nicht nur die Regierung der Republik zum Erlass von Verordnungen ermächtigt zu sein braucht, sondern dass auch andere Staatsorgane verfassungs= resp. gesetzmässige Jnhaber eines staatlichen Verordnungsrechts sein können, deren Verordnungen dann zu denjenigen der Regierung der Republik in demselben hierarchischen Verhältnis stehen würden, wie die Regierungsverordnungen zum Gesetz und das Gesetz zur estnischen Staatsverfassung. Auf diese Frage, ob nämlich die Regierung der Republik das einzige Subjekt

des estnischen Verordnungsrechts darstellt oder ob auch andere Staatsorgane zum Erlass von Rechtsverordnungen kompetent sein können, wären zwei verschiedene Antworten möglich.

Wenn man die Regierung der Republik als das einzige Subjekt des estnischen Verordnungsrechts betrachtet, so gibt man dem siebenten Punkt des § 60 der estnischen Staastverfassung einen ähnlichen Charakter, wie den Punkten I, 3, 4, 5 und 8, in denen eine Kompetenz der Regierung der Republik enthalten ist, die nur ihr allein zusteht und ausschliesslich auf dem Wege der Verfassungsänderung anderen Staatsorganen übertragen werden könnte. Es handelt sich hier um ein "Jus cogens" der estnischen Staatsverfassung, das durch keinerlei einfache Gesetze geändert werden kann; und wir betrachten es als vollständig zweifellos und selbstverständlich, dass ausschliesslich die Regierung der Republik den Voranschlag der staatlichen Einnahmen und Ausgaben dem Riigikogu zur Bestätigung vorlegen kann, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen das ausschliessliche Recht hat, zur Kriegserklärung, zum Friedensschluss und zur Proklamierung des Schutzzustandes unter den verfassungsmäszigen Bedingungen ausschliesslich berechtigt ist, sowie ausschliesslich über Gnadengesuche entscheidet. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der estnischen Staatsverfassung kann nur die im zweiten Punkt des § 60 enthaltene Kompetenz zur Beamtenernennung und Beamtenentlassung anderen Jnstitutionen durch Gesetz übertragen werden. Aber obgleich ein derartiger ausdrücklicher Hinweis auf einfache Gesetze in den Bestimmungen der Punkte 6 und 7 des § 60 der estnischen Staatsverfassung nicht enthalten ist, so lässt sich dennoch ein Monopol der Regierung der Republik zur Gesetzesinitiative und zum

Erlass von Verordnungen keineswegs aus den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung herausinterpretieren, und für die gegenteilige Ansicht lassen sich vielmehr folgende Tatsachen ins Feld führen.

Bei denjenigen in § 60 der estnischen Staatsverfassung aufgezählten Angelegenheiten, deren Erledigung ein Monopol der Regierung der Republik bildet, handelt es sich um Dinge, die ihrer Natur nach zur ausschliesz-lichen Kompetenz eines einzigen Staatsorgans gehören müssen, wenn die einheitliche Tätigkeit des staatlichen Mechanismus gewahrt bleiben soll. Bei denjenigen Angelegenheiten, von denen in den Punkten 6 und 7 des § 60 die Rede ist, handelt es sich dagegen um Dinge, die ihrer Natur nach nicht zur ausschliesz-lichen Kompetenz eines einzigen Staatsorgans zu gehören brauchen und tatsächlich, wie wir gleich hier hinzufügen können, in Estland auch garnicht gehören. Für das Recht der Gesetzesinitiative, von dem im nächsten Punkt des § 60 die Rede ist, ist dies ohne weiteres klar; denn niemand würde es im Ernst einfallen, die Bestimmung der Geschäftsordnung des Riigikogu, wonach auch die einzelnen Abgeordneten usw. das Recht der Gesetzesinitiative besitzen, wegen des sechsten Punktes des § 60 als verfassungswidrig zu bezeichnen; und darüber hinaus können wir feststellen, dass dieses Recht der Gesetzesinitiative durch die einzelnen Abgeordneten und Fraktionen des Riigikogu in einer demokratischen Republik gerade die gewöhnliche Form der Gesetzesinitiative darstellt, und dass also diese Kompetenz im sechsten Punkt des § 60 der estnischen Staatsverfassung der Regierung der Republik nur "ausserdem" (und keineswegs "ausschliesz-lich") übertragen ist.

Aber auch im siebenten Punkt des § 60, von dem an dieser Stelle die Rede ist, ist kein Monopol und kein

ausschliesziches Verordnungsrecht der Regierung der Republik enthalten; denn, wie wir bereits oben feststellen konnten, ist die scharfe Unterscheidung zwische Gemeinverordnung und Verwaltungsvorschrift der estnischen Staatsverfassung unbekannt; und aus dieser Tatsache lässt sich der Schluss ziehen, dass auch die Kompetenz zum Erlass von rechtssetzenden Verordnungen allen denjenigen Staatsorganen durch Gesetz übertragen werden kann, die die Kompetanz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften aus natürlichen Gründen besitzen müssen, wenn sie ihren Daseinszweck erfüllen sollen. Wie weit diese Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften durch Spezialdelegation oder durch Generaldelegation, durch ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung oder durch die Natur der allgemeinen Kompetenzbestimmungen gegeben werden soll, ist eine Frage für sich, deren Beantwortung nicht in diesen Zusammenhang gehört. Die Tatsache aber, auf die es hier ankommt, ist die, dass die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften auch anderen Staatsorganen, als der Regierung der Republik, überwiesen werden muss, wenn die Staatsmaschine nicht stillstehen soll; und aus dieser Tatsache ergibt sich die Folgerung, dass im siebenten Punkt des § 60 kein derartiges Monopol der Regierung der Republik zum Erlass von Verwaltungsvorschriften enthalten sein kann, wie etwa im achten Punkt des § 60 das Monopol der Entscheidung über Gnadengesuche. Da nun aber die estnische Staatsverfassung keinen scharfen Strich zwischen den Begriffen der Gemeinverordnung und der Verwaltungsvorschrift gezogen hat, so bezieht sich diese Feststellung nicht nur auf den Erlass von Verwaltungsvorschriften, sondern auch auf den Erlass von Gemeinverordnungen; und wir können daher abschliesszend sagen,

dass die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen überhaupt auch anderen Staatsorganen, als der Regierung der Republik, übertragen werden kann, wenngleich bei Rechtsverordnungen selbstverständlich immer nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, da eine andere Blankettermächtigung, als die des siebenten Punktes des § 60 an die Regierung der Republik, in der estnischen Staatsverfassung nicht enthalten ist und da jedenfalls eine ausdrückliche verfassungs= oder gesetzmäszige Ermächtigung zur Rechtssetzung auf dem Verordnungswege wegen des § 3 der estnischen Staatsverfassung notwendig bleibt, insofern als sich die Kompetenz zur Rechtssetzung nicht ebenso, wie die zum Erlass von Verwaltungsvorschriften, aus der Natur des allgemeinen Kompetenzbereichs der betreffenden Verwaltungsorgane ableiten lässt.

VIII. Mit der sich hieraus ergebenden Feststellung, dass die Subdelegation in der zweiten der oben angeführten Bedeutungen dem Wortlaut und dem Sinne der estnischen Staatsverfassung keineswegs widerspricht und insofern in Estland möglich ist, können wir unsere Untersuchungen über die Subdelegation des Verordnungsrechts abschliessen, um uns dem letzten Abschnitt dieses Paragraphen zuzuwenden, der die Frage des richterlichen Prüfungsrechts inbezug auf die Verordnungen vom dogmatischen und vom rechtspolitischen Gesichtspunkt aus behandelt. Die dogmatische Seite des richterlichen Prüfungsrechts bereitet übrigens keine weiteren Schwierigkeiten; denn wenn sich aus § 86 der estnischen Staatsverfassung nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Prüfungsrecht der Gerichte gegenüber den Gesetzen ableiten lässt (vgl. oben), so ist dasselbe gegenüber den Verordnungen selbstverständlich. Dieses materielle Prüfungsrecht der Gerichte gegenüber den Rechtsverordnungen hat sich ebenso,

wie es bei den Gesetzen der Fall ist, auf die Nichtanwendung der verfassungs= oder gesetzwidrigen Rechtsverordnungen zu beschränken; die ausdrückliche Aufhebung oder Korrektur der verfassungs= oder gesetzwidrigen Rechtsverordnungen anzuordnen oder den Erlass von gesetzlich etwa geforderten Rechtsverordnungen zwangsmäszig durchzusetzen, dazu sind dagegen die estnischen Gerichte nicht imstande; und aus diesem Grunde scheint es mir zweckentsprechend, diese dogmatischen Feststellungen durch eine rechtspolitische Betrachtung über das richterliche Prüfungsrecht de lege ferenda zu ergänzen.

Das Jnstitut der ausdrücklichen Aufhebung oder Korrektur der verfassungs= oder gesetzwidrigen Rechtsverordnungen durch die Gerichte der Republik (vgl. die Ver. Staaten von Amerika) halte allerdings auch ich I) für unnötig, da der Zweck der Gesetzlichkeitsgarantie ganz ebenso oder gar noch besser durch die in Estland bestehende Form des richterlichen Prüfungsrechts erreicht werden kann, und 2) für unzweckmäszig, da sie den Gerichten eine übermässige Kontrolle über die Tätigkeit der Rechtssetzungs= und Verwaltungsorgane gestattet. Anders liegt dagegen die Sache bei dem auch praktisch nicht unwesentlichen Problem, wie der Erlass der durch die Gesetzgebung ausdrücklich geforderten Rechtsverordnungen mit einem bestimmten Jnhalt durch die richterliche Kontrolle garantiert werden kann. Eine derartige Garantie ist der estnischen Staatsverfassung unbekannt; es muss aber gleichzeitig festgestellt werden, dass die estnische Staatsverfassung die Einführung einer derartigen Garantie auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung keineswegs verbietet; und da dieselbe rechtspolitisch durchaus erwünscht wäre, so müssen wir hier die zwei hauptsächlichsten Möglichkeiten untersuchen, die in

diesem Zusammenhange in Betracht kommen.

Die erste Möglichkeit besteht darin, dass den Gerichten resp. dem Staatsgericht oder einem besonderen Verfassungs= oder Verwaltungsgericht die gesetzmässige Kompetenz übertragen wird, die Regierung der Republik zum Erlass derjenigen Rechtsverordnungen zu verurteilen, zu deren Erlass sie ausdrücklich durch ein Gesetz verpflichtet ist. Diese Möglichkeit widerspricht dem grundsätzlichen Aufbau der estnischen Staats= und Gerichtsverfassung, der die ausdrückliche Ungültigkeitserklärung oder Korrektur der gesetzwidrigen Rechtsverordnungen durch die Gerichte unbekannt ist; und es lassen sich ihr dieselben praktisch=politischen Einwände entgegenstellen, wie der letzteren. Die zweite Möglichkeit besteht dagegen darin, dass den Gerichten die gesetzmässige Kompetenz übertragen wird,einen konkreten Rechtsfall so zu beurteilen, als ob eine bestimmte Rechtsverordnung, zu deren Erlass die Regierung der Republik verpflichtet ist, erlassen wäre, auch wenn dies tatsächlich nicht der Fall ist. Ohne dass den Gerichten ein übermässiges Uebergewicht über die Regierung der Republik verliehen wird, würde hiermit ein indirekter Druck inbezug auf den Erlass gesetzmässig vorgesehener und geforderter Rechtsverordnungen möglich sein; denn die Regierung der Republik hätte kein Jnteresse daran, den Erlass gesetzmässig vorgesehener Rechtsverordnungen zu verzögern, da sie hierdurch die geltende Rechtslage nicht mehr zu beeinflussen imstande wäre, und sie würde am rechtzeitigen Erlass dieser Verordnungen mehr als heute interessiert sein, um ihre Autorität gegenüber den Judikaten der richterlichen Praxis zu erhalten. Aus diesem Grunde ist die Erweiterung des richterlichen Prüfungsrechts in dem eben angedeuteten Sinne eine wichtige rechtspolitische Aufgabe der Zukunft; und ihre Verwirklichung ist umso mehr geboten, als eine Aenderung der estnischen

Staatsverfassung bei der Durchführung dieser Aufgabe nicht unbedingt notwendig erscheint.

§ 4. Das Problem der originären Rechtsentstehung.

Das Problem der originären Rechtsentstehung kann von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachtet werden: I) als Unabhängigkeit und Unableitbarkeit der Rechtsentstehung von der Gesamtrechtsordnung eines bestimmten Staates; und 2) als Unableitbarkeit und Unabhängigkeit der Rechtsentstehung von einer bestimmten Einzelrechtsnorm (z.B. von der estnischen Staatsverfassung). Der erste Fall gehört in die allgemeine Rechtstheorie; der zweite Fall ist dagegen auch für die Zwecke unserer Abhandlung von praktischer Wichtigkeit. Hierbei sind aber zwei Möglichkeiten zu unterscheiden: I) die Entstehung einer Rechtsnorm findet keine Rechtsgrundlage in der estnischen Staatsverfassung; und 2) die Entstehung einer Rechtsnorm begründet einen Widerspruch mit dem Jnhalt der estnischen Staatsverfassung. Die erste Möglichkeit würde z.B. vorliegen, wenn die Entstehung der Rechtsnorm auf eine Autorität zurückgehen würde, die weder auf Grund der estnischen Staatsverfassung noch der auf Grund derselben erlassenen Gesetze zur Rechtssetzung berechtigt ist. Die zweite Möglichkeit würde dagegen in Betracht kommen, wenn der Jnhalt einer formell einwandfreien Rechtsquelle dem Jnhalt der estnischen Staatsverfassung widerspricht.

Obgleich das formelle und materielle Prüfungsrecht oder Gerichte die Möglichkeit einer originären Rechtsentstehung in dem soeben angedeuteten Sinne (d.h. als Rechtsentstehung im Widerspruch zur estnischen Staatsverfassung) bedeutend einschränkt, so könnten wir

dennoch mit einer derartigen Möglichkeit zu rechnen haben, und zwar aus folgenden Gründen: I) erstens sind nicht alle Gesetze, die in Estland in Geltung sind, auf Grund der estnischen Staatsverfassung erlassen worden; und 2) zweitens sind nicht alle richterlichen Urteile eo ipso zutreffend, so dass eventuell mit denjenigen Judikaten, die die Rechtsordnung durch eine abweichende Rechtsauffassung beeinflusst haben, neue Rechtsnormen entstehen, deren Jnhalt dem Jnhalt der estnischen Staatsverfassung widerspricht. Eine neue Rechtsentstehung im Widerspruch zur estnischen Staatsverfassung ist allerdings im ersten Falle ausgeschlossen; denn diejenigen Rechtsnormen, die vor der estnischen Staatsverfassung entstanden sind und die nur durch Rechtsnormen desselben oder eines höheren Grades abgeändert oder aufgehoben werden können, sind zwar nicht auf Grund der estnischen Staatsverfassung erlassen worden, wohl aber entspr. § 4 der Staatsverfassung von den estnischen Jnstitutionen anerkannt und nur soweit in Geltung, wie sie dem Jnhalt der Staatsverfassung nicht widersprechen. Dagegen ist es immer wieder möglich, dass durch inhaltlich verfassungswidrige Urteile des Gerichts die estnische Verwaltungsrechtsordnung eine Aenderung erfährt, die mit dem Jnhalt der Staatsverfassung nicht übereinstimmt und sich insofern nicht von der bestehenden Verwaltungsrechtsordnung ableiten lässt. Und aus diesem Grunde wird es notwendig sein, bei der Betrachtung des subjektiven Verwaltungsrechts die herrschende Auffassung und die richtige Auffassung auseinander zu halten, wenn wir die Verfassungsmässigkeit des bestehenden Rechtszustandes untersuchen. Hierin besteht für unsere Zwecke das sogenannte Problem der originären Rechtsentstehung.

Zweites Kapitel

DAS SUBJEKTIVE VERWALTUNGSRECHT.

§ 5. Dogmatisch=methodologische Uebersicht. Das Staatsrecht ist die Lehre vom objektiven, das Verwaltungsrecht dagegen die Wissenschaft vom subjektiven öffentlichen Recht. Denn das Staatsrecht behandelt in Gestalt der Kompetenzen der Staatsorgane ausschliesslich Reflexe des objektiven Rechts, das Verwaltungsrecht dagegen das subjektive öffentliche Recht, d.h. die Rechtsverhältnisse zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Untertanen andererseits. Die wissenschaftliche Betrachtung dieser Rechtsverhältnisse, soweit sie in der estnischen Staatsverfassung geregelt sind, bildet den hauptsächlichsten Gegenstand dieser Abhandlung. Um aber zuvor über die begriffstheoretischen Grundlagen in dieser Frage Klarheit zu schaffen, wird es notwendig sein, die positivrechtlichen Erörterungen über diesen Gegenstand mit einer allgemeineren dogmatisch=methodologischen Uebersicht zu beginnen.

I. Jn diesem Zusammenhang entsteht zunächst die methodologisch äusserst wesentliche Streitfrage "ob und wie weit das sogenannte Organisationsrecht einer im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtlichen Untersuchung zugänglich ist. O t t o M a y e r (Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, I9I4) steht in dieser Frage auf einem durchaus negativen Standpunkt, indem er das Recht der Behördenorganisation mit dem "geistesverwandten Verfassungsrecht" dem Staatsrecht zuweisen will (a.a.O. Bd.I. S.I8) und z.B. die öffentlichen Dienstverhältnisse oder die Selbstverwaltungskörper ausschliess-

lich im Rahmen des besonderen Teils behandelt, da er einen besonderen Abschnitt über Organisationsrecht als Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsrechts nicht anerkennt. Den entgegengesetzten Standpunkt vertritt z.B. L u d w i g S p i e g e l, indem er in seiner Abhandlung über "Die Verwaltungsrechtswissenschaft" (S.59) folgendermassen sich äussert: "Zu den wichtigsten Kapiteln des allgemeinen Verwaltungsrechts gehört die Lehre von der Verwaltungsorganisation im weitesten Sinne des Wortes, also nicht bloss die Gliederung der Verwaltungsämter, ihr Verhältnis zu einander und die innere Organisation jedes einzelnen Amts, sondern auch die für die Erlangung der Organschaft maszgebenden Grundsätze und die Rechtsverhältnisse der mit der Organschaft bekleideten Jndividuen, demnach die gesamte Lehre vom öffentlichen Dienst."

Diese zwei entgegengesetzten Ansichten sind beide, meiner Ansicht nach, einseitig; und zwar nicht so sehr in ihren Schlussfolgerungen, als vielmehr in der Art und Weise ihrer Argumentation. Wenn L u d w i g S p i e g e l (a.a.O.S. 37) das Staatsrecht auf die Frage antworten lässt: Wer soll tätig werden ? und das Verwaltungsrecht auf die Frage: Was soll getan werden ?, so ist es eine offenkundige Jnkonsequenz, das gesamte Organisationsrecht als einen wesensnotwendigen Bestandteil des Verwaltungsrechts zu betrachten; denn das Organisationsrecht antwortet in erster Linie auf die staatsrechtliche Frage: Wer soll tätig werden?; und wenn man es denn dennoch im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung in Betracht ziehen will, so können hierzu ausschliesslich praktische Erwägungen maszgebend sein, nicht aber begrifflich=theoretische Ursachen. Andererseits ist aber auch die Auffassung von O t t o M a y e r einseitig motiviert; denn er legt den Hauptnachdruck auf die Behauptung, dass das Organisationsrecht an-

geblich mit dem Verfassungsrecht durch gröszere inhaltreiche Verwandschaft verbunden sei, als mit dem Verwaltungsrecht; und während er eine Doppelbehandlung gewisser organisationsrechtlicher Fragemkomplexe im Rahmen beider Disciplinen von sich weist, übergeht er den eigentlichen (und bei seiner Methode beinahe selbstverständlichen) Grund mit Stillschweigen, der die im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtliche Darstellung organisatorischer Fragenkomplexe verhindert. Es ist dies nicht eine inhaltliche Verschiedenheit (denn das Organisationsrecht und das Verwaltungsrecht können denselben Gegenstand zum Jnhalt haben, den sie nur von verschiedenen Gesichtspunkten aus bearbeiten), sondern die einwandfreie Tatsache, dass das Organisationsrecht auf die Frage: Wer soll tätig werden? antwortet, das Verwaltungsrecht dagegen auf die Frage: Was soll getan werden ?

Damit ist nun aber noch nicht gesagt, dass man das Organisationsrecht auch nicht aus praktischen Gründen im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Darstellung in Betracht ziehen kann. Für die Klarheit eines dogmatisch=systematischen Standardwerkes über Verwaltungsrecht ist diese Betrachtung sogar äusserst förderlich; und es ist kein Vorzug des im übrigen ausgezeichneten Buches von O t t o M a y e r über "Deutsches Verwaltungsrecht", dass er die organisationsrechtlichen Fragen nur beiläufig und nicht in einem besonderen Kapitel des allgemeinen Teils oder der Einleitung behandelt hat. Jm Rahmen einer monographischen Untersuchung über "Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung" ist dagegen die Darstellung organisationsrechtlicher Fragen vom Verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkt aus nur äusserst bedingt durchführbar und auch praktisch mehr oder weniger selten erforderlich. Und aus diesem Grunde werden aus dieser Un-

tersuchung alle diejenigen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung ausgeschaltet, die sich zwar auf die öffentliche Verwaltung beziehen, in denen aber ausschliesz-lich eine Abgrenzung der Kompetenzen der verschiedenen Staatsorgane enthalten ist; wie z.B.: § 34 der estnischen Staatsverfassung, der, wie sich aus den bisherigen Ausführungen ersehen lässt, einen ausschliesz lich staatsrechtlichen (und nicht verwaltungsrechtlichen) Charakter trägt, so dass die sich hieraus ergebenden Probleme nicht in den Kreis dieser Untersuchungen fallen können. Dennoch werden aber auch wir die subjektivrechtliche Seite der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staastverfassung nicht ausschliesz lich vom Gesichtspunkt der Untertanen und der Einzelpersonen betrachten können; denn das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger ist ein zweiseitiges; und die Frage, welche Seite man zum Ausgangspunkt bei der Betrachtung dieses Rechtsverhältnisses nehmen soll, lässt sich nicht ein für alle Mal gleichmässig beantworten, sondern ist nach dem Gesichtspunkt der jeweils grössten Klarheit und Einfachheit zu entscheiden, wie dieses denn auch aus der nachfolgenden Betrachtung über die Natur der verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisse sich ergibt (z.T. abweichend O t t o M a y e r, a.a.O.S. I07 f.)

II. Alles Recht hat ein Handeln (facere) oder ein Unterlassen (non facere) oder ein Dulden (pati) oder durch das Recht verbundenen Rechtssubjekte zum Gegenstand (vgl. L e o von P e t r a z i c k i, Die Theorie des Rechts und des Staates in Verbindung mit einer Theorie der Sittlichkeit, Теорія права и государства въ связи съ теоріей нравственности, 2. Aufl. I909/I0, insbesondere § 32 über die Rechtsobjekte). Alles Verwaltungsrecht hat also ein Handeln, Unterlassen oder Dulden des Staates oder ein Handeln, Unterlassen oder Dulden der Einzelpersonen zum Gegen-

stand; und hieraus ergeben sich sechs verschiedene Möglichkeiten: I) Der Pflicht des Staates zur einer positiven Tätigkeit (facere) entspricht das Recht der Einzelpersonen auf den Genuss (accipere) dieser Tätigkeit (z.B. die staatlichen Fürsorgepflichten). 2) Der Unterlassungspflicht (non facere) des Staates entspricht das Recht der Einzelpersonen auf (non pati) Nichteinmischung in ihre Rechtssphäre (z.B. die sogenannten Schutz= und Freiheitsrechte). 3) Der Duldungspflicht (pati) des Staates entspricht das Recht der Einzelpersonen auf ungehinderte Tätigkeit (facere), die sich z.B. in einer staatsbürgerlichen Einwirkung auf den Staat auswirken kann (d.h. die sogenannten politischen Rechte). 4) Der Pflicht der Einzelpersonen zu einer positiven Tätigkeit (facere) entspricht das Recht des Staates auf den Genuss (accipere) dieser Tärigkeit (z.B. die staatswirtschaftlichen Leistungspflichten der Untertanen). 5) Der Unterlassungspflicht (non facere) der Einzelpersonen entspricht das Recht des Staates auf (non pati) Unterlassung einer bestimmten Tätigkeit (z.B. die polizeilichen Pflichten). Und 6) der Duldungspflicht (pati) der Einzelpersonen entspricht das Recht des Staates auf eine bestimmte Tätigkeit (facere), die in die Rechtssphäre der Untertanen eingreift und die sich nicht auf die Vollstreckung der polizeilichen Pflichten (onera non faciendi) oder der staatsbürgerlichen Leistungspflichten (onera faciendi) zurückführen lässt (z.B. die ausserordentlichen Vollmachten der Ausnahmegewalt während des Ausnahmezustandes etc.)

Diese sechs verschiedenen Möglichkeiten sind nunmehr näher zu untersuchen. Wie sich bereits aus der vorstehenden Uebersicht ersehen lässt, kann man dieselben in zwei gröszere Hauptgruppen einteilen. Der ersten Hauptgruppe müssten dann alle diejenigen Fälle zugezählt werden,

in denen einer Pflicht des Staates (oder der anderen öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger) ein Recht der Einzelpersonen gegenübersteht; und die zweite Hauptgruppe würde dann alle diejenigen Fälle in sich aufnehmen, wo ein Recht des Staates (oder der anderen öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger) auf eine Pflicht der Einzelpersonen sich gründet. Hieraus ergibt sich: I) erstens ein System der subjektiven öffentlichen Rechte der Einzelpersonen ; und 2) zweitens ein System ihrer öffentlichrechtlichen Pflichten. Diese Zweiteilung der öffentlichen Rechtverhältnisse nach der Art der Rechtsstellung der Einzelpersonen ist indessen, wie oben bereits angedeutet wurde, noch nicht ausreichend, um die öffentlichrechtliche Seite der oben aufgezählten sechs Möglichkeiten restlos in sich aufzunehmen. Die ersten drei Fälle lassen sich allerdings ohne alle Schwierigkeiten in dem System der subjektiven öffentlichen Rechte zusammenfassen (vgl. G e o r g J e l l i n e k, System der subjektiven öffentlichen Rechte); aber im Gegensatz dazu lassen sich die letzteren drei Möglichkeiten überhaupt nicht zu einem praktisch brauchbaren System der subjektiven öffentlichen Pflichten vereinigen. Denn es handelt sich hier um viel zu verschiedenartige Fälle, als dass man sie alle mit Erfolg vom Standpunkt der Untertanenseite aus betrachten könnte. Und während für die positiven (staatswirtschaftlichen und persönlichen) Leistungspflichten (onere faciendi) eine Zusammenfassung zu einem System der subjektiven öffentlichen Pflichten wohl möglich erscheint, muss man, um der Vielgestaltigkeit der öffentlichen Verwaltung gerecht werden zu können, bei der Untersuchung über die Unterlassungspflichten und über die Duldungspflicht der Einzelpersonen die Rechte des Staates (und der anderen öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger) zum Ausgangspunkt nehmen (z.T.

Ex bibl. univ. Tart.

abweichend O t t o M a y e r, a.a.O.Bd.I S.107 f.) und nicht die Pflichten der Untertanen. Denn beispielsweise können die mannigfaltigen Befugnisse der Polizeigewalt oder die ausserordentlichen Vollmachten der Ausnahmegewalt während ~~der~~ des Ausnahmezustandes oder zahlreiche andere Befugnisse der öffentlichen Verwaltung gegen die Einzelpersonen ausschliesslich auf Grund eines mehr oder weniger unzureichenden Systems behandelt werden, wenn man die ihnen zugrundeliegende Unterlassungs= resp. Duldungspflicht der Einzelpersonen zum Ausgangspunkt der entsprechenden Untersuchungen nehmen will. Andererseits ist es aber auch ausgeschlossen, diese Fälle aus dem Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung überhaupt auszuschalten und dem Staatsrecht zuzuweisen; denn es handelt sich hier um subjektivrechtliche Ansprüche des Staates gegen die Einzelpersonen (oder wenigstens um sobche Verhältnisse, denen man wissenschaftlich einen subjektivrechtlichen Charakter beilegen könnte) und nicht um das sogenannte Kompetenzrecht, das einen ausschliesslich objektivrechtlichen Charakter trägt.

Wenn wir also die sich hieraus ergebenden Schlussfolgerungen in Betracht ziehen, so müssen wir zwischen drei verschiedenen Hauptkategorien einen Unterschied machen: I) das System der subjektiven öffentlichen Rechte; 2) das System der subjektiven öffentlichen Pflichten, das in diesem Zusammenhang ausschliesslich die vierte der sechs Möglichkeiten (onera faciendi der Einzelpersonen - jus accipiendi der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger) umfassen soll; und 3) das System der administrativen Hoheitsrechte oder (anders ausgedrückt) das obrigkeitliche Recht auf Verwaltung (jus administrandi), soweit es aus der im fünften und sechsten Punkt enthaltenen Unterlassungs- bzw. Duldungspflicht der Einzelpersonen sich ableiten lässt

und soweit es also nicht auf die Vollstreckung positiver Leistungspflichten (onera faciendi der Einzelpersonen) sich gründete. Diese drei verschiedenen Kategorien sind nunmehr an der Hand der positivrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung ausführlicher zu betrachten.

§ 6. Das System der subjektiven öffentlichen Rechte.

Das System der subjektiven öffentlichen Rechte hat ausschliesslich die öffentlichrechtlichen Ansprüche der Einzelpersonen gegen den Staat und die anderen Träger der öffentlichen Verwaltung zum Gegenstand, nicht aber ihre privatrechtlichen Befugnisse; und hieraus ergibt sich die Tatsache, dass das von G e o r g J e l l i n e k (z.B. im System der subjektiven öffentlichen Rechte; oder Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, S. 419 f.) zusammengestellte System der subjektiven öffentlichen Rechte nicht einfach mit dem oben angedeuteten System "facere=accipere, non facere=non pati und pati=facere" zusammenfällt; denn das letztere könnte die privatrechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Einzelpersonen andererseits mitumfassen, wenn es sich (wie in Estland) um Rechtssysteme handelt, in denen das Rechtsleben des Staates und der staatsähnlichen Rechtssubjekte sowohl auf das öffentliche Recht als auch zum Teil auf das bürgerliche Recht sich gründet. Und aus diesem Grunde muss in diesem Zusammenhang ausdrücklich festgestellt werden, dass das Rechtsverhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Einzelpersonen andererseits nur insofern den Gegenstand dieser Untersuchungen bilden kann, als das facere=accipere oder non facere=non pati oder pati=facere einen öffentlichrechtlichen Charakter trägt; d.h. aber nichts anderes, als dass diejenigen Rechtsverhältnisse des Staates und der anderen öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger in diesem Zusammen-

hang nicht in Betracht kommen können, die das geltende Recht insofern als nicht öffentlichrechtliche betrachtet, als es sie ausdrücklich der Normierung durch das bürgerliche Recht unterstellt.

Erst dann, wenn wir dies in Betracht ziehen, besteht zwischen der öffentlichrechtlichen Seite des Systems "facere=accipere, non facere=non pati und pati=facere" und dem J e l l i n e k schen System der Subjektiven öffentlichen Rechte kein wesentlicher Unterschied; denn dem öffentlichrechtlichen onus faciendi des Staates und dem öffentlichrechtlichen jus accipiendi der Einzelpersonen entspricht dann der sogenannte positive Status im Jellinekschen System der subjektiven öffentlichen Rechte; und ebenso entspricht der negative Status (die sogenannten Freiheitssphäre) dem öffentlichrechtlichen onus non faciendi des Staates und dem öffentlichrechtlichen non pati der Einzelpersonen; und endlich kann auch der aktive Status (d.h. die staatsbürgerlichen oder politischen Rechte) mit dem öffentlichrechtlichen pati des Staates und dem öffentlichrechtlichen jus faciendi der Einzelpersonen insofern identificiert werden, als keine irgendwie geartete Tätigkeit der Einzelpersonen einen öffentlichrechtlichen Charakter trägt, wenn sie nicht als rechtlich geordnete Einwirkung auf die öffentliche Verwaltung oder als Ausübung der sogenannten staatsbürgerlichen oder politischen Rechte sich darstellt.

In diesem Zusammenhang entsteht nun die Fragestellung, ob und wie weit der sogenannte aktive Rechtsstatus und die Gesamtheit der in demselben enthaltenen staatsbürgerlichen oder politischen Rechte in den Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung hineingehört. Denn es handelt sich hier nicht nur um ein subjektives Rechtsverhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung

einerseits und den Einzelpersonen andererseits, sondern auch um eine staatsrechtliche Kompetenzfrage, bei der das subjektive Recht in den Hintergrund tritt und das objektive Recht über die Formen der öffentlichrechtlichen Organbestellung die Hauptsache bildet. Die sich hieraus ergebende Streitfrage, ob und wie weit die sogenannten staatsbürgerlichen oder politischen Rechte einer im eigentlichen Sinne verwaltungsrechtlichen Untersuchung zugänglich sind, ist von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus zu beurteilen. Erstens muss es sich um Verwaltung im engeren Sinne und nicht um Gesetzgebung oder Gerichtsbarkeit handeln; und zweitens muss sich die staatsbürgerliche Einwirkung auf die öffentliche Verwaltungstätigkeit auf subjektive Rechte zurückführen lassen, und nicht nur auf Rechtsreflexe oder rein tatsächliche (politische) Machtverhältnisse. Und wenn wir diese beiden Voraussetzungen für erforderlich halten, um den sogenannten aktiven Status im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Untersuchung in Betracht ziehen zu können, so müssen wir zunächst die Feststellung machen, dass hierdurch die verwaltungsrechtlichen Kapitel über die sogenannten staatsbürgerlichen oder politischen Rechte jedenfalls sehr wesentlich zusammenschmelzen; denn entweder handelt es sich um staatsbürgerliche Rechte auf dem Gebiet der Gesetzgebung (Beispiele überflüssig) oder auf dem der Gerichtsbarkeit (z.B. das Institut der Geschworenengerichte); oder es handelt sich überhaupt nicht um subjektive Rechte, sondern um Rechtsreflexe oder um rein tatsächliche Machtverhältnisse. Und dennoch halte ich die in dieser Beziehung radikalste Auffassung, dass die politischen Rechte principiell aus jeder verwaltungsrechtlichen Untersuchung zu eliminieren sind, für zu weitreichend. Denn es gibt neben den anderen (soeben angedeuteten) Fällen eine politisch=staats-

bürgerliche Einwirkung, die sich erstens auf die öffentliche Verwaltung im engeren Sinne bezieht und die sich zweitens auf subjektive Rechte gründet und nicht ausschliesslich auf Rechtsreflexe oder rein tatsächliche Machtverhältnisse. Hierher gehören vor allem die staatsbürgerlichen Rechte auf dem Gebiet der Selbstverwaltung und ausserdem diejenigen politischen Rechte in einem weiteren Sinne (incl. das Recht der Berufsbeamten aufs Amt u. dgl.m.), in denen eine Einwirkung der Staatsbürger auf die Zusammensetzung (resp. Tätigkeit) der staatlichen Verwaltungsorgane enthalten ist; und da die meisten Staatsorgane (auch diejenigen der Gesetzgebung und der Justiz) an der Verwaltung im engeren Sinne beteiligt sind, so ist der sogenannte aktive Rechtsstatus im System der subjektiven öffentlichen Rechte keineswegs einer im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtlichen Untersuchung unzugänglich.

Und so ergibt sich, dass die Dreiteilung des J e l l i n e k schen Systems der subjektiven öffentlichen Rechte auch für die Zwecke unserer Untersuchung brauchbar ist, wobei wir den positiven Status und den aktiven Status gleich hier anschliessend betrachten wollen, während das Problem der verfassungsmässigen Freiheitsrechte wegen seines grösseren Umfanges und wegen seiner besonderen verwaltungsrechtlichen Bedeutung einem besonderen Kapitel über die verfassungsmässigen Schutz= und Freiheitsrechte vorbehalten bleibt.

I. Der positive Status, dem wir uns nunmehr zuwenden wollen, ist denn, wenn es sich ausschliesslich um einseitige Verpflichtungem der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger gegen die Einzelpersonen handelt und nicht etwa um eine Gegenleistung für besondere Leistungen der Einzelpersonen zugunsten der öffentlichrechtlichen Verwal-

tungsträger, der juristische Niederschlag eines politischen Princips, das den Staat mehr oder weniger als "Versorgungsanstalt" betrachtet und das am weitgehendsten in den politischen Programmen der sozialdemokratischen Parteien vertreten wird. Und da die estnische Staatsverfassung in einer historischen Zeitperiode entstanden ist, in der die Gedankenwelt des wirtschaftspolitischen Sozialismus und der Sozialpolitik weitgehend das öffentliche Leben der mittel= und osteuropäischen Völker geregelt haben, so ist es wohl selbstverständlich, dass auch in der estnischen Staatverfassung in Gestalt des § 25 eine verwaltungsrechtliche Bestimmung über den positiven Status der Einzelpersonen enthalten ist, dem die sozialpolitische Auffassung vom Staate als Versorgungsanstalt zugrundeliegt. Dieser § 25 der estnischen Staatsverfassung lautet, wie folgt: "Die Organisation des wirtschaftlichen Lebens in Estland muss den Grundsätzen der Gerechtigkeit entsprechen, deren Zweck die Garantie einer menschenwürdigen Lebenshaltung durch entsprechende Gesetze ist, die die Landzuteilung zwecks Bearbeitung, die Erlangung einer Wohnstätte und Arbeitsgelegenheit, sowie Mutterschutz, Arbeitsschutz und die Erlangung der nötigen Jugend= und Altersunterstützung und der Unterstützung bei Arbeitsunfähigkeit oder bei Unglücksfällen betreffen." Wie sich aus dem Text dieses § ersehen lässt, wird hier der Erlass besonderer sozialpolitischer Gesetze zugesichert; und es fragt sich in diesem Zusammenhang, wie sich diese Zusicherung vom Gesichtspunkt der verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisse aus qualificieren lässt.

Jn den Erörterungen des § 2 dieser Abhandlung haben wir bereits feststellen müssen, dass eine zwangsmässige Garantie zu einer positiven Tätigkeit des Staates

auf dem Gebiet der Gesetzgebung den Grundlagen der estnischen Staatsordnung widerspricht; und wir müssen daher hier konstatieren, dass ein subjektives Recht der Staatsbürger auf den Erlass besonderer Verwaltungsgesetze mit einem bestimmten sozialpolitischen Jnhalt jedenfalls nicht existiert. Dennoch kann jedoch in diesem Zusammenhang von einem bestimmten Rechtverhältnis zwischen dem Staat und den Einzelpersonen die Rede sein. Denn wenn dem einzelnen Staatsbürger auch keinerlei Hilfsmittel überwiesen sind, um den Staat zum Erlass besonderer Verwaltungsgesetze mit einem bestimmten sozialpolitischen Jnhalt rechtlich zu zwingen, so könnte es andererseits nicht unmöglich sein, den Staat an der durch den Erlass neuer Gesetze vorgenommenen Abwälzung der bestehenden sozialpolitischen Pflichten zu verhindern, wenn diese Abwälzung dem § 25 der estnischen Staatsverfassung widerspricht. Dies könnte in der Weise durchgeführt werden, dass ein Gesetz, in dem eine Aufhebung der bestehenden sozialpolitischen Pflichten des Staates enthalten ist, vor Gericht als verfassungswidrig bezeichnet wird und auf Grund dieser Behauptung, die zur Nichtbeachtung des verfassungswidrigen Gesetzes führen müsste, auf Erfüllung des verfassungswidrig aufgehobenen sozialpolitischen Rechtsanspruch gegen den Staat geklagt werden könnte. Und wo ein derartiges Rechtsanspruch auf eine bestimmte positive Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung (und nicht nur ein Reflex objektiven Rechts) bei der bestehenden Rechtslage tatsächlich vorliegt, lässt es sich nicht leugnen, dass dieses subjektive öffentliche Recht auf eine bestimmte positive Tätigkeit des Staates durch den § 25 der estnischen Staatsverfassung eine bedeutende Festigung erfahren hat; denn dieser § bietet die Möglichkeit zu einer Verhinderung der verfassungswidrigen Umgestaltung des bestehenden Rechtszustandes.

Wenn aber diese Tatsache in der estnischen Rechtsliteratur und Gerichtspraxis noch nicht eine entsprechende Würdigung erfahren hat und § 25 ausschliesslich als programmatische Deklaration betrachtet wird, so liegt dies vorzugsweise an der inhaltlichen Unbestimmtheit dieses §, d.h. an der Unklarheit in der Frage, welche Gesetze (d.h. Gesetze welchen Jnhalts) in diesem § vorgesehen sind und die Aufhebung welcher Gesetze auf die oben beschriebene Art und Weise infolgedessen verhindert werden könnte. Denn es fragt sich, wie weit eine (an sich selbstverständlich nicht verfassungswidrige) Einschränkung des bisher im Verhältnis zur Wirtschaftslage Estlands verhältnismässig weitreichenden sozialpolitischen Schutzes gehen darf, um den Bestimmungen des § 25 der estnischen Staatsverfassung noch nicht zu widersprechen; oder anders ausgedrückt: es entsteht die Frage, bis zu welchem Grade ein Staatsbürger auf dem oben angedeuteten Wege die Nichtanwendung angeblich verfassungswidriger Gesetze durchsetzen kann, die einen Abbau der bisherigen sozialpolitischen Gesetze enthalten. Hier gilt der Satz, dass im Zweifelsfalle die Vermutung für die Freiheit der nicht principiell, sondern nur durch ausdrücklich aufgezählte Ausnahmen eingeschränkten Gesetzgebung zu gelten hat. Und aus diesem Grunde (nicht aber, weil eine richterliche Garantie des § 25 der estnischen Staatsverfassung angeblich überhaupt nicht möglich ist) muss man anerkennen, dass der praktische Wert dieses § sehr stark an Bedeutung verlieren muss. Denn wenn dort z.B. von einer menschenwürdigen Lebenshaltung die Rede ist, so muss sich die Jnterpretation der bescheidensten (und nicht etwa der weitgehendsten) Auffassung anschliessen, die die öffentliche Meinung über diesen überaus dehnbaren Begriff gebildet hat. Und dennoch wird man dem § 25 der estnischen Staatsverfassung nicht alle praktische Bedeutung absprechen

können; denn es lässt sich keineswegs leugnen, dass die öffentliche Meinung ein Gesetz als verfassungswidrig bezeichnen würde, das alle oder die meisten sozialpolitischen Pflichten des Staates und der öffentlichrechtlichen Selbstverwaltung aufhebt. Nur lässt sich z.B. die Grenze zwischen Menschenwürdigkeit und Menschenunwürdigkeit und die Frage, ob der Richter ein bestimmtes Gesetz, in dem die Aufhebung bestehender sozialpolitischer Pflichten des Staates enthalten ist, als verfassungswidrig betrachten soll oder nicht, nicht ein für alle Mal durch schriftliche Rechtsnormen und durch Paragraphen des gesatzten Rechts bestimmen und beantworten, sondern ausschliesslich von Fall zu Fall durch die viva vox populi, d.h. durch die Rechtsüberzeugung des Gerichts und durch das sich hieraus ergebende freie richterliche Ermessen.

II. Dem soeben behandelten Einzelfall eines sogenannten positiven Status der Staatsbürger müssen wir nunmehr die Gesamtheit derjenigen Fälle gegenüberstellen, in denen die öffentlichrechtliche Pflicht der Verwaltungsträger zu einer bestimmten positiven Tätigkeit zugunsten der Einzelpersonen die Gegenleistung für eine bestimmte Tätigkeit der Einzelpersonen zugunsten der öffentlichen Verwaltungsträger darstellt (wie z.B. die Dienstentschädigung der Beamten) oder wo dem Recht der Einzelpersonen auf eine bestimmte Tätigkeit der Verwaltungsträger (wie z.B. dem Recht auf freie Elementarschulbildung) gleichzeitig eine Pflicht der Einzelpersonen (wie z.B. eine allgemeine Schulpflicht) gegenübersteht.

Und hierbei müssen wir im Allgemeinen die Feststellung machen, dass die estnische Staatsverfassung einer ausdrücklichen Normierung der sich hieraus ergebenden Pflichten der öffentlichen Verwaltungsträger ziemlich indifferent (d.h. ziemlich schweigsam) gegenübersteht. Zur

Erklärung dieser Tatsache, die sich etwa darin äussert, dass z.B. in der estnischen Staatsverfassung keine ausdrückliche Bestimmung über die Enteignungsentschädigung enthalten ist, lassen sich zwei verschiedene Ursachen gegenüberstellen; und zwar: I) erstens allerdings die Tatsache, dass die estnische Staatsverfassung (wie bereits erwähnt) unter einem weitreichenden Einfluss der sozialistischen Gedankenwelt entstanden ist, die der Festsetzung staatlicher Gegenleistungen für individuelle Opfer verhältnismässig ablehnend gegenübersteht; 2) zweitens aber auch die Erwägung, dass der sogenannte positive Status sich viel weniger für eine ausdrückliche Normierung im Rahmen eines Staatsgrundgesetzes eignet, als der aktive Status und das System der sogenannten Schutz= und Freiheitsrechte. Denn während in den meisten Staatsverfassungen der Gegenwart ausführliche Bestimmungen über die politischen Rechte und über die Schutz= und Freiheitsrechte enthalten sind, liegt es in der Natur der Sache, dass die Normierung des Rechts auf positive Leistungen und insbesondere auf Gegenleistungen der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger der einfachen Gesetzgebung vorbehalten bleibt. Denn diese Normierung lässt sich nicht mit ein paar prinzipiellen Redensarten ausreichend verwirklichen, wie etwa ein Katalog der verfassungsmässigen Schutz= und Freiheitsrechte über die onera non faciendi (d.h. über die Unterlassungspflichten) des Staates; und der systematischen Regelung aller äusserst komplizierten positiven Leistungspflichten der öffentlichen Verwaltungsträger ist nicht durch eine kurze Bestimmung im Rahmen der estnischen Staatsverfassung gedient, sondern ausschliesslich durch die detaillierten Paragraphen der einfachen Gesetzgebung über die positiven Leistungs= und Gegenleistungspflichten des Staates und der anderen Träger der öffentlichen Verwaltung.

Gewiss ist es eine Tatsache, dass im § 24 der est-

nischen Staatsverfassung, wir uns in einem späteren Zusammenhange zuwenden wollen, keine ausdrückliche Bestimmung über eine eventuelle Enteignungsentschädigung enthalten ist. Hiermit ist aber noch nicht gesagt, dass die estnische Rechtsordnung die entschädigungslose Enteignung überhaupt nicht verbietet; oder anders ausgedrückt: Das Jnstitut der verwaltungsrechtlichen Enteignung gegen Entschädigung ist der estnischen Rechtsordnung keineswegs unbekannt, auch wenn dieses Jnstitut in den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung nicht ausdrücklich enthalten ist. Denn der § 24 der estnischen Staatsverfassung enthält in der Frage der verwaltungsrechtlichen Enteignung (der wir uns im Kapitel über die Schutz= und Freiheitsrechte näher zuzuwenden haben) einen ausdrücklichen Hinweis auf die einfachen Enteignungsgesetze; und diesen Gesetzen, die Estland aus der russischen Rechtsordnung recipierte, ist ein verwaltungsrechtliches Jnstitut der entschädigungslosen Enteignung unbekannt. Der Frage jedoch, wie weit die estnische Staatsverfassung die Einführung eines verwaltungsrechtlichen Jnstituts der entschädigungslosen Enteignung durch eine Aenderung der diesbezüglichen geltenden Verwaltungsgesetze über die Enteignung gestattet, will ich im Kapitel über die estnischen Schutz= und Freiheitsrechte näher treten.

Gleich in diesem Zusammenhange will ich aber ein anderes Beispiel für die Tatsache anführen, dass die estnische Staatsverfassung von der ausdrücklichen Normierung positiver Leistungs= und Gegenleistungspflichten der öffentlichen Verwaltungsträger vielfach Abstand nimmt, obgleich oder vielleicht gerade weil das Jnstitut dieser Pflichten im Rahmen der geltenden Gesetzgebung selbstverständlich erscheint. Es ist dies die öffentlichrechtliche Dienstentschädigung, von der im § 84 der estnischen Staats-

verfassung ("Es darf niemand auf Kosten des Staates eine Pension, eine Dienstentschädigung oder eine andere Entschädigung gewährt werden, ausser auf Grund eines diesbezüglichen Gesetzes") in einem äusserst einschränkenden Sinne (Dienstentschädigung ist nur dann erlaubt, wenn ein diesbezügliches Gesetz es gestattet) die Rede ist, die aber praktisch ein selbstverständliches Jnstitut der estnischen Verwaltungsrechtsordnung darstellt, da das Gesetz für die meisten Aemter der estnischen Staats= und Selbstverwaltung eine entsprechende Dienstentschädigung gestattet (vgl.z.B. das Gesetz über den Staatsdienst vom I8. Dezember I924, R.T. № I49 - I924).

Aus dem Gesagten ergibt sich also die Schluszfolgerung, dass eine ausdrückliche Regelung der positiven Leistungs= und Gegenleistungspflichten des Staates und der anderen öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger nicht daher so spärlich in der estnischen Staatsverfassung enthalten ist, weil diese etwa einer Auferlegung positiver Gegenleistungspflichten auf die Schultern des Staates principiell ablehnend gegenübersteht, sondern weil dieses Thema nicht für principielle Deklarationen, sondern nur für mehr oder weniger detaillierte Regelungen im Rahmen entsprechender Spezialgesetze sich eignet.

Nur auf das in § I5 ("Jn Estland ist das Recht, Klagen und Gesuche an die entsprechenden öffentlichen Jnstitutionen zu richten, garantiert. Bei der Betätigung dieser Freiheit dürfen keinerlei Druckmittel angewandt werden. Die entsprechenden Jnstitutionen sind verpflichtet, der Angelegenheit den gesetzlichen Gang zu geben.") vorgesehene Petitionsrecht, das indessen beim eventuellen Fehlen entsprechender Ausführungsgesetze gegenstandslos werden könnte, hat die estnische Staatsverfassung ausdrücklich hingewiesen, indem sie gleichzeitig in § I6 ("Es ist keinerlei vorhergehende Erlaubnis notwendig, um Staatsbe-

emte zur gerichtlichen Verantwortung zu ziehen.") das verwaltungsrechtliche Jnstitut der Vorentscheidung verbietet. Der allgemeine Anspruch auf Rechtsschutz, soweit er sich auf die Civil= und Atrafrechtspflege und nicht etwa auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit bezieht, gehört dagegen nicht in den Rahmen einer verwaltungsrechtlichen, sondern in den Kreis einer prozessrechtlichen Untersuchung (da es sich hier nicht um Verwaltung i.e.S. handelt, sondern um Gerichtsbarkeit); und die gleichfalls in diesem Zusammenhang zu erwähnende verfassungsmäszige Pflicht der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger zur freien (d.h. unentgeltlichen) Schulausbildung der Volksschüler (vgl. § I2 der estnischen Staatsverfassung) ist eine selbstverständliche Kehrseite der allgemeinen Schulpflicht (des passiven Status) und bietet daher in diesem Zusammenhang (des positiven Status) keinerlei selbständiges wissenschaftliches Jnteresse, so dass wir uns nunmehr von den verfassungsmässigen Bestimmungen über den positiven Rechtsstatus der Betrachtung des aktiven Status, soweit dieser eine verwaltungsrechtliche Bedeutung besitzt, zuzuwenden haben.

III. Die diesbezüglichen Rechte, die O t t o M a y e r (a.a.O.Bd.I S.III) zutreffend als Mitwirkungsrechte bezeichnet hat, bilden die juristische Grundlage des demokratischen Princips, auf das auch die estnische Staatsverfassung sich gründet. Wie wir aber bereits festgestellt haben, handelt es sich hier nicht nur um rein verfassungsrechtliche (staatsrechtliche) Fragen, sondern auch um verwaltungsrechtliche Jnstitute, soweit eine durch das subjektive Recht begründete Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung i.e.S. stattfindet. Und zwar müssen wir in diesem Zusammenhang drei verschiedene Jnstitute ins Auge fassen: I) das allgemeine, gleiche, direkte, geheime und proportionale Wahlsystem (da uns die Volksver-

tretung vielfach auch als Organ der öffentlichen Verwaltung i.e.S. entgegentritt); 2) die verfassungsmässigen Bestimmungen über die Selbstverwaltung in Estland; und 3) die Jnstitute der unmittelbaren Ausübung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit durch die hierzu berechtigten Einzelpersonen.

I) Da die diesbezüglichen Untersuchungen den Rahmen dieses Kapitels quantitativ überschreiten und da sich in dieser mehr oder weniger klargestellten Frage keine neuen und eigenartigen Gesichtspunkte aufstellen lassen, können wir von einer ausführlichen systematischen Untersuchung über die verfassungsmässig nicht nur für den Staat (Verfassung § 36), sondern auch für die Selbstverwaltungseinheiten (Verfassung § 76) vorgesehenen Grundsätze des allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen und proportionalen Wahlsystems Abstand nehmen und uns auf die kritische Betrachtung einer strittigen Einzelfrage beschränken. Es handelt sich hierbei um die Streitfrage, wie weit das Gesetz über die Riigikoguwahlen von I926 (R.T.№I6 - I926) dem verfassungsmässig geforderten Grundsatz der Proportionalität entspricht oder widerspricht, indem es diejenigen Kandidatenlisten ohne Vertretung belässt, die nicht wenigstens zwei Mandate bei den Wahlen im Riigikogu erhalten. Jn dieser Frage gab es bereits bei der Beratung des diesbezüglichen Gesetzprojektes im Riigikogu zwei verschiedene Ansichten (gegen die Verfassungsmässigkeit sprachen sich insbesondere aus die Vertreter der nationalen Minderheiten, die Nationalliberalen und die Mieter); und obgleich das Staatsgericht auf eine entsprechende Wahlanfechtungsklage, die die Verfassungsmässigkeit des Wahlgesetzes und der Wahlen vom Mai I926 bezweifelte, ausdrücklich entschieden hat, dass die entsprechende Bestimmung des Wahlgesetzes von I926 dem verfassungsmässig vorgesehe-

nen Grundsatz der Proportionalität nicht widerspricht, liegt kein Anlass vor, die Feststellung zu unterlassen, dass hierdurch das Verhalten der Legislative und des Staatsgerichts eine Rechtsnorm entstanden ist, deren Jnhalt einer ausdrücklichen Bestimmung der estnischen Staatsverfassung widerspricht.

§ 36 der estnischen Staatsverfassung, in dem diese ausdrückliche Bestimmung enthalten ist, lautet folgendermaszen: "Das Riigikogu besteht aus hundert Mitgliedern, die in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Abstimmung auf Grund der Prinzipien der Proportionalität gewählt werden. Das Riigikogu hat das Recht, die Zahl seiner Mitglieder zu vergrössern; das diesbezügliche Gesetz tritt bei den nächstfolgenden Wahlen zum Riigikogu in Kraft. Das Riigikogu=Wahlgesetz wird als Sondergesetz erlassen." Die Frage, wie man den ersten Abschnitt dieses § interpretieren soll, lässt sich nur durch Klarstellung des Begriffs der Proportionalität beantworten. Und in der Auffassung dieses Begriffs sind zwei verschiedene Ansichten möglich, die sich als Gegensätze gegenüberstehen, woraus sich die ganze Streitfrage über die Verfassungsmässigkeit oder Verfassungswidrigkeit des estnischen Wahlgesetzes vom Februar I926 ergibt. Die erste Ansicht betrachtet den Begriff der Proportionalität ausschliesslich als Gegensatz zu dem Princip der Mehrheitswahlen, woraus sich die Folgerung ergibt, dass § 36 der estnischen Staatsverfassung durch die Forderung eines proportionalen Wahlsystems ausschliesslich das System der Mehrheitswahlen verbietet. Dieser Auffassung hat sich das Staatsgericht in seiner oben erwähnten Gerichtsentscheidung vom Jahre I926 angeschlossen. Die zweite Auffassung stellt sich dagegen auf den Standpunkt, dass dem Begriff der Proportionalität

in dem Zusammenhang des § 36 der estnischen Staatsverfassung eine engere Bedeutung beigelegt werden muss, als wie sie ihm sonst im Allgemeinen (als Gegensatz zum Princip der Mehrheitswahlen) zukommt. Diese Auffassung lässt sich folgendermassen motivieren.

Dass der Begriff des proportionalen Wahlsystems gewöhnlich ausschliesslich im Gegensatz zum Begriff der Mehrheitswahlen Anwendung findet, schliesst die Tatsache nicht aus, dass man ihn manchmal in einem engeren Sinne gebrauchen kann; und dass dies in § 36 der estnischen Staatsverfassung tatsächlich der Fall ist, lässt sich an der Hand des in diesem Zusammenhang äusserst wichtigen Umstandes nachweisen, dass in diesem § nicht nur von der Anzahl der Riigikoguabgeordneten die Rede ist, sondern dass die estnische Staatsverfassung gleichzeitig auch die Verminderung dieser Abgeordnetenanzahl auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung verbietet. Dieses Verbot ist zwar nicht ausdrücklich in dem Wortlaut des § 36 der estnischen Staatsverfassung enthalten. Es ergibt sich aber indirekt aus der Bestimmung des zweiten Abschnittes dieses §, laut welcher eine Vergrösserung der Abgeordnetenzahl auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung gestattet wird. Aus dieser ausdrücklichen Erlaubnis einer Vermehrung der Abgeordnetenanzahl ergibt sich nämlich indirekt das Verbot einer Verringerung; aber auch dann, wenn die Staatsverfassung die Frage einer Veränderung der Abgeordnetenanzahl überhaupt nicht behandelt hätte, wäre hierin keine unausgesprochene Erlaubnis zu einer Vergrösserung oder Verringerung der Abgeordnetenanzahl enthalten; vielmehr wäre dann (wegen der eindeutigen Bestimmung über die hundert Mitglieder) nicht nur eine Verringerung, sondern auch eine Vergrösserung derselben auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung verboten. Welche Motive können es nun gewesen

sein, die zur Erlaubnis einer eventuellen Vermehrung der Abgeordnetenanzahl geführt haben? Wohl ausschliesslich die eventuellenErfordernisse des praktischen Lebens. Denn es kann aus verschiedenen Gründen notwendig werden, die Abgeordnetenanzahl zu ändern, ohne den komplizierten Apparat der Verfassungsänderung in Bewegung zu setzen. Welche Motive können es aber gewesen sein, die den Verfassungsgesetzgeber dazu bewogen haben, diese durch eventuell in Erscheinung tretende praktische Erfordernisse notwendig gewordene Erlaubnis zur Aenderung der Abgeordnetenanzahl auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung nicht auch auf eine Verringerung der Abgeordnetenanzahl auszudehnen ? Wohl ausschliesslich der verfassungsmässige Schutz der parlamentarischen Minderheit. Denn es lässt sich nicht leugnen, dass diejenigen Verfassungsurkunden, wie die des Deutschen Reiches vom II. August 1919 (Art.22), die zwar ausdrücklich das Prinzip der Proportionalität aufgestellt haben, die aber keine Bestimmung über die Gesamtzahl der Abgeordneten enthalten, keinen Schutz dagegen bieten, dass kleinere parlamentarische Minderheiten durch die Verringerung der Abgeordnetenanzahl oder durch die ihr praktisch hierin gleichwertige Festsetzung eines Mandatsminimum (wie es z.B. in Deutschland tatsächlich besteht und wie es nunmehr auch im estnischen Riigikogu= Wahlgesetz vom Februar 1926 enthalten ist) einer selbständigen parlamentarischen Vertretung beraubt werden. Dies zu verhindern, ist der Zweck jener Tatsache, dass die estnische Staatsverfassung eine eventuell notwendig werdende Veränderung der Abgeordnetenanzahl wohl auf dem Wege einer Vergrösserung, nicht aber auch auf dem Wege einer Verringerung derselben gestattet. Und dieser Zweck würde illusorisch werden, wenn die estnische Staatsverfassung eine Erhöhung der zur Vertretung im Parlament erforderlichen

Mindestanzahl der Mandate einer Partei von eins auf zwei usw. gestatten würde. Denn erstens wirkt diese Veränderung auf die Wahlaussichten kleiner parlamentarischer Minderheiten genau ebenso, wie eine Verringerung der Gesamtzahl der Abgeordneten; und zweitens besteht dann auch keinerlei verfassungsmässige Garantie dafür, dass sich diese Erhöhung der zur Vertretung im Parlament erforderlichen Mindestanzahl der Mandate einer Partei nicht noch von zwei auf drei, vier, fünf, zehn, zwanzig, dreissig oder vierzig fortsetzen würde. Und aus allen diesen Gründen halte ich trotz des oben angeführten Urteils des Staatsgerichts das estnische Riigikogu=Wahlgesetz in dieser seiner soeben besprochenen Bestimmung für verfassungswidrig, da diese Bestimmung dem § 36 der estnischen Staatsverfassung widerspricht.

2) Was nun die verfassungsmässigen Bestimmungen über die Selbstverwaltung betrifft, so müssen wir auch hier (ebenso,wie z.B. bei der Betrachtung des positiven Status) die Feststellung machen, dass in der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich, die allgemeinen Grundlagen über die Selbstverwaltung enthalten sind, während sie die Einzelheiten der einfachen Gesetzgebung vorbehält. Aber auch diese allgemeinen Grundlagen sind für die Ausgestaltung der estnischen Staats= und Verwaltungsordnung äusserst wesentlich; denn es handelt sich hierbei um die ausdrückliche Garantie des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung durch die diesbezüglichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung, die eine allgemeine Aufhebung der kommunalen Selbstverwaltungskörper oder ihren vollständigen Ausschluss von der Mitbeteiligung an der öffentlichen Verwaltungstätigkeit direkt oder indirekt verbietet. Dies bedeutet aber noch nicht, dass dementsprechend jede individuelle Kommune oder bestimmte

Arten der Selbstverwaltungskörper vor einer gesetzgeberischen Auflösung und einer Beendigung ihrer Tätigkeit durch den Staat verfassungsmässig gesichert sind. Es ist vielmehr ein Unterschied zu machen zwischen der besonderen Garantie für die Existenz einzelner Arten der Selbstverwaltung und der allgemeinen Garantie des Jnstituts der Selbstverwaltung überhaupt, welche letztere noch keineswegs die gesetzgeberische Auflösung einzelner Selbstverwaltungseinheiten und bestimmter Selbstverwaltungsarten verbietet.

a) Für die allgemeine Garantie des Jnstituts der Selbstverwaltung überhaupt, d.h. für die Tatsache, dass die allgemeine Aufhebung des Jnstituts der Selbstverwaltung verfassungsmässig verboten ist, lassen sich folgende §§ der estnischen Staatsverfassung als Beweismittel in Betracht ziehen.

Erstens § 75, in dem von dem übertragenen Wirkungskreis der kommunalen Selbstverwaltungskörper die Rede ist und welcher folgendermaszen lautet: "Durch die Selbstverwaltungskörper übt die Staatsgewalt die örtliche Verwaltung aus, soweit dazu keine besonderen Jnstitutionen auf gesetzgeberischem Wege geschaffen sind". Wie ich oben (vgl. § 2 dieser Abhandlung) bereits bemerkt habe, handelt es sich hierbei zunächst um eine sogenannte kompetenzrechtliche Bestimmung; und die Sondergesetze, von denen in diesem § d. estn. S.V. die Rede ist, haben insofern keinen im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtlichen Jnhalt. Dagegen ist die Schranke, die diesen Gesetzen verfassungsmässig gezogen wird, nicht nur von staatsrechtlicher, sondern auch von verwaltungsrechtlicher Bedeutung; denn sie bestimmt nicht nur die objektivrechtlichen Kompetenzen der Staatsorgane, sondern auch ein subjektives öffentliches Recht der Selbstverwaltungskörper,

d.h. das Recht auf Teilnahme an der örtlichen öffentlichen Verwaltung; und soweit ein Bedürfnis nach lokalen Verwaltungsorganen vorhanden ist und keine Gesetze über die Schaffung besonderer diesbezüglicher Staatsorgane erlassen sind, sind die kommunalen Selbstverwaltungskörper zur Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung nicht nur kompetent, sondern auch berechtigt.

Nun entsteht die entscheidende Frage, wie weit dieses Recht durch staatliche Gesetze (in denen die Begründung besonderer Verwaltungsorgane des Staates enthalten ist) praktisch eingeschränkt bzw. praktisch aufgehoben werden kann; und hierauf ist zunächst allerdings zu bemerken, dass § 75 die theoretische Möglichkeit, dass alle lokalen Verwaltungsaufgaben besonderen örtlichen Staatsorganen übertragen sind, durchaus anerkannt; es ist aber gleichzeitig festzustellen, dass diese Möglichkeit in dem Falle praktisch nicht in Betracht kommt, wenn für die einzelnen Verwaltungszweige, deren sich stets neue und gesetzlich noch nicht vorgesehene herausbilden können, bestimmte Spezialorgane (eriasutused) gebildet werden sollen und nicht etwa nur ein allgemeines (d.h. im Zweifelsfalle immer kompetentes) allumfassendes örtliches Staatsorgan, dessen Einrichtung (meiner Ansicht nach) der Forderung des § 75 nach Spezialorganen (eriasutused) widerspricht. Wenn solch ein allgemeines allumfassendes örtliches Staatsorgan nicht existiert, so ist es praktisch ausgeschlossen, dass sich für jede neue Verwaltungstätigkeit gleich ein geeignetes Organ des Staates finden lässt; und solchenfalls ist diese Tätigkeit lt. § 75 von den Organen der Selbstverwaltungseinheiten zu vollbringen.

Aber auch dann, wenn wir diese rein praktische Erwägung, dass die örtlichen Spezialorgane des Staates nicht jede neue Verwaltungstätigkeit mit ihrer beschränkten Kom-

petenz ergreifen können, und die theoretische Behauptung, dass die Einrichtung allumfassender örtlicher Staatsorgane dem § 75 der estnischen Staatsverfassung widerspricht, nicht anerkennen wollen, so können wir dennoch den Nachweis führen, dass die estnische Staatsverfassung die Aufhebung des Jnstituts der Selbstverwaltung und die restlose Ausschaltung der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten verbietet; und zwar auf Grund der §§ 76 und 77, deren letzterer folgendermaszen lautet: "Die Selbstverwaltungseinheiten haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht, Abgaben zu erheben und Lasten aufzuerlegen in den gesetzlich bestimmten Grenzen und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung." Jn diesem § wird also den Selbstverwaltungseinheiten das obrigkeitliche Recht, Abgaben zu erhalten und Lasten aufzuerlegen, anerkannt; und dieses Recht ist nur dadurch eingeschränkt, dass seine Grenzen und die Ordnung seiner Verwirklichung durch die staatliche Gesetzgebung bestimmt werden sollen. Ueber die Frage, wie weit die staatliche Gesetzgebung bei der Erfüllung dieser Aufgabe unabhängig oder gebunden ist, sind indessen zwei entgegengesetzte Anschauungen möglich. Die erste Ansicht betrachtet die staatliche Gesetzgebung als inhaltlich ungebunden und als verfassungsmässig kompetent, das Recht der kommunalen Abgabenerhebung und Lastenauferlegung auf den Nullpunkt herabzudrücken. Die zweite Ansicht lässt sich dagegen von dem Gesichtspunkt leiten, dass die staatliche Gesetzgebung nicht berechtigt ist, das Recht der kommunalen Abgabenerhebung und Lastenauferlegung vollständig aufzuheben; denn durch § 77 der estnischen Staatsverfassung ist dieses Recht einwandfrei anerkannt, und die gleichzeitig erwähnte Kompetenz der Gesetzgebung zur näheren Bestimmung dieses

Rechts gibt der Legislative allenfalls die Möglichkeit, dieses Recht einzuschränken, nicht aber zu vernichten. Und wenn man diesen Standpunkt anerkennt, so ergibt sich hieraus ohne weiteres die Tatsache, dass die estnische Staatsverfassung den kommunalen Selbstverwaltungskörpern ein Recht auf eine öffentliche Verwaltungstätigkeit und hiermit ein Recht auf Existenz als öffentlichrechtliche Verwaltungsträger anerkennt.

Wenn man dagegen die erste (meiner Ansicht nach übertriebene) Auffassung über die Allmacht der staatlichen Legislative auf diesem Gebiet sich zu eigen macht, so muss man, um das verfassungsmässig garantierte Existenzrecht der kommunalen Selbstverwaltungen nachweisen zu können, auch noch auf § 76 der estnischen Staatsverfassung zurückgreifen, welcher folgendermaszen lautet: "Die Vertreterversammlungen der Selbstverwaltungseinheiten werden in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Abstimmung auf Grund der Principien der Proportionalität gewählt." Hier wird also durch die Forderung eines bestimmten Wahlsystems für die Selbstverwaltungen die Existenz der Selbstverwaltungen als verfassungsmässig garantiertes Jnstitut vorausgesetzt; und aus dieser Tatsache ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die estnische Staatsverfassung die Abschaffung des Jnstituts der Selbstverwaltung überhaupt jedenfalls verbietet.

b) Damit ist nun aber noch nicht gesagt, dass die estnische Staatsverfassung die gesetzgeberisch unantastbare Existenz jeder Art der bestehenden Selbstverwaltungen überhaupt und jeder einzelnen individuellen Selbstverwaltungseinheit sicherstellt. Dort, wo eine Parallelorganisation zweier Selbstverwaltungseinheiten - wie z.B. auf dem flachen Lande diejenige der Landschaften (maad) einerseits und diejenige der Landgemeinden (vallad)

andererseits - existiert, steht verfassungsmässig nichts im Wege die Parallelorganisation durch Aufhebung einer der beiden Selbstverwaltungsarten in eine einfache Organisation umzuwandeln. Und auch dort, wo (wie in den Städten) nur eine Selbstverwaltungsart existiert, wäre die Aufhebung einer einzelnen individuellen Selbstverwaltungseinheit (z.B. durch Verschmelzung mit einer anderen Selbstverwaltungseinheit) durchaus nicht ausgeschlossen.

Dennoch würde man sich aber in einem Jrrtum befinden, wenn man annehmen wollte, dass die estnische Staatsverfassung den einzelnen Selbstverwaltungsarten und den individuellen Selbstverwaltungseinheiten überhaupt keinen besonderen Schutz zuerkennt. Dieser Schutz ("besondere Selbstverwaltungsgarantie") kann sich vielmehr entweder aus der allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie ableiten lassen, oder aber er kann in den ausdrücklichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung enthalten sein. Aus der allgemeinen Garantie lässt sich die besondere Selbstverwaltungsgarantie insofern ableiten, als sich an jeder Stelle des estnischen Staatsgebiets irgend e i n e kommunale Selbstverwaltungseinheit zur Erfüllung der örtlichen Verwaltungsaufgaben (lt. § 75 der estnischen Staatsverfassung) befinden muss; woraus sich (da das estnische Staatsgebiet aus Städten und aus dem flachem Lande besteht) einerseits die Unaufhebbarkeit des Jnstituts der städtischen Selbstverwaltung als solcher und andererseits die Unaufhebbarkeit des Jnstituts der Landselbstverwaltung (entweder der Landschaftsselbstverwaltung oder der Landgemeindeselbstverwaltung) als solcher ableiten lässt.

Dann aber findet sich noch in der estnischen Staatsverfassung eine verwaltungsrechtliche Bestimmung, die die gesetzgeberische Abschaffung einer bestimmten

Selbstverwaltungsart ausdrücklich verbietet. Es ist dies § 2I der estnischen Staatsverfassung, welcher folgendermaszen lautet: "Die Angehörigen der innerhalb der Grenzen Estlands wohnenden völkischen Minderheiten können zur Wahrung ihrer völkischen Kultur= und Fürsorgeinteressen, soweit diese nicht dem Staatsinteressen zuwiderlaufen, entsprechende autonome Jnstitutionen ins Leben rufen." Mit dem Ausdruck "entsprechende autonome Jnstitutionen" können ausschliesslich Selbstverwaltungseinheiten gemeint sein, die einen öffentlichrechtlichen Charakter tragen. Denn die Bildung von Vereinen und Verbänden ist bereits laut § I8 der estnischen Staatsverfassung gestattet. Da es aber in der Natur der Sache liegt, dass öffentlichrechtliche Verwaltungsträger ausschliesslich auf gesetzlicher Grundlage ins Leben treten, so erscheint auch die Verwirklichung nationaler Selbstverwaltungsinstitutionen ohne Vorhandensein eines entsprechenden Sondergesetzes als ausgeschlossen. Jnbezug auf die kulturelle Selbstverwaltung der nationalen Minderheiten in Estland ist dieses Sondergesetz im Februar I925 (R.T. № 3I/32 - I925) erlassen worden; und seit diesem Moment steht nicht nur das Jnstitut der nationalen Selbstverwaltung, sondern auch dieses Gesetz (soweit es sich ausschliesslich als Ausführungsgesetz zum § 2I der estnischen Staatsverfassung darstellt) gegen verfassungswidrige Abänderung unter dem Schutz des § 2I der estnischen Staatsverfassung. Denn während die estnische Staatsverfassung kein Mittel angibt, um die Legislative zum Erlass verfassungsmäszig vorgesehener Gesetze (wie z.B. über die nationale Selbstverwaltung) juristisch irgendwie zu zwingen, verlangt sie andererseits vom Richter (vgl. § 2 dieser Abhandlung), dass er diejenigen Gesetze unbeachtet lässt, deren Jnhalt den Bestimmungen der est-

nischen Staatsverfassung widerspricht. Und aus dieser Tatsache ergibt sich die Schlussfolgerung, dass die estnische Staatsverfassung die Möglichkeit bietet, alle diejenigen Gesetze inhaltlich anzufechten, die eine (im Hinblick auf § 2I der estnischen Staatsverfassung verfassungswidrige) Aufhebung des im Gesetz von I925 enthaltenen Jnstituts der völkisch=kulturellen Selbstverwaltung enthalten.

Hiermit ist also die ausdrückliche Garantie der estnischen Staatsverfassung inbezug auf eine besondere Selbstverwaltungsart nachgewiesen. Und abschliessend will ich hier noch darauf hinweisen, dass sich dieses soeben angedeutete Rechtsmittel der Gesetzesanfechtung auch in allen anderen Fällen einer Verletzung der verfassungsmässigen Selbstverwaltungsgarantie anwenden liesse; dass es sich aber andererseits noch nicht sagen lässt, welchen Standpunkt das Gericht in dieser Frage tatsächlich einnehmen würde, da ein praktischer Fall einer gesetzgeberischen Verletzung der verfassungsmäszigen Selbstverwaltungsgarantie bisher fehlt und wahrscheinlich wohl auch in Zukunft fehlen wird, insofern als sich die Legislative aus politischen Gründen davor in Acht nehmen dürfte, die verfassungsmäszig garantierten Rechte der Selbstverwaltungseinheiten auf eigene Existenz und Mitbeteiligung an der öffentlichen Verwaltungstätigkeit zu verletzen.

3) Die dritte Gruppe der Mitwirkungsrechte erstreckt sich auf die unmittelbare Ausübung der öffentlichen Verwaltungstätigkeit durch die hierzu berechtigten Einzelpersonen. Es handelt sich hier um diejenigen Mitwirkungsrechte, die sich z.B. aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis ableiten lassen, insbesondere um die öffentlichrechtlichen Befugnisse der Berufsbeamten.

Da sich aber auch dieses Problem nur wenig für eine verfassungsgesetzliche Regelung eignet und da auch die estnische Rechtsordnung den hiermit zusammenhängenden Fragenkomplex ausschliesslich der einfachen Verwaltungsgesetzgebung überwiesen hat, so können wir hiermit unsere Betrachtungen über den aktiven Rechtsstatus der Einzelpersonen mit dem Text des § 3 der estnischen Staatsverfassung abschliessen, den wir schon mehrfach erwähnt haben und welcher folgendermaszen lautet: "Die estnische Staatsgewalt kann niemand anders ausüben, als auf Grund des Grundgesetzes und der in Uebereinstimmung mit dem Grundgesetz erlassenen Gesetze."

§ 7 Das System der subjektiven öffentlichen Pflichten.

Wie oben,(vgl. § 5 dieser Abhandlung) bereits begründet wurde, sollen in diesem Paragraphen ausschliesslich die positiven Leistungspflichten (onera faciendi), d.h. ausschliesslich diejenigen Rechtsverhältnisse in Betracht gezogen werden, die eine öffentlichrechtliche Verpflichtung der Einzelpersonen zu einer (und hierauf kommt es an) positiven Leistung zugunsten der öffentlichen Verwaltungsträger enthalten. Hierbei sind einerseits die persönlichen und andererseits die staatswirtschaftlichen Leistungspflichten auseinander zu halten; und die entsprechenden Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung über diese zwei Fragenkomplexe sind nunmehr im Einzelnen zu betrachten.

I. Die wichtigste Form der persönlichen Leistungspflicht ist die militärische Dienstpflicht; und da das Jnstitut der allgemeinen Wehrpflicht in § 78 der estnischen Staatsverfassung vorgesehen ist, so muss festgestellt werden, dass ein Gesetz, in dem die Aufhebung der

allgemeinen Wehrpflicht enthalten ist, der ausdrücklichen Bestimmung des § 78 der estnischen Staatsverfassung widerspricht, welcher folgendermaszen lautet: "Alle estnischen Bürger sind verpflichtet, sich am Schutze der Republik zu beteiligen, auf den gesetzlich vorgesehenen Grundlagen und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung." Dass es sich hierbei um einen militärischen Schutz handelt, ergibt sich aus § 79 der estnischen Staatsverfassung, welcher folgendermaszen lautet: "Zum Schutze der Republik werden Schutztruppen gebildet, deren Organisation durch ein Sondergesetz bestimmt wird." Aus dem Jnhalt beider §§ ergibt sich die Schlussfolgerung, dass ein einfaches Gesetz dann der estnischen Staatsverfassung widerspricht, wenn in ihm die Aufhebung der bestehenden Form der allgemeinen Wehrpflicht enthalten ist, ohne dass in ihm gleichzeitig die Einführung einer anderen Form der allgemeinen Wehrpflicht (z.B. etwa des allgemeinen obligatorischen ~~Militär~~Miliz systems) sich befindet. Der Hauptnachdruck ist hierbei auf das Wort "allgemein" zurichten, d.h. auf die Tatsache, dass lt. § 78 der estn. S.V. alle Bürger (aber natürlich nur alle wehr= und waffenfähigen Bürger) zur Beteiligung am militärischen Schutz der Republik verpflichtet sind; gleichzeitig ist aber daraus hinzuweisen, dass die estnische Staatsverfassung hiermit nicht eine Aenderung der bestehenden Form der militärischen Wehrpflicht verboten hat; denn der Hauptnachdruck des § 78 liegt, wie gesagt, auf dem Ausdruck "allgemeine Schutz der Republik" und nicht auf der Art und Weise, wie dieser Schutz technisch verwirklicht wird.

Eine andere Form der persönlichen Leistungspflicht ist die in § I2 der estnischen Staatsverfassung vorgesehene allgemeine Schulpflicht. Der in diesem Zusammenhang in Betracht kommende Teil dieses § lautet folgender-

maszen: "..... Der Unterricht der im schulpflichtigen Alter befindlichen Kinder ist obligatorisch und in den Volksschulen unentgeltlich ....." Hieraus ergibt sich : I) erstens die ausdrückliche Forderung der obligatorischen Schulausbildung; und 2) zweitens die Tatsache, dass sich diese Forderung auf alle Kinder bezieht, die sich in einem gewissen Lebensalter (d.h. im schulpflichtigen Alter) befinden; denn da hier von Ausnahmen nicht die Rede ist, so muss angenommen werden, dass die allgemeine Schulpflicht der im schulpflichtigen Alter befindlichen Kinder nur durchbrochen werden kann, wo natürliche Ursachen (wie z.B. Krankheit des Kindes) ihre Verwirklichung im konkreten Einzelfalle verbieten. Dagegen muss in diesem Zusammenhange festgestellt werden, dass in der estnischen Staatsverfassung ausser dem Institut als solchem und ausser der Forderung seiner Allgemeinverbindlichkeit keine weiteren Bestimmungen über die obligatorische Schulausbildung enthalten sind, so dass die Regelung aller Einzelheiten (insbesondere die Bestimmung der Dauer des schulpflichtigen Alters und die Festsetzung von Sanktionen gegen die Erziehungspflichtigen) der einfachen Gesetzgebung vorbehalten bleibt, deren Vorschriften (vgl. das Gesetz über die öffentlichen Elementarschulen vom 7. Mai 1920; R.T. № 75/76 - 1920) infolgedessen nicht die Garantie der estnischen Staatsverfassung geniessen und nicht nur formell, sondern auch inhaltlich abgeändert werden können, soweit natürlich eine derartige Abänderung dem Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht, wie er in der estnischen Staatsverfassung enthalten ist, nicht direkt widerspricht.

Andere Formen der persönlichen Leistungspflicht sind nicht ausdrücklich in den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung enthalten; und hierin liegt in-

sofern keinerlei Schwierigkeit; als der Legislative nichts im Wege steht, im Falle der Notwendigkeit eine entsprechende persönliche Leistungspflicht auf dem Wege der einfachen Staatsgesetzgebung zu begründen.

II. Die staatswirtschaftlichen Leistungspflichten bespricht die estnische Staatsverfassung in § 83, welcher folgendermaszen lautet: "Oeffentliche Abgaben oder Lasten dürfen niemandem anders auferlegt werden, als auf Grund des Gesetzes." Da aber an dieser Stelle ausschliesslich von den einschränkenden Bedingungen (nämlich vom "Vorbehalt des Gesetzes"), nicht aber auch von einer Pflicht der öffentlichen Verwaltungsträger zur Abgabenerhebung und Lastenauferlegung die Rede ist, bietet dieser § für eine besondere Abhandlung über die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung wenig; denn eine verfassungsmässige Garantie für das Jnstitut der Abgabenerhebung und Lastenauferlegung und gegen die Abschaffung dieses Jnstituts lässt sich aus diesem § (etwa nach Analogie mit § 78 der estnischen Staatsverfassung) jedenfalls nicht herausinterpretieren; und die Natur der Sache (d.h. die wirtschaftlichen Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltungsträger) bringt es auch mit sich, dass eine Garantie dieses Jnstituts viel weniger erforderlich ist, als ein Schutz der Einzelpersonen gegen seine übermässige Erweiterung.- Theoretisch vom Gesichtspunkt der staatswirtschaftlichen Leistungspflichten wichtiger, als § 83, ist dagegen die Bestimmung des § 77 (Text vgl. oben) in dem eine ausdrückliche Garantie des Jnstituts der kommunalen Abgabenerhebung und Lastenauferlegung enthalten ist. Denn die Legislative ist lt. § 77 der estnischen Staatsverfassung wohl berechtigt, die Grenzen und die Ordnung dieses Jnstituts gesetzlich zu bestimmen, sie hat aber nicht das

Recht, dieses Jnstitut vollständig aufzuheben. Jnfolgedessen kann in diesem Zusammenhang wohl von einer gewissen Garantie der staatswirtschaftlichen Leistungspflichten durch die estnische Staatsverfassung die Rede sein; da aber die estnische Staatsverfassung die kommunalwirtschaftlichen Leistungspflichten ausschliesslich gegen eine gesetzgeberische Abschaffung,nicht aber auch gegen eine gesetzgeberische Einschränkung sichert, und da andererseits eine vollständige Abschaffung praktisch nicht in Betracht kommt, so hat auch die Garantie dieses Jnstituts ausschliesslich theoretische (nicht aber praktische, d.h. verwaltungsrechtliche) Bedeutung.

Die Frage der Kompetenz zur Abgabengesetzgebung überhaupt, an die gleichfalls in diesem Zusammenhange gedacht werden könnte (vgl. z.B. § 34 der estnischen Staatsverfassung), trägt dagegen einen ausschliesslich staatsrechtlichen Charakter und gehört infolgedessen nicht in den Rahmen einer im engeren Sinne verwaltungsrechtlichen Untersuchung.

§ 8. Das System der administrativen Hoheitsrechte.

Für die Tätigkeit der Privatpersonen gilt der Rechtliche Grundsatz: "Alles, was nicht ausdrücklich verboten ist, ist erlaubt." Anders lautet dagegen die Regel inbezug auf die Tätigkeit der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger: "Nur das, was ausdrücklich geboten ist, ist erlaubt;" oder anders ausgedrückt: "Alles was nicht ausdrücklich geboten ist, gilt nicht als Tätigkeit der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger;" d.h. ist entweder ganz ungültig (rechtlich irrelevant) oder wird von der Rechtsordnung den öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger nicht als deren Rechtshandlung zugerechnet (vgl. hierzu H a n s K e l s e n, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, S.491 f.).

Hiermit ist nun aber noch nicht gesagt, dass dieses ausdrückliche Gebot der Rechtsordnung unbedingt in einer ganz starren und inhaltlich festumrissenen Kompetenzbestimmung zum Ausdruck gelangen muss; es ist vielmehr auch möglich, dass sich das Grad der Befugnisse einer Jnstitution keineswegs aus dem Wortlaut der Gesetze, sondern aus der Natur ihrer Zweckbestimmung ableiten lässt. Auch letztere ist selbstverständlich immer gesetzlich festgelegt; die zu ihrer Verwirklichung notwendigen Mittel bleiben indessen vielfach dem freien Ermessen der handelnden Behörde vorbehalten (vgl. hierzu H a n s K e l s e n , a.a.O. S.503 f.). Auf Grund dieser Feststellung erklärt sich die Tatsache, dass in der estnischen Staatsverfassung beispielsweise keinerlei Bestimmung über die Befugnisse der Polizei und über die dementsprechenden Unterlassungspflichten der Einzelpersonen enthalten ist. Denn verfassungsrechtliche Regelung der Mittel würde hier die Erreichung des Zweckes (z.B. die polizeiliche Sicherung der öffentlichen Ordnung durch Auferlegung von Unterlassungspflichten an die Adresse der Einzelpersonen) eher in Frage stellen, als erleichtern; und die Nichtregelung der Befugnisse der Polizeigewalt bedeutet eine juristische Praesumtion für die Zulässigkeit aller Mittel, die für die Verwirklichung der polizeilichen Zwecke, wie sie etwa in der Regierungsordnung über die Polizeiorganisation von I925 (R.T. № I77/ I78 - I925) aufgezählt werden, notwendig sind.

Dies bedeutet indessen nicht, dass das Prinzip der Zulässigkeit aller Mittel zur Durchsetzung der polizeilichen Zwecke nicht auch durch sehr wesentliche Einschränkungen durchbrochen wird; und zwar I) durch die Grenzen, die sich aus dem Wesen der polizeilichen Zwecke ableiten lassen; 2) durch die ausdrücklichen Bestimmun-

mungen der einfachen Rechtsquellen über die Kompetenz der Polizeiorgane; und 3) durch diejenigen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung, die eine Garantie der subjektiven öffentlichen Schutz= und Freiheitsrechte entweder gegen jeden Eingriff der Staatsgewalt (mit Ausnahme natürlich einer Verfassungsänderung) oder aber ausschliesslich gegen einen Eingriff der Verwaltungsorgane enthalten.

Ueber das System der estnischen Schutz= und Freiheitsrechte wird in einem besonderen Kapitel dieser Abhandlung die Rede sein. An dieser Stelle können wir dagegen die Feststellung machen, dass diese drei (soeben aufgezählten) Einschränkungen bereits eine so grosse Wichtigkeit haben, dass von der polizeilichen Allmacht und Zulässigkeit aller geeigneten Mittel zur Durchsetzung des polizeilichen Ordnungszwecks nichts anderes, als das blosze Prinzip, mehr übrig bleibt. Und weil im System der verfassungsmässigen Schutz= und Freiheitsrechte eine so weitreichende Einschränkung der polizeilichen Ordnungsgewalt enthalten ist; hat sich die estnische Staatsverfassung veranlasst gesehen, Ausnahmen zu bestimmen, in denen sie eine Ausserkraftsetzung der von ihr selbst vorgesehenen Schutz= und Freiheitsrechte gestattet (vgl. weiter unten meine Ausführungen über den Unterschied zwischen den absoluten und den relativen Schutz= und Freiheitsrechten und über die sich hieraus ergebenden Konsequenzen). Jnsofern gewinnt auch § 26 der estnischen Staatsverfassung den Charakter eines staatspolitischen Sicherheitsventils gegen allzu weitreichende Einschränkungen der staatlich~~en~~ administrativen Ordnungsgewalt, indem er unter Umständen eine Erweiterung dieser Ordnungsgewalt in der Richtung zur grundsätzlich nur durch die Bedürfnisse des Zweckes eingeschränkten und sonst prinzipiell uneingeschränkten Ermessensallmacht gestattet. Jch sage

aber ausdrücklich: "in der Richtung zur uneingeschränkten Ermessensallmacht;" denn der Zustand, der am Ende dieser Richtung liegt, kann selbstverständlich niemals in einem Rechtsstaat verwirklicht werden. Und dass sich der verfassungsmässig lt. § 26 vorgesehene Schritt von der gewöhnlichen Ordnung zum ausserordentlichen Rechtszustande ausschliesslich in einem mehr oder weniger begrenzten Umfange vollziehen kann, ergibt sich auch daraus, dass § 26 der estnischen Staatsverfassung erstens die nähere Bestimmung durch entsprechende Gesetze und zweitens die zeitliche Begrenzung des Ausnahmezustandes fordert.

Hier entsteht nun die Frage, wie man sich zur Gültigkeit einer eventuellen Proklamierung des Ausnahmezustandes zu verhalten hat, wenn die nähere Bestimmung durch entsprechende Gesetze fehlt, deren Vorhandensein § 26 der estnischen Staatsverfassung jedenfalls voraussetzt, um nicht zu sagen, dass er sie ausdrücklich fordert. Dass dieser Fall des Fehlens der Gesetze über den Ausnahmezustand praktisch insofern nicht in Betracht kommt, als man wohl (und zwar mit Recht) die Rechtswirksamkeit des russischen Gesetzes über den Zustand des verstärkten Schutzes von I88I (Свод Законовъ, Bd.XIV, Ausg. I9I6, Art.9I-I26) in Frage stellen kann (vgl. E u g e n M a d d i s s o n " Veel kaitseseisukorrast" im Eesti Politseileht, Jahrg.VI, I926, S. 649 f.), nicht aber auch diejenige des Gesetzes über den Kriegszustand (Свода Законовъ, Bd.VI, Beilage zu § 23 des Organisationsgesetzes der Allgemeinen Gouvernementsverwaltung), ist für die wissenschaftliche Bedeutung dieses Problems gleichgültig; denn theoretisch ist es durchaus denkbar, dass auch das Gesetz über den Kriegszustand ohne ausreichende Neuregelung aufgehoben wird, wodurch dann ein Zustand eintreten könnte, dass keins der verfassungsmässig vorgesehenen Sondergesetze

über den estnischen Ausnahmezustand existiert; und für diesen Fall müssen wir in diesem Zusammenhange die Feststellung machen, dass der proklamierte Ausnahmezustand ungültig ist bezw. durch verwaltungsgerichtliche Anfechtung seine Gültigkeit verliert, wenn er nicht auf ein entsprechendes Sondergesetz sich gründet; denn anderenfalls wäre der Willkür der staatlichen Ausnahmegewalten Tor und Tür geöffnet, und die verfassungsmässige Garantie der sogenannten Schutz= und Freiheitsrechte würde dann tatsächlich für die Dauer des Ausnahmezustandes allen oder fast allen Wert verlieren (vgl. hierüber die Motive der Verwaltungssektion des Staatsgerichts zu ihrem Urteil vom I. Oktober 1926 (№ 8I2 II) in Sachen des Sequesters über die Russisch=Baltische Werft).

Die hier in Betracht gezogenen Erwägungen (d.h. die den Schutz= und Freiheitsrechten drohenden Gefahren) können dagegen bei dem Fehlen der anderen Vorbedingung eines einwandfreien Ausnahmezustandes (nämlich beim Fehlen der zeitlichen Begrenzung) insofern in Fortfall kommen, als hier keine unmittelbare Gefahr für die verfassungsmässigen Schutz= und Freiheitsrechte in dem Fehlen der zeitlichen Begrenzung enthalten ist. Und daher kommt hier der Grund in Fortfall zur sofortigen Ungültigkeitserklärung eines Ausnahmezustandes, dessen Frist bei der Proklamierung nicht bestimmt worden war. Da aber auch die Fristlosigkeit des Ausnahmezustandes im Laufe der Zeit die Schutz= und Freiheitsrechte mehr und stärker einschränken und belasten kann, als dies im Jnteresse der öffentlichen Sicherheit notwendig erscheint, so kann das Staatsgericht in den Fällen, in denen die Regierung auch nachträglich nicht das Ende des Ausnahmezustandes bestimmt hat und in denen die Veranlassung für die Proklamierung des Ausnahmezustandes in Fortfall geraten ist,

den Ausnahmezustand als aufgehoben bezw. als ungültig betrachten, eine Möglichkeit, wie sie sich auch aus den Motiven zum Urteil des Staatsgerichts vom I. Oktober I926 ableiten lässt (über die Einzelheiten des Ausnahmerechts in Estland vgl. S. von C s e k e y, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 64 f. und E. M e t s, Administratiw= ja finantstesduste käsiraamat, Tallinn I927, S. I84 f.).

Die mehrmals erörterte Frage, ob die vom Minister des Jnnern in seiner Eigenschaft als Generalgouverneur getroffenen Verfügungen im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens beim Staatsgericht überhaupt beklagt werden können (vgl. hierüber v o n C s e k e y, a.a.O. S. 70 und die dort angegebene Auffassung von M a d d i s o n), gehört dagegen nicht in diesen Zusammenhang, sondern in den Rahmen einer speziellen verwaltungsgerichtlichen Untersuchung; denn da die estnische Staatsverfassung der einfachen Rechtsordnung bei der Regelung dieser Frage freie Hand gelassen hat, so könnte in diesem Zusammenhang auch nicht von besonderen durch die einfache Rechtsordnung vorzunehmenden Ausführungsnormen zur estnischen Staatsverfassung (etwa im Sinne des § 2 dieser Abhandlung) die Rede sein. Das soeben erwähnte Problem ist also keine Streitfrage zur Jnterpretation der estnischen Staatsverfassung und ihrer eventuellen Ausführungsgesetze, sondern eine Streitfrage zur Jnterpretation der einfachen Rechtsordnung, deren so oder anders ausfallende Regelung keineswegs irgendwelche Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung inhaltlich zu berühren imstande ist.

Drittes Kapitel:

DIE SCHUTZ= UND FREIHEITSRECHTE.

§ 9. Allgemeine Betrachtungen. Wenn man von denjenigen Befugnissen der öffentlichen Gewalt absehen will, die ausschliesslich eine Vollstreckung positiver Leistungspflichten der Einzelpersonen enthalten, so lassen sich alle Erscheinungsformen des Systems der administrativen Hoheitsrechte in zwei grosse Hauptgruppen einteilen; und zwar: I) diejenigen Hoheitsrechte, denen ein onus non faciendi (d.h. eine Unterlassungspflicht) auf der Seite der Einzelpersonen entspricht; und 2) diejenigen Hoheitsrechte, denen ein pati (d.h. eine Duldungspflicht) auf der Seite der Einzelpersonen gegenübersteht. Die Gefahr, dass derartige Hoheitsrechte allzu sehr zum Schaden der Einzelpersonen betätigt werden, wird erstens durch die staatsrechtliche Kompetenzabgrenzung der Verwaltungsorgane eingeschränkt und zweitens durch die subjektiven öffentlichen Rechte der Einzelpersonen, die in dem sogenannten negativen Rechtsstatus enthalten sind und die wir als die verfassungsmässigen Schutz= und Freiheitsrechte bezeichnen. Wenn diese Rechte eine Einschränkung derjenigen Hoheitsrechte, denen ein pati der Einzelpersonen gegenübersteht, enthalten, so handelt es sich um die sogenannten Schutzrechte. Wenn sie dagegen diejenigen Hoheitsrechte einschränken, denen ein onus non faciendi der Einzelpersonen gegenübersteht, so kann von Freiheitsrechten im engeren Sinne die Rede sein.

Schutzrechte und Freiheitsrechte im engeren Sinne werden vielfach unter der Bezeichnung Grundrechte oder Menschenrechte oder als sogenannte Freiheitsrechte im weiteren Sinne zusammengefasst. Und dies ist jedenfalls insofern richtig, als sie sich nicht nur beide auf die

Gedankenwelt des politischen Liberalismus zurückführen lassen, sondern auch beide eine Verpflichtung der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger zur Nichtbetätigung bestimmter Hoheitsrechte (d.h. also eine Unterlassungspflicht der Verwaltungsträger inbezug auf die Betätigung ihrer obrigkeitlichen Befehlsgewalt) enthalten. Jnsofern steht der staatlichen Unterlassungspflicht in jedem Falle ein sogenanntes non pati der Einzelpersonen gegenüber. Wenn wir uns aber den Jnhalt dieses non pati betrachten, ergibt sich ein bedeutender Unterschied zwischen den sogenannten Schutzrechten einerseits und den sogenannten Freiheitsrechten im engeren Sinne andererseits. Denn die Schutzrechte schützen die Einzelpersonen davor, eine bestimmte obrigkeitliche Tätigkeit dulden zu müssen. Die Freiheitsrechte im engeren Sinne sollen dagegen die Möglichkeit verhindern, dass eine gewisse obrigkeitliche Tätigkeit eine bestimmte private Tätigkeit der Einzelpersonen unmöglich macht bezw. verbietet. Von den staatsbürgerlichen oder politischen Rechten des aktiven Rechtsstatus unterscheiden sich die Freiheitsrechte im engeren Sinne nur durch die Tatsache, dass hier die Träger der öffentlichen Verwaltung keine öffentlichrechtliche, sonsern ausschlieszlich eine private Tätigkeit durch die Einzelpersonen zu dulden verpflichtet sind; und insofern trägt diese Duldungspflicht der Verwaltungsträger keinen öffentlichrechtlichen Charakter und unterscheidet sich durch nichts von der allgemeinen Duldungspflicht der Einzelpersonen gegen ihre Mitbürger. Und hierin liegt auch die Ursache dessen, dass man die Freiheitsrechte im engeren Sinne niemals dem aktiven Rechtsstatus, der auf einer öffentlichrechtlichen Duldungspflicht der Verwaltungsträger beruht, zuzählen kann, sondern dass sie als ein wesentlicher Bestandteil des negativen Rechtsstatus,

der sich auf eine öffentlichrechtliche Unterlassungspflicht der Verwaltungsträger gründet, zu betrachten sind. Was uns aber nicht daran hindern sollte, den inhaltlichen Unterschied zwischen den Schutzrechten einerseits und den Freiheitsrechten im engeren Sinne andererseits zu erkennen und bei der nachfolgenden Klassifikation aller Freiheitsrechte im weiteren Sinn in Betracht zu ziehen.

Zu den Schutzrechten, soweit sie in den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung enthalten sind, gehören: I) die Unverletzbarkeit der Person (§ 8), der Wohnung (IO §), des Eigentums (§ 24) und das Briefgeheimnis (§I4); und 2) die Rechtsgleichheit; und zwar a) für die Verwaltung allein verbindlich - die Gleichheit vor dem Gesetz überhaupt (§ 6) und b) sowohl für die Verwaltung als auch für die Gesetzgebung verbindlich - die Gleichheit der Geburt, der Konfession, des Geschlechts, des Standes und der Nationalität (§ 6). Demgegenüber sind folgende Freiheitsrechte im engeren Sinne in den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung enthalten: I) als Freiheitsrechte des Einzelnen: Das Recht der Freizügigkeit (§I7), das Recht der freien Berufswahl (§I9), die Glaubens= und Gewissensfreiheit (§II), das Recht der freien Meinungsäusserung (§I3), die Freiheit der künstlerischen und wissenschaftlichen Betätigung (§I2), das Recht der freien Nationalitätsbestimmung (§20), das Recht auf muttersprachlichen Unterricht (§I2) und die Sprachbestimmungen der §§ 22 und 23 der estnischen Staatsverfassung; und 2) als Freiheitsrechte einer Vielheit: die Versammlungsfreiheit (§I8), die Vereinsfreiheit (§I8) und die Streikfreiheit (§I8).

Diese einzelnen Erscheinungsformen der estnischen Schutz= und Freiheitsrechte sind nunmehr in den folgenden Paragraphen dieses Kapitels eingehender zu betrachten.

Bevor wir uns aber dieser Aufgabe zuwenden können, müssen wir einige Vorfragen ins Auge fassen, von deren Beantwortung das richtige Verständnis des sogenannten negativen Rechtsstatus abhängig ist und die sowohl für die Schutzrechte als auch für die Freiheitsrechte im engeren Sinne von Bedeutung sind.

I. Hierbei handelt es sich zunächst um die wissenschaftliche Streitfrage, ob und wie weit man die sogenannten Rechte des negativen Rechtsstatus wirklich als subjektive öffentliche Rechte auffassen kann, und ob sie nicht in Wirklichkeit ausschliesslich als sogenannte Reflexe des objektiven Rechts zu betrachten sind. P a u l L a b a n d, der den "individuellen Freiheitsrechten" den Charakter von subjektiven Rechten abspricht (Deutsches Reichsstaatsrecht, 6. Auflage, S.46) und überhaupt in den öffentlichrechtlichen Normen grundsätzlich nur Vorschriften objektiven Rechts anerkennen will (Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5.Auflage, Bd.I S.331, Bd.III.S.207), und L u d w i g S p i e g e l, der unter der Voraussetzung, dass man hier den privatrechtlichen Begriff des subjektiven Rechts beiseite lässt, die Ansicht ausgesprochen hat, dass man nötigenfalls jede aus dem objektiven Recht abgeleitete Befugnis wissenschaftlich als subjektives Recht konstruieren kann (Die Verwaltungsrechtswissenschaft, S.2IO f.), stehen sich hier als Gegensätze gegenüber. Ein mittlerer Standpunkt findet sich z.B. bei O t t o M a y e r (Deutsches Verwaltungsrecht) und F r i t z F l e i n e r (Jnstitutionen des deutschen Verwaltungsrechts).

Da es sich hierbei um eine mehr oder weniger allgemeintheoretische Frage handelt, können wir zu der Alternative "Recht oder Reflex" in diesem Zusammenhange nicht näher Stellung nehmen. Daher sei hier ausschliess-

lich bemerkt, dass man einerseits den "individuellen Freiheitsrechten" schon aus dem Grunde nicht grundsätzlich den Charakter von subjektiven Rechten absprechen kann, weil der Zweck dieses Jnstituts nicht auf dem Gebiet staatsrechtlicher Kompetenzbegrenzung belegen ist, sondern sich in der Sicherung individueller Freiheiten vor den Eingriffen anderer Rechtssubjekte (in diesem Fall: vor den obrigkeitlichen Eingriffen der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger) erfüllen soll, - dass man andererseits zwar prinzipiell jede aus dem objektiven Recht abgeleitete Befugnis wissenschaftlich als subjektives Recht konstruieren könnte, dass man aber doch in jedem individuellen Einzelfalle sich vergewissern muss, ob die begrifflich erforderlichen Elemente eines Rechtsverhältnisses (wie z.B. zwei Rechtssubjekte und ein Rechtsobjekt u. dgl.m.) tatsächlich vorhanden sind. Wenn wir dies in Betracht ziehen, so kann jedenfalls in den meisten Fällen der estnischen Schutz= und Freiheitsrechte von subjektiven öffentlichen Rechten die Rede sein; denn die Wissenschaft kann sich auch dann auf den Standpunkt stellen, als ob solche vorliegen, wenn die Konstruktion des Begriffs der subjektiven öffentlichen Rechte in den positivrechtlichen Bestimmungen etwa nur teilweise oder garnicht enthalten ist.

II. Wichtiger, als diese mehr oder weniger theoretische Problemstellung, ist indessen eine andere Frage: nämlich die, ob und wie weit die Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung "über die Grundrechte der Bürger Estlands" auf die in Estland befindlichen Ausländer zu übertragen sind. Hierbei kann man von zwei verschiedenen Gesichtspunkten aus eine Antwort finden, indem man entweder den ausdrücklichen Wortlaut der estnischen Staatsverfassung entscheiden lässt, oder indem man diesen Wort-

laut nicht als ausreichend betrachtet und bei der Feststellung des Sinnes andere Jnterpretationsmethoden zu Rate zieht.

Wenn man sich an den Wortlaut hält, so ergibt sich, dass in § 6 über die Gleichheit vor dem Gesetz, § 7 über das Verbot der Orden und Ehrenzeichen, § I8 über das Recht der Versammlungsfreiheit, § 24 über die Garantie des Privateigentums, § 20 über die freie Nationalitätsbestimmung und § 23 über den Gebrauch der Minderheitssprachen ausschliesslich Bestimmungen über die Grundrechte der estnischen Staatsbürger enthalten sind. Dass diese Aufzählung indessen nicht ausreicht, um alle Fälle in sich aufzunehmen, in denen ausschliesslich Rechte der estnischen Staatsbürger verfassungsmäszig garantiert worden sind, ergibt sich beispielsweise aus einem Hinweis auf § 2I, in dem die zweifellos vom Verfassungsgesetzgeber vorausgesetzte inländische Staatsangehörigkeit nicht ausdrücklich erwähnt und gefordert wird. Und andererseits ist es sehr unwahrscheinlich, dass die estnische Staatsverfassung den Ausländern die Versammlungsfreiheit nicht garantiert; da erstens diese Beschränkung (wenigstens, wenn man nur den Wortlaut des § I8 in Betracht zieht) sogar bei der Vereinsfreiheit nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, und da zweitens in der Regel keine praktische Möglichkeit besteht, die Ausländer aus einer Versammlung herauszugreifen, ohne nicht auch die Versammlungsfreiheit der mitbeteiligten Jnländer mehr oder weniger zu stören.

Aus diesen Beispielen ergibt sich, dass der ausdrückliche Wortlaut der estnischen Staatsverfassung auf die eingangs gestellte Frage, ob und wie weit "die Grundrechte der Bürger Estlands" auf die in Estland befindlichen Ausländer zu übertragen sind, keine ausreichende

Antwort zu bieten imstande ist. Diese Antwort ist vielmehr (jeweils verschieden für die einzelnen §§) auf dem Wege der logisch=systematischen Jnterpretation festzustellen. Hierbei ist aber von folgenden Gesichtspunkten auszugehen. Zunächst ist die Feststellung zu machen, dass die beiden extremsten Möglichkeiten (wonach entweder alle oder überhaupt keine Rechte auf die Ausländer zu übertragen sind) jedenfalls nicht in Betracht kommen. Für die Eevntualität, wonach alle verfassungsmässigen Grund-Grundrechte auch auf die Ausländer zu übertragen wären, haben wir dies bereits festgestellt. Aber auch die Ansicht, dass überhaupt keine Grundrechte auf die Ausländer übertragen werden sollen, lässt sich nicht aufrechterhalten; denn in einigen §§ der estnischen Staatsverfassung (z.B. in § 8, in § 9, in § II und in § I7) ist die entsprechende Bestimmung über die Schutz= und Freiheitsrechte dermaszen kategorisch und allgemeingültig ausgesprochen, dass von ihrer Beschränkung auf die Jnländer keine Rede sein kann; und inbezug auf die Bestimmungen einiger anderer §§ (z.B. § I3 und § I4) ergibt sich dieselbe Schluszfolgerung aus der Natur der Sache. Dennoch lässt sich aber die Tatsache nicht hinweg disputieren, dass es bei einigen §§ unklar bleibt, ob und wie weit ihre Bestimmungen auch auf die Ausländer zu übertragen sind; und in diesen Fällen gilt der Grundsatz : im Zweifelsfalle spricht die Vermutung für die Freiheit der Staatsgewalt. Und hieraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass sich die in Estland befindlichen Ausländer auf den Schutz der letzteren Kategorie der estnischen Verfassungsparagraphen nicht mehr berufen können.

III. Endlich muss an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass den verfassungsmässigen Schutz= und Freiheitsrechten insofern eine verschiedenartige Bedeutung

zukommt, als manche auch die Legislative einschränken, andere dagegen ausschliesslich eine Beschränkung der Exekutive enthalten. Ersterenfalls könnte, meiner Ansicht nach, von absoluten und letzterenfalls von relativen Schutz= und Freiheitsrechten die Rede sein. Natürlich könnte auch das System der absoluten Grundrechte auf dem Wege einer Verfassungsänderung gewandelt werden. Doch ist (wie ich hier beiläufig erwähnen möchte) auch die Möglichkeit einer Verfassungsänderung inhaltlich durch die meiner Ansicht nach staatsrechtlich unveränderliche Präambel der estnischen Staatsverfassung eingeschränkt, in der die Forderung nach einer gesetzmässigen, gerechten und freiheitlichen Staatlichkeit enthalten ist, der eine eventuelle Aufhebung verfassungsmässiger Schutz= und Freiheitsrechte auf dem Wege der Verfassungsänderung in keinem Falle widersprechen darf.

§ IO. Die sogenannten Schutzrechte. Bei den Schutzrechten handelt es sich, wie gesagt, um die Unverletzbarkeit der Person, der Wohnung, des Eigentums, um das Briefgeheimnis, um die Gleichheit vor dem Gesetz und um die Gleichheit der Geburt, der Konfession, des Geschlechts, des Standes und der Nationalität. Hierüber ist nun folgendes zu bemerken.

I. Die Unverletzbarkeit der Person ist als verfassungsmässiges Prinzip in den §§ 8 und 9 der estnischen Staatsverfassung enthalten, wobei § 8 folgendermaszen lautet: "Die Unantastbarkeit der Person ist in Estland garantiert.- Niemand kann anders verfolgt werden, als in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung. - Ausser wenn er bei Ausübung eines Verbrechens ertappt wird, kann niemand gefangen genommen oder in seiner persönlichen Freiheit beschränkt

werden, es sei denn auf Grund eines Beschlusses der Gerichtsbehörden, wobei dieser Beschluss mit Angabe des Grundes spätestens drei Tage nach der Verhaftung dem Verhafteten mitgeteilt werden muss. Falls in der genannten Zeit die Mitteilung des Beschlusses nicht erfolgt ist, hat ein jeder Bürger das Recht zu verlangen, dass der Beschluss dem Verhafteten mitgeteilt wird.- Kein Bürger darf gegen seinen Willen statt dem ihm gesetzlich bestimmten Gericht einem anderen überwiesen werden."

Aehnliche Bestimmungen über die sogenannte Unantastbarkeit der Person sind in den meisten Staatsverfassungen der Gegenwart und der letzten Vergangenheit enthalten. So lautet z.B. der vierte Artikel der Zusätze zur amerikanischen Unionsverfassung folgendermaszen:

"Das Recht des Volkes auf Sicherheit der Person ..... darf nicht verletzt werden; und kein Haftbefehl soll erlassen werden, es sei denn auf Grund beweislicher Tatsachen, und unterstützt durch Eid oder eidesstattliches Versicherung und eine genaue Beschreibung des zu durchsuchenden Ortes, der festzunehmenden Person oder der zu beschlagnahmenden Güter. "

Eine ähnliche Bestimmung findet sich in § I38 der Frankfurter deutschen Reichsverfassung vom 28. März I849, dessen in Betracht kommender Teil folgendermaszen lautet: "Die Freiheit der Person ist unverletzlich.- Die Verhaftung einer Person soll, ausser im Falle der Ergreifung auf frischer Tat, nur geschehen in kraft eines richterlichen, mit Gründen versehenen Befehls. Dieser Befehl muss im Augenblick der Verhaftung oder innerhalb der nächsten vierundzwanzig Stunden dem Verhafteten zugestellt werden.- Die Polizeibehörde muss jeden, den sie in Verwahrung genommen hat, im Laufe des folgenden Tages entweder freilassen oder der richterlichen Behörde übergeben ..... "

Eine ähnliche Vorschrift ist ferner in Art. 58 der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai I874 enthalten, dessen erster Abschnitt folgendermaszen lautet: "Niemand darf seinem verfassungsmässigen Richter entzogen, und es dürfen daher keine Ausnahmegerichte eingeführt werden."

Und endlich (um hiermit die Aufzählung der entsprechenden ausländischen Verfassungsbestimmungen abzuschliessen) hat Art. II4 der Weimarer deutschen Reichsverfassung vom II. August I9I9 gleichfalls folgenden Wortlaut: "Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig. - Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sind spätestens am darauffolgenden Tage in Kenntnis zu setzen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Entziehung der Freiheit angeordnet worden ist; unverzüglich soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Einwendungen gegen ihre Freiheitsentziehung vorzubringen."

Obgleich, wie sich schon aus dem Wortlaut dieser Verfassungstexte ersehen lässt, die Bestimmungen der verschiedenen Staatsverfassungen in zahlreichen Einzelheiten immerhin stark voneinander abweichen, muss dennoch festgestellt werden, dass sie sich doch alle auf ein und dasselbe Prinzip zurückführen lassen, d.h. auf den Grundsatz der Unantastbarkeit der Person, der schon der sogenannten Habeas=Corpus=Akte zugrundeliegt, deren Erlass das englische Parlament bereits im I7. Jahrhundert von dem Stuartschen Königshause erzwungen hat.

Allerdings besteht nun gleichzeitig ein wesentlicher Unterschied zwischen der Habeas=Corpus=Akte einer-

seits und dem § 8 der estnischen Staatsverfassung andererseits. Denn die Habeas=Corpus=Akte enthält ausschliesslich eine Schranke für die Verwaltungsorgane, nicht aber auch eine solche für die Legislative; und es steht nach englischem Recht nichts im Wege, auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung, die sich bekanntlich in Nichts von der englischen Verfassungsgesetzgebung unterscheidet, die Rechte der Habeas=Corpus=Akte ausser Kraft zu setzen. Jm Gegensatz dazu bildet § 8 der estnischen Staatsverfassung nicht nur für die Verwaltungsorgane eine Schranke, sondern auch für die einfache Gesetzgebung. Wohl ist im zweiten Satz dieses § von den gesetzlich vorgesehenen Fällen und von der gesetzlich vorgesehenen Ordnung die Rede, in der jemand verfolgt werden kann. Dies bedeutet aber noch nicht, dass die Gesetzgebung in der Bestimmung dieser Fälle und dieser Ordnung vollständig ungebunden ist. Denn im nächsten Satz ist ausdrücklich und in so allgemeiner Form, dass dies auch für die Gesetzgebung zu gelten hat, davon die Rede, dass niemand gefangen genommen oder in seiner persönlichen Freiheit beschränkt werden kann, ausser auf Grund eines Beschlusses der Gerichtsbehörden.

Diese Bestimmung des § 8 der estnischen Staatsverfassung findet ihre Ergänzung in dem verfassungsmässigen Verbot einer rückwirkenden Kraft der Strafgesetze, wie es in § 9 der estnischen Staatsverfassung enthalten ist, welcher folgendermaszen lautet: "Jn Estland kann niemand wegen seiner Taten bestraft werden, es sei denn, dass diese Taten strafbar sind auf Grund der Gesetze, die vor der Verübung dieser Taten in Kraft getreten waren." Hierin liegt eine an die Adresse der Legislative gerichtete Verpflichtung des Staates, in die Strafgesetze keine Klausel aufzunehmen, die ihnen eventuell rückwirkende Kraft verleiht. Dagegen sind die näheren Bestimmungen des § 8 über die Mitteilung des Beschlusses der Gerichts-

behörden nicht so sehr an die Legislative (zwecks Erlassung entsprechender Gesetze) gerichtet, als vielmehr direkt an die Adresse der Verwaltungsorgane, die schon ausschliesslich auf Grund des § 8 der estnischen Staatsverfassung (und nicht erst auf Grund diesbezüglicher Ausführungsgesetze) den Bestimmungen dieses § über die Mitteilung des Beschlusses der Gerichtsbehörden an den Verhafteten und über das Recht dritter Personen, die Mitteilung nötigenfalls zu verlangen, Folge zu leisten verpflichtet sind. Und hieraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass derjenige, dessen verfassungsmässige Forderung auf Mitteilung des Beschlusses an den Verhafteten nicht erfüllt und beachtet wird, direkt auf Grund des § 8 der estnischen Staatsverfassung (also auch ohne Vorliegen entsprechender Sondergesetze) dazu berechtigt ist, die entsprechende Behörde auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit (aber natürlich nur unter der Voraussetzung, dass die Tätigkeit dieser Behörde auch sonst dem Urteil der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt) zur Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Pflichten zu veranlassen. Jedenfalls wird aber auch die Legislative (wenn man natürlich von dem Ausnahmefall des Ausnahmezustandes absieht) durch § 8 der estnischen Staatsverfassung dazu angehalten, keinerlei Gesetze zu erlassen, deren Jnhalt den verfassungsmässig festgestellten Pflichten der Exekutive (d.h. den Pflichten des Staates, die von der Exekutive auf Grund des § 8 der estnischen Staatsverfassung zu erfüllen sind) direkt oder indirekt widerspricht.

II. Dagegen wird durch die Vorschrift des § IO der estnischen Staatsverfassung, wo von der Unantastbarkeit der Wohnung die Rede ist, ausschliesslich die Verwaltung, nicht aber auch die Gesetzgebung inhaltlich eingeschränkt. Denn § IO lautet folgendermaszen: "Die Wohnung ist unantastbar. Ein Eindringen in die Wohnung oder deren Durch-

suchung kann nicht anders stattfinden, als in denjenigen Fällen und bei Erfüllung derjenigen Forderungen, die im Gesetz angegeben sind." Der erste Satz dieses § gilt, wenn man ihn isoliert betrachtet auch für die Gesetzgebung. Er wird aber durch den zweiten Satz eingeschränkt; und da für die hier vorgesehenen gesetzgeberischen Angaben über diejenigen Fälle, in denen die Inantastbarkeit der Wohnung durchbrochen werden kann, keinerlei inhaltliche Grenzen bestimmt worden sind, so lässt sich, meiner Ansicht nach, die eventuell aufstellbare Behauptung nicht aufrechterhalten, wonach in § IO der estnischen Staatsverfassung nicht nur eine Einschränkung für die Tätigkeit der Verwaltungsorgane, sondern auch eine inhaltliche Beschränkung der Legislative enthalten ist.

III. Jm Gegensatz dazu können wir für § I4 der estnischen Staatsverfassung wiederum ein sogenanntes absolutes Schutzrecht feststellen; denn hier können die Gesetze ausschliesslich für die Gerichtsbehörden Ausnahmen zulassen; andere gesetzgeberische Durchbrechungen des Schutzes der geheimen Brief= und Nachrichtenübermittelungsind dagegen verfassungsmässig verboten, wie sich aud dem Wortlaut des § I4 der estnischen Staatsverfassung ersehen lässt, welcher folgendermaszen lautet: "Das Briefgeheimnis und das Geheimnis der Nachrichtenübermittelung auf postalischem, telegraphischem, telephonischem oder einem sonstigen allgemein zugänglichen Wege ist in Estland sichergestellt. Die Gerichtsbehörden haben in den gesetzlich vorgesehenen Fällen das Recht, Ausnahmen zu machen." Die in diesem Zusammenhang gemachte Feststellung, dass das Briefgeheimnis als ein sogenanntes absolutes Schutzrecht zu betrachten ist, bezieht sich also nicht auf die Durchbrechung desselben durch die Gerichtsbehörden; und ferner wird durch diesen Grundsatz seine eventuelle Ausserkraft-

setzung durch ein Gesetz über den Ausnahmezustand auf Grund des § 26 der estnischen Staatsverfassung keineswegs ausgeschlossen.

IV. Während die Beantwortung der Frage, ob und wie weit es sich etwa um ein absolutes oder um ein im oben angedeuteten Sinne relatives Schutzrecht der estnischen Staatsverfassung handelt, bei den Prinzipien der Unverletzbarkeit der Person, der Wohnung und der geheimen Nachrichtenübermittlung keine wesentlichen Differenzen zu verursachen scheint, ist die Antwort auf die entsprechende Fragestellung in Sachen der verfassungsmässigen Garantie des Privateigentums lt. § 24 der estnischen Staatsverfassung nicht nur von grosser praktischer Wichtigkeit, sondern auch gleichzeitig mehr oder weniger umstritten, wie z.B. eine diesbezügliche Pressepolemik zwischen Prof. B e r e n d t s einerseits und E u g e n M a d d i s o n andererseits über den Sinn des § 24 des estnischen Staatsgrundgesetzes beweist. Jn dieser Frage kann man sich auf Grund einer verschiedenen Auffassung über den Text des § 24 des estnischen Staatsgrundgesetzes tatsächlich auf zwei ganz verschiedene Standpunkte stellen, indem man den § 24 entweder ausschliesslich als Schranke für die Tätigkeit der Verwaltungsorgane betrachtet (M a d d i s o n) oder auch als Schranke für die Tätigkeit der Legislative (B e r e n d t s).

Bei der Kritik dieser Auffassungsmöglichkeiten hängt die Stellungnahme in erster Linie davon ab, welche Bedeutung man den Worten des § 24 der estnischen Staatsverfassung zugrundelegt. Der estnische Text dieses § lautet folgendermaszen: "Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud. Jlma omaniku nõusolekuta võib seda võõrandada ainult üleüldistes huvides seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras." Die deutsche Uebersetzung

dieses Textes liesse sich wohl am Besten folgendermaszen formulieren: "Das Privateigentum ist in Estland jedem Bürger garantiert. Ohne Einverständnis des Eigentümers kann dieses nur im allgemeinen Jnteresse, auf gesetzlicher Grundlage und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung enteignet werden." Der Ausdruck, "auf gesetzlicher Grundlage" (seadüste põhjal) kann indessen in zwei ganz verschiedenen Bedeutungen aufgefasst werden; und zwar erstens als Version "auf Grund von Gesetzen" und zweitens als Version "auf Grund der Gesetze".

Wenn "eine Enteignung nur im allgemeinen Jnteresse und nur auf Grund von Gesetzen und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung" möglich ist, so bedeutet dies, dass sie nicht auf Grund von Verordnungen erfolgen darf, dass sie aber auf Grund von Gesetzen vorgenommen werden kann, wenn sie im allgemeinen Jnteresse (üleüldistes huvides) stattfindet. Dies liegt erstens vor, wenn ein Enteignungsfall auf Grund der allgemeinen Enteignungsgesetze gegeben ist, und zweitens, wenn die Legislative glaubt, im allgemeinen Jnteresse ein Enteignungsgesetz ad hoc beschliessen zu müssen. Wenn man aber von der in den modernen Demokratien unvermeidlichen Praesumption, dass alle Gesetze immer im öffentlichen Jnteresse erlassen werden, ausgeht (und zwar aus dem einfachen Grunde, weil sich überhaupt kein anderes objektives Kriterium, als ausschliesslich der Wille des Gesetzgebers, für das Vorliegen allgemeiner Jnteressen zum Erlass eines Enteignungsgesetzes nachweisen lässt), dann muss man gleichzeitig anerkennen, dass die verfassungsmässige Forderung, dass alle Enteignungsgesetze im allgemeinen Jnteresse erlassen werden sollen, praktisch keinerlei Bedeutung hat, und dass sich hieraus ein subjektivrechtlicher Anspruch der Einzelpersonen auf Nichterlass bestimmter Enteignungsgesetze jedenfalls nicht ableiten lässt.

Wenn aber"eine Enteignung nur im allgemeinen Jnteresse und nur auf Grund der Gesetze und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung" möglich ist, so bedeutet dies, dass sie nicht nur nicht auf Grund von Verordnungen erfolgen darf, sondern auch nicht auf Grund von Gesetzen ad hoc und dass sie ausschliesslich auf Grund bestimmter Gesetze möglich ist (nämlich auf Grund der allgemeinen Enteignungsgesetze).

Dass übrigens der Verwaltungsakt, durch den die Enteignung vollzogen wird, nach dem geltenden (aus Russland recipierten) Enteignungsrecht in gesetzgeberische Form gekleidet werden soll, ist in diesem Zusammenhang keineswegs von Bedeutung. Es muss jedoch gleichzeitig bemerkt werden, dass diese Bestimmung des geltenden Rechts eventuell zu einer (meiner Ansicht nach unmotivierten) Jnterpretation des § 24 der estnischen Staatsverfassung verleiten kann, wonach der Ausdruck "auf gesetzlicher Grundlage und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung" ausschliesslich eine mit dem aus Russland recipierten Enteignungsrecht gleichlautende Forderung enthält: nämlich, dass die auf Grund der geltenden allgemeinen Enteignungsgesetze (d.h. "in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung") vorgenommenen Enteignungsakte in Gesetzesform zu erlassen sind (obgleich sie sich materiell als Verwaltungsakte darstellen). Diese Auffassung könnte durch den (wie wir in einem anderen Zusammenhang feststellen konnten, praktisch überflüssigen) Zusatz des Ausdrucks "im allgemeinen Jnteresse" noch bestärkt werden; denn durch diesen Zusatz könnte eventuell der Anschein entstehen, als ob in § 24 eine Wiederholung und verfassungsmässige Verankerung der wichtigsten Grundsätze des geltenden (aus Russland recipierten) Enteignungsrechts (wie z.B. gesetzgeberische Form des Enteignungsaktes; allgemeines Jnteresse ~~für die~~

für die Enteignung u. dgl.m.) enthalten ist. Diese Ansicht, die also eine verfassungsmässige Schranke für eine eventuelle Veränderung der wichtigsten Bestimmungen des geltenden (aus Russland recipierten) Enteignungsrechts aus § 24 der estnischen Staatsverfassung herausinterpretieren würde, ist indessen als (wie gesagt) durchaus unmotiviert abzulehnen, da sie sich nicht mit Sicherheit aus dem Text des § 24 ableiten lässt; denn im Zweifelsfalle spricht die Vermutung für die Freiheit der Legislative; und dass inbezug auf § 24 ein derartiger Zweifelsfall in der Tat vorliegt, ergibt sich aus der Unbestimmtheit des Ausdrucks "auf gesetzlicher Grundlage" (seaduste põhjal), dessen Mehrdeutigkeit wir in den vorstehenden Erörterungen nachzuweisen versuchten.

Wenn man aber die Voraussetzung, dass die Vermutung für die Freiheit der Legislative spricht zum Ausgangspunkt einer Jnterpretation des § 24 nehmen will, so ergibt sich hieraus nicht nur die Tatsache, dass man den zweiten Satz des § 24 durchaus nicht als inhaltliche Schranke für die keineswegs unabänderbaren Rechtsvorschriften über das verwaltungsrechtliche Jnstitut der Enteignung betrachten kann, sondern auch die Schlussfolgerung, dass (wenn sich keine aller Jnterpretation ganz einwandfrei beweisen lässt) diejenige Jnterpretation des Ausdrucks "auf gesetzlicher Grundlage" (seaduste põhjal) allen anderen Jnterpretationen vorzuziehen ist, in der sich die kleinste inhaltliche Einschränkung für die Freiheit der Legislative befindet. Und da die beiden Jnterpretationen "auf Grund von Gesetzen" und "auf Grund der Gesetze" durch keine anderen Beweismittel endgültig zu widerlegen sind, so muss diejenige von ihnen ausgeschaltet werden, in der die grössere inhaltliche Einschränkung für die Freiheit der Legislative enthalten ist. Dies ist aber die Version "auf Grund der Gesetze", da sie im Gegensatz zu derjenigen "auf Grund

von Gesetzen" den Erlass eines Gesetzes für den Einzelfall (d.h. eines sogenannten ad=hoc=Gesetzes) verbietet.

Nun könnte aber die sehr wichtige Frage aufgeworfen werden, ob denn nicht der Erlass von ad=hoc= Enteignungsgesetzen dem ersten Satz des § 24 widerspricht, in dem die estnische Staatsverfassung ganz principiell und ganz allgemein verbindlich verkündet: "Das Privateigentum ist in Estland jedem Bürger garantiert." Bei der Beantwortung dieser Frage müssen wir uns aber vor Augen halten, dass auch inbezug auf den ersten Satz des § 24 der estnischen Staatsverfassung an sich zwei verschiedene Jnterpretationen zulässig sind, dass aber diejenige Jnterpretation den Vorzug verdient, in der die kleinste inhaltliche Einschränkung für die Freiheit der Legislative sich findet. Und infolgedessen ist auch hier die engere Jnterpretation, dass es sich ausschliesslich um eine Garantie des Jnstituts handelt, der weiteren Jnterpretation, dass im ersten Satz des § 24 eine Garantie jedes einzelnen Eigentumsverhältnisses enthalten ist, vorzuziehen; und auch das Wort "jedem Bürger" sollte uns bei dieser Wahl nicht stutzig machen. Denn das Wort "jedem Bürger" bedeutet keinen Hinweis auf konkrete Rechtsverhältnisse, sondern ausschliesslich eine Ergänzung des in § 6 ausgesprochenen Grundsatzes der Rechtsgleichheit (vgl. hierüber weiter unten) inbezug auf die Eigentumsfähigkeit (d.h. inbezug auf die Fähigkeit, Rechtssubjekt in Eigentumsrechtsverhältnissen zu sein und zu werden).

Hieraus ergibt sich, dass die Legislative an die Existenz des Jnstituts des Privateigentums gebunden ist, und dass dem Staat auf Grund des ersten Satzes des § 24 der estnischen Staatsverfassung die Verpflichtung obliegt, das Jnstitut des Privateigentums als solches nicht aufzuheben, und dass er auf Grund des zweiten Satzes die-

ses § die Verpflichtung hat, ausschliesslich auf Grund von Gesetzen konkrete Eigentumsverhältnisse aufzulösen. Dies bedeutet also, dass der Staat nicht das Recht hat, konkrete Eigentumsverhältnisse ausschliesslich auf Grund von Rechtsverordnungen oder autonomen Satzungen aufzulösen. Dies bedeutet aber nicht, dass in dieser Bestimmung eine verfassungsmässige Pflicht des Staates enthalten ist, diejenigen Verwaltungsakte, die eine Zwangsenteignung auf Grund der allgemeinen Enteignungsgesetze verwirklichen, mit der Form des Gesetzes auszugestalten. Natürlich verbietet die estnische Staatsverfassung dies keineswegs; doch verhält sie sich zur Frage, ob nach der geltenden Gesetzgebung (auf die sie mit den Worten "in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung" hingewiesen hat) die Gesetzesform für die vollziehenden Enteignungsakte vorgesehen ist oder nicht, vollständig indifferent.

Und ebenso enthält die estnische Staatsverfassung keinerlei Bestimmungen darüber, wie "die allgemeinen Jnteressen" (üleüldised huuvid) bestimmt werden sollen; und hieraus ergeben sich die bereits oben gemachten Feststellungen über die Freiheit der Legislative; und allenfalls kann dem Ausdruck "im allgemeinen Jnteresse" (üleüldistes huuvides) insofern eine gewisse Bedeutung zukommen, als ein Enteignungsgesetz dann der estnischen Staatsverfassung direkt widerspricht, wenn es ausdrücklich zugibt, dass die Enteignung nicht "im allgemeinen Jnteresse" wollzogen wird, sondern etwa als ausdrücklich als solche bezeichnete "Enteignung im Privatinteresse" stattfindet.

V. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass sich inbezug auf die Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung über den Schutz des Privateigentums eine Jnterpretation ergibt, die den praktischen Wert dieser Bestimmungen im Vergleich zu den Jnstituten der Unverletzbarkeit der Person, der ~~Ord~~Wohnung und der geheimen Nachrichtenübermittelung mehr

oder weniger vermindert. Es muss aber gleichzeitig festgestellt werden, dass sich eine derartige Jnterpretation nicht nur auf die diesbezügliche Unklarheit des § 24 der Staatsverfassung einerseits und auf den verfassungsmässigen Grundsatz, dass die Vermutung im Zweifelsfalle für die Freiheit der Legislative spricht, andererseits gründet, sondern dass sich diese Jnterpretation auch durch einen wesentlichen Unterschied erklären lässt, durch den sich das Rechtsgut der Unverletzbarkeit des Privateigentums von den Rechtsgütern der Unverletzbarkeit der Person, der Unantastbarkeit der Wohnung, dem postalischen Briefgeheimnis und der geheimen Nachrichtenübermittelung unterscheidet.

Denn letzterenfalls bedeutet die Garantie des Jnstituts gleichzeitig eine Garantie für die Unantastbarkeit eines konkreten Rechtsgutes, d.h. einer bestimmten Person, einer bestimmten Wohnung, eines einzelnen geschlossenen Briefes usw. usw. Dagegen ist in der Garantei des Jnstituts des Privateigentums die Garantie jedes eigentumsrechtlichen Einzelfalls noch nicht eo ipso mitenthalten. Konkrete Eingriffe gegen die Unantastbarkeit einer bestimmten Person bedeuten gleichzeitig eine Verletzung des Jnstituts der persönlichen Unantastbarkeit; denn sie widersprechen nicht nur dem in § 6 der estnischen Staatsverfassung enthaltenen Prinzip der Rechtsgleichheit, sondern es besteht hier auch keinerlei ausdrückliche Verschiedenheit zwischen einer konkreten oder allgemeinen Verletzung des Jnstituts der Unantastbarkeit der Person. Denn durch einen konkreten Eingriff gegen die Unantastbarkeit der Person in bestimmten Einzelfällen wäre nicht nur die Anwendung dieses Jnstituts, sondern auch das Jnstitut als solches für die diesbezüglichen Einzelfälle beseitigt. Ein Eingriff gegen

das Privateigentum in konkreten Einzelfällen bedeutet dagegen noch nicht die gleichzeitige Aufhebung des Jnstituts des Privateigentums in diesen Fällen; denn das Privateigentum wird nicht vernichtet, sondern ausschliesslich auf andere Rechtssubjekte übertragen; und auch das sogenannte öffentliche Eigentum an einem bestimmten Rechtsobjekt bedeutet keine Ausschaltung des Privateigentums an diesem Rechtsobjekt, sondern ausschliesslich seine inhaltliche Erweiterung. Wie weit aber eine nicht generelle, sondern in konkreten Einzelfällen vorgenommene Uebertragung mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit in Einklang steht, ist im Zusammenhang mit dem Problem der Rechtsgleichheit näher zu untersuchen.

Jedenfalls können wir auf Grund des Gesagten die Feststellung machen, dass eine Garantie konkreter Eigentumsverhältnisse noch keineswegs in der Garantie des Jnstituts des Privateigentums enthalten ist, während ein konkreter Eingriff gegen die Unantastbarkeit einer bestimmten Person, Wohnung etc. gleichzeitig eine Ausserkraftsetzung des Jnstituts der persönlichen Unantastbarkeit, der Unantastbarkeit der Wohnung u. dgl.m. bedeutet. Hieraus ergibt sich, dass die Garantie des Jnstituts des Privateigentums und die Garantie konkreter Eigentumsverhältnisse nicht identisch sind, und dass man in der Staatsverfassung ausdrückliche Bestimmungen über das Vorliegen beider Garantien nachweisen muss, wenn man das Vorhandensein beider Garantien behauptet. Wenn sich dagegen keine ausdrückliche Bestimmung dieser Art nachweisen lässt und nur ganz allgemein von einer Garantie des Privateigentums die Rede ist, so muss hierunter (wie sich bereits aus den obenstehenden Ausführungen ersehen lässt) nur diejenige Garantie verstanden werden, die eine kleinere Einschränkung für die Freiheit der Legislative bedeutet. Da hierunter die Garantie des Jnstituts (und nicht

die Garantie konkreter Einzelfälle) des Privateigentums zu verstehen ist, und da im ersten Satz des § 24 der estnischen Staatsverfassung nur eine derartige ganz allgemein und ganz unbestimmt von einer Garantie des Privateigentums redende Bestimmung enthalten ist, so kann man den ersten Satz dieses § nur als eine Garantie des Jnstituts und nicht auch als eine Garantie konkreter Einzelfälle des Privateigentums auffassen; während im zweiten Satz dieses § zweifellos von konkreten Eigentumsverhältnissen die Rede ist.

Da aber die estnische Staatsverfassung diese konkreten Eigentumsverhältnisse ausschliesslich gegen Verwaltungsakte praeter legem und nicht (wie sich aus den obenstehenden Ausführungen ergeben hat) auch gegen Gesetzgebungsakte (allgemeine oder ad hoc erlassene) sichert, so kann man auf Grund des zweiten Satzes des § 24 für die konkreten Eigentumsverhältnisse (ebenso wie z.B. für das Jnstitut der Unantastbarkeit der Wohnung) kein sogenanntes absolutes, sondern ausschliesslich ein relatives Schutzrecht durch die estnische Staatsverfassung in Anspruch nehmen; denn, wie ich oben bereits andeutete, ist die Enteignungsgesetzgebung inhaltlich insofern unbeschränkt, als die verfassungsmäszige Forderung, dass sie ausschliesslich im allgemeinen Jnteresse gehandhabt werden soll, praktisch (wie gesagt) kaum eine Bedeutung hat, und insofern, als die Bestimmungen des § 24 sonst keinerlei ausdrückliche Beschränkungen für den Jnhalt der Enteignungsgesetze enthalten

So fehlt z.B. in § 24 der estnischen Staatsverfassung die sogenannte Entschädigungsklausel des Art, I53 der Weimarer Reichsverfassung, dessen zweiter Absatz folgenderkaszen lautet: "Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorge-

nommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Entschädigung ist im Streitfalle der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen." Hieraus ergibt sich, dass nach der Weimarer Reichsverfassung eine entschädigungslose Enteignung entweder garnicht (Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden) oder nur auf Grund entsprechender Reichsgesetze möglich ist (vgl. G e r h a r d A n s c h ü t z, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom II. August I9I9, 5. Auflage, S.395 f.), während in § 24 der estnischen Staatsverfassung eine diesbezügliche Entschädigungsbestimmung fehlt.

Dies bedeutet aber natürlich nicht, dass in § 24 der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich von einer entschädigungslosen Enteignung die Rede ist. Denn obgleich § 24 die entschädigungslose Enteignung keineswegs verbietet, wird hier doch ebensowenig das Jnstitut einer Enteignung gegen Entschädigung ausgeschlossen. Und obgleich eine Entschädigung lt. § 84 der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich auf Grund eines Gesetzes gezahlt werden kann und wenngleich in der estnischen Staatsverfassung nirgends von einer Pflicht der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger zur Entschädigungszahlung die Rede ist, wird vielmehr ausschliesslich aus praktisch=politischen Gründen das Jnstitut der Enteignung gegen Entschädigung die Regel sein; und wenn auch an dieser Stelle die wissenschaftlichen Schranken einer rein juristischen Untersuchung gezogen sind, so können wir doch noch die Feststellung machen, dass diese praktisch=politischen Ursachen (d.h. die verschiedenen Erwägungen der Zweckmässigkeit) die Freiheit der Legis-

lative eventuell wirksamer einschränken können, als hierzu verfassungsmässige Paragraphen imstande sind.

Dann aber gibt es vor allem noch ein anderes wichtiges Rechtsinstitut der estnischen Staatsverfassung, das unter anderem auch die verwaltungsrechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Bürgern auf dem Gebiet der Enteignungsgarantie regelt und an dem sich auch der uneingeschränkte Wille des staatlichen Enteignungsgesetzgebers juristisch zu brechen hat. Es ist dies der verfassungsmässige Grundsatz der Rechtsgleichheit, dessen verschiedenen Erscheinungsformen lt. § 6 der estnischen Staatsverfassung wir uns nunmehr im Einzelnen zuzuwenden haben.

VI. § 6 der estnischen Staatsverfassung, in dem der wichtige Grundsatz der Rechtsgleichheit enthalten ist, lautet folgendermassen: "Alle estnischen Bürger sind vor dem Gesetz gleich. Es kann keine öffentlichrechtlichen Vorrechte und Nachteile geben, die von der Geburt, der Konfession, dem Geschlecht, dem Stande oder der Nationalität abhängen. Jn Estland gibt es keine Stände und Standestitel." Eine ähnliche Bestimmung findet sich in Art. IO9 der Weimarer Reichsverfassung, dessen erster Teil folgendermassen lautet: "Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich.- Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.- Oeffentlichrechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt und des Standes sind aufzuheben. Adelsbezeichnungen gelten nur als ein Teil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden....."

Wie sich aus dem Wortlaut des § 6 der estnischen Staatsverfassung ersehen lässt, handelt es sich hier um zwei verschiedene Bestimmungen über das Prinzip der Rechtsgleichheit. Während aber in § 24 der estnischen

Staatsverfassung im ersten Satz ein sogenanntes absolutes und im zweiten Satz ein sogenanntes relatives Schutzrecht enthalten ist, finden wir im ersten Satz des § 6 der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich ein sogenanntes relatives Schutzrecht, während sich für den zweiten Satz dieses § ein sogenanntes absolutes Schutzrecht nachweisen lässt. Dieselbe Frage nach dem Sinn des Satzes von der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz ist auch bei der Jnterpretation des Art. I09 der Weimarer Reichsverfassung akut geworden; und mit Recht bemerkt G e r h a r d A n s c h ü t z (vgl. a.a.O. S. 304 f. und die dort angegebene wissenschaftliche Literatur mit zustimmenden und entgegengesetzten Auffassungen), dass Gleichheit vor dem Gesetz nicht Gleichheit des Gesetzes bedeutet. Der erste Satz des § 6 der estnischen Staatsverfassung und der erste Absatz des Art. I09 der Weimarer Reichsverfassung "spricht nicht davon, was in den Gesetzen stehen soll, sondern sagt, dass das Gesetz, einerlei wer der ist, an den es sich richtet, rückhaltlos angewendet werden soll. Er befiehlt Gleichheit vor dem Gesetz, nicht Gleichheit des Gesetzes, er ist eine Richtschnur nicht für den, der das Gesetz gibt, sondern für den, der es handhabt; Gleichheit "vor dem Gesetz" ist demnach Gleichheit vor dem Richter und der Verwaltung. Die Gesetze sollen vollzogen werden ohne Ansehen der Person; mehr darf man aus dem Satze nicht herauslesen. Ueber den Jnhalt der Gesetze schreibt der Satz nichts vor, verbietet also auch nicht die Einführung oder Aufrechterhaltung von Sonderrechten und Privilegien. Die Behauptung, dass ein durch die Gesetzgebung erteiltes (nutzbringendes oder lästiges) Privileg verfassungswidrig oder sonst rechtsungültig sei, kann niemals auf Abs. I gestützt, sondern muss anderweit nachgewiesen werden." (G e r h a r d A n s c h ü t z, a.a.O. S. 305).

Diese für das deutsche Reichsrecht durchaus zutreffende - wenngleich nicht unumstrittene (vgl. Gerhard Anschütz, a.a.O.S. 305 f.) - Anschauung ist aus verschiedenen Gründen auch für den ersten Satz des § 6 der estnischen Staatsverfassung als zutreffend anzuerkennen; und zwar: I) weil (wie oben bereits erwähnt) die Vermutung in Zweifelsfällen für die inhaltliche Unbeschränktheit der Legislative zu sprechen hat; und dass ein absolutes Schutzrecht in oben angedeuteten Sinne aus dem ersten Satz des § 6 der estnischen Staatsverfassung sich nicht mit aller Sicherheit nachweisen lässt, ist jedenfalls unbestreitbar; 2) weil ein ganz allgemeines Verbot an die Legislative, den Gesetzesinhalt in subjektiver Beziehung zu differenzieren, den zahlreichen gesetzgeberischen und staatspolitischen Zweckmässigkeitserwägungen (wie z.B. Jndividualisierung nach der Leistungsfähigkeit) widersprechen würde, die die gegenwärtige Gesetzgebung fortwährend befolgt, ohne sie gleichzeitig als Verfassungswidrigkeit zu betrachten; und 3) weil in der Ansicht, die fragliche Bestimmung beziehe sich nicht auf die Legislative, sondern ausschliesslich auf die Verwaltung und auf die Gerichtsbarkeit, durchaus nicht etwa die undemokratisch Auffassung enthalten ist, dass die Legislative das Prinzip der Rechtsgleichheit überhaupt nicht zu beachten braucht.

Jn der soeben citierten Jnterpretation von A n s c h ü t z ist vielmehr ausschliesslich davon die Rede, dass sich letzteres (d.h. die Gebundenheit der Legislative) nicht aus dem fraglichen Satz des Art. I09 der deutschen Reichsverfassung - bezw. des § 6 der estnischen Staatsverfassung - ableiten lässt. Dagegen sind sowohl in der deutschen Reichsverfassung als auch in der estnischen Staatsverfassung andere sehr wesentliche Be-

stimmungen über die Rechtsgleichheit enthalten, die die Freiheit der Legislative inhaltlich beschränken. Hierher gehört zunächst der zweite Satz des § 6 der estnischen Staatsverfassung, der nicht alle öffentlichrechtlichen Vorrechte und Nachteile (etwa in der allgemeinen Fassung des ersten Satzes dieses §) verbietet, sondern nur diejenigen, die von der Geburt, der Konfession, dem Geschlecht, dem Stande oder der Nationalität abhängig sind; und ausserdem gehören hierher: I) der dritte Satz dieses §, in dem die Aufhebung der Stände und Standestitel enthalten ist; 2) § 7 der estnischen Staatsverfassung, der die Verleihung von Orden und Ehrenzeichen verbietet; und 3) insofern auch § 24 der estnischen Staatsverfassung, als hier von einer Garantie des Privateigentums für alle Bürger die Rede ist, die (vgl. hierzu die Betrachtungen weiter unten über die Rechtsgleichheit auf dem Gebiet der Eigentumsgarantie) eine Enteignung auch im Einzelfall nur nach sachlichen Merkmalen, nicht aber auch aus persönlichen Motiven heraus gestattet.

Jn allen diesen Fällen ergibt sich aus der in dieser Beziehung einwandfreien Fassung der in Betracht kommenden Teile dieser §§, dass hier nicht nur eine Einschränkung für die Freiheit der Verwaltungs= und Gesichtspraxis vorhanden ist, sondern auch eine inhaltliche Beschränkung für die Freiheit der Legislative; denn der Staat ist auf Grund dieser §§ dazu verpflichtet, keinerlei Gesetze zu erlassen, deren Jnhalt der Gleichberechtigung der Geburt, der Konfession, des Geschlechts, des Standes oder der Nationalität widerspricht, in denen eine Wiederherstellung der Stände und Standestitel enthalten ist, die es möglich machen, einzelne Bürger durch Verleihung von Orden und Ehrenzeichen auszuzeichnen, und die endlich (vgl. hierüber weiter unten) aus persön-

lichen Motiven heraus (d.h. nach subjektiven Merkmalen) eine Enteignung im Einzelfalle enthalten.

Einzelne dieser Formen des Prinzips der Rechtsgleichheit sind nunmehr, soweit hierzu ein besonderes wissenschaftliches Jnteresse vorliegt, im Einzelnen etwas näher zu untersuchen; wobei es keinen praktischen Unterschied ausmacht, ob die "Gleichheitsrechte" als subjektive öffentliche Rechte des Einzelnen gegen den gesetzgebenden Staat konstruiert werden können, oder ob man ihnen ausschliesslich die Eigenschaft von Reflexen des objektiven Rechts zuerkennt; denn in jedem Falle handelt es sich hier um einen Schutz des Einzelnen und seiner gesellschaftlichen Stellung gegen die gesetzgeberischen oder administrativen Auswirkungen einer eventuellen obrigkeitlichen Willkür; d.h. aber mit anderen Worten: Diese Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung sind nicht zur staatlichen Kompetenzbestimmung geschaffen, sondern zur Regelung der verwaltungsrechtlichen Beziehungen zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung einerseits und den Einzelpersonen andererseits.

I) Die Begriffsbestimmung für die Gleichberechtigung der Geburt, der Konfession, des Geschlechts und des Standes bietet insofern keine wissenschaftlichen Schwierigkeiten, als sich das verfassungsmässig verbotene Gegenteil begrifflich leicht von dem verfassungsmässig geschützten Prinzip abgrenzen lässt. Schwieriger ist dagegen die Bestimmung des Begriffs der nationalen Gleichberechtigung; denn hier entsteht die wichtige Frage, wie weit die Gesamtheit der obrigkeitlichen Befugnisse, die den nationalen Selbstverwaltungskörperschaften gegen ihre Mitglieder zustehen, dem Prinzip der nationalen Gleichberechtigung entspricht oder widerspricht. Jnsbesondere entsteht die Frage, ob und wie weit die Besteuerung

zu Gunsten der nationalen Selbstverwaltungskörper-schaften oder eine eventuell zu schaffende Zwangsmitgliedschaft für die Angehörigen einer nationalen Minderheit zu ihrer nationalen Selbstverwaltungseinheit mit dem Prinzip der nationalen Gleichberechtigung in Einklang steht.

Um diese Frage richtig beantworten zu können, müssen wir uns dem ersten Absatz des § 26 der estnischen Staatsverfassung zuwenden, welcher folgendermaszen lautet: "Die Aufzählung der Rechte und Freiheiten der Bürger in den vorstehenden §§ (6-24) schliesst die anderen Rechte nicht aus, die sich aus dem Sinn dieses Grundgesetzes ergeben oder sich mit ihm im Einklang befinden." Wenn wir diese Bestimmung bei der Jnterpretation des Prinzips der nationalen Gleichberechtigung in Betracht ziehen, so müssen wir die Feststellung machen, dass die Gesamtheit derjenigen Hoheitsrechte, die § 2I der estnischen Staatsverfassung oder die Gesetzgebung über die nationale Selbstverwaltung den nationalen Selbstverwaltungskörperschaften gegen ihre Mitglieder etwa zuweist, keineswegs dem Prinzip der nationalen Gleichberechtigung des § 6 der estnischen Staastverfassung widerspricht; denn dass § 2I öffentlichrechtliche Jnstitutionen und nicht privatrechtliche Vereinigungen gemeint haben muss, habe ich bereits bei der Betrachtung des sogenannten aktiven Rechtsstatus nachgewiesen; und dass diese öffentlichrechtlichen Jnstitutionen mit besonderen Hoheitsrechten ausgestattet sind, widerspricht nicht nur nicht der estnischen Staatsverfassung, sondern ist im Gegenteil sogar (wenn man das Wesen der öffentlichrechtlichen Körperschaft in Betracht zieht) eine begrifflich direkt notwendige Erscheinung.

2) Eine andere wichtige Fragestellung entsteht bei der rechtswissenschaftlichen Qualifikation der in § 7 enthaltenen Bestimmung über die Orden und Ehrenzeichen,

welche folgendermaszen lautet: "Die estnische Republik verleiht ihren Bürgern, ausser den Militärpersonen während des Krieges, keinerlei Orden und Ehrenzeichen. Desgleichen haben die Bürger Estlands nicht das Recht, Orden und Ehrenzeichen auswärtiger Staaten anzunehmen."

Es fragt sich nun, wie man die Bestimmungen dieses § rechtswissenschaftlich qualifizieren soll. Eine staatsrechtliche Kompetenzbestimmung (d.h. eine objektivrechtliche Abgrenzung der verfassungsmässigen Befugnisse verschiedener Staatsorgane) ist in ihnen jedenfalls nicht enthalten. Der erste Satz dieses § enthält statt dessen eine Regelung der öffentlichrechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Bürgern auf einem bestimmten Spezialgebiet. Der Staat verpflichtet sich nämlich im Jnteresse der Rechtsgleichheit der Einzelpersonen von einer Verleihung von Orden und Ehrenzeichen an dieselben Abstand zu nehmen; und insofern handelt es sich jedenfalls um eine verwaltungsrechtliche Bestimmung. Dennoch wird man aber selbst dann, wenn man sich eine mehr oder weniger weitumfassende Begriffsbestimmung des subjektiven Rechts zueigen macht, keineswegs ein Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und bestimmten Bürgern feststellen können; denn ein bestimmtes Rechtssubjekt auf der Untertanenseite lässt sich hierbei nicht nachweisen. Denn dass jemand berechtigt sein sollte, keine Orden und Ehrenzeichen zu empfangen, erscheint sinnlos; und dass jemand das Recht haben sollte, gegen eine Verleihung von Orden und Ehrenzeichen an seine Mitbürger rechtlich einzuschreiten, lässt sich nicht nachweisen. Jnsofern wird man die Gebundenheit des Staates, die sich aus § 7 der estnischen Staatsverfassung ableiten lässt, am zweckmässigsten als Reflex objektiven Rechts oder als subjektives Recht in statu nascendi (nicht aber als objektives Recht) konstruieren müssen; denn hierdurch könnte man erstens andeuten, dass ein sub-

jektives öffentliches Rechtsverhältnis fehlt; zweitens könnte man aber hiermit auch die Feststellung machen, dass es sich dennoch um die Regelung publizistischer Beziehungen zwischen Staat und Untertanen handelt und nicht ausschliesslich um eine staatsrechtliche Kompetenzbestimmung.

Während also hier von einem subjektiven Recht (bezw. subj. Pflicht) in statu nascendi die Rede ist, könnte man dagegen den zweiten Satz des § 7 etwa als "objektives Recht in statu nascendi" qualifizieren. Denn hier handelt es sich nicht nur nicht um eine Beziehung zwischen Staat und Bürgern, sondern auch solange nicht um eine Rechtsnorm, solange der Wille des Staates zur Unrechtsfolge fehlt (vgl. hierüber H a n s K e l s e n; Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Kapitel VII - X; und Allgemeine Staatslehre, Kapitel III). Natürlich steht es der einfachen Gesetzgebung jederzeit frei, durch die Schaffung einer Unrechtsfolge den zweiten Satz des § 7 zu einem Rechtssatz (etwa zu einem strafrechtlichen Rechtssatz) zu machen. Aber irgend eine im eigentlichen Sinne dieses Wortes verwaltungsrechtliche Bedeutung würde er hierdurch nicht erhalten, da eine verwaltungsrechtliche Beziehung zwischen Estlands Staat und seinen Bürgern, d.h. eine Beziehung, die sich auf die öffentliche Verwaltung bezieht, hierbei nach wie vor fehlt und nicht etwa durch die Androhung einer Sanktion geschaffen wird.

3) Endlich müssen wir in diesem Zusammenhang über die Frage Klarheit schaffen, welche Bedeutung dem § 24 der estnischen Staatsverfassung vom Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit aus zukommt. Denn, wie bereits oben erwähnt werden konnte, bedeuten die Worte "jedem Bürger" in der Garantie des Eigentumsinstituts nicht nur einen theoretischen Hinweis auf die Rechtsgleichheit, sondern auch eine praktische Einschränkung der gesetzgeberischen

(und natürlich auch administrativen) Enteignungsbefugnisse des Staates. Und zwar lässt sich diese Einschränkung in den Grundsatz zusammenfassen, dass der Staat keinerlei Enteignung vornehmen darf, die nachgewiesenermassen dem Prinzip der Rechtsgleichheit widerspricht. Dies bedeutet aber nichts anderes, als dass jede Enteignung ausschliesslich, nach sachlichen, niemals aber nach persönlichen Merkmalen stattzufinden hat. Denn nur dann, wenn das Enteignungsmerkmal einen objektiven Charakter trägt (z.B. bei einer Enteignung bestimmter Rechtsobjekte), kann von einer Garantie des Eigentumsinstituts die Rede sein. Wenn sich dagegen die Enteignung ausschliesslich oder teilweise nach subjektiven Merkmalen richtet (z.B. bei einer Enteignung des ganzen Vermögens oder eines Vermögensteiles bestimmter Persönlichkeiten), so kann von einer Garantie des Eigentumsinstituts inbezug auf die der Enteignung unterliegenden Persönlichkeiten nicht mehr die Rede sein. Aus dem Gesagten ergibt sich die Schlussfolgerung, dass in allen allgemeinen und auch in allen für den Einzelfall erlassenen Enteignungsgesetzen ausschliesslich die der Enteignung unterliegenden Rechtsobjekte ohne Hinweis auf die Eigentümer zu bestimmen sind, da ein Hinweis auf bestimmte Rechtssubjekte, deren Eigentum der Enteignung unterliegen soll, dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und den Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung widerspricht.

VII. Diese Feststellung bezieht sich aber nicht auf die Ausländer, sondern ausschliesslich auf die Staatsbürger der Republik Estland; und hiermit sind wir bei der konkreten Beantwortung jener Frage angelangt, die wir bereits oben gestellt haben und die sich auf den persönlichen Geltungsbereich der verfassungsmässigen Schutz=

und Freiheitsrechte bezieht.

Bei der Beantwortung dieser Frage müssen wir das bereits mehrfach erwähnte Prinzip von der praesumtiven Unbeschränktheit der Staatsgewalt zum Ausgangspunkt nehmen. Denn auch hier spricht die Praesumtion für die Freiheit der Staatsgewalt im Falle des Zweifels; und aus diesem Grunde sind nicht nur diejenigen §§, in denen ausdrücklich von den "estnischen Staatsbürgern" die Rede ist, auf die Jnländer unter Ausschluss der Ausländer zu beschränken, sondern auch alle diejenigen Bestimmungen, bei denen es zweifelhaft ist, ob die estnische Staatsverfassung ihre Anwendung auf die Ausländer im Auge hat. Gleichzeitig müssen wir aber die Feststellung machen, dass speziell inbezug auf die Schutzrechte der persönliche Geltungsbereich mit genügender Sicherheit sich bestimmen lässt; da die Unantastbarkeit der Person wegen des kategorisch=allumfassenden Ausdruckes "niemand" und das Briefgeheimnis und das Geheimnis der Nachrichtenübermittelung aus praktisch=technischen Erwägungen heraus auf alle Einwohner Estlands sich beziehen müssen; während die Beschränkung des Jnstituts der Unantastbarkeit der Wohnung ganz allgemein(also sowohl inbezug auf die Ausländer als auch inbezug auf die Jnländer) der einfachen Gesetzgebung vorbehalten bleibt. Dagegen beziehen sich die verfassungsmässigen Bestimmungen über die Rechtsgleichheit, über die Eigentumsgarantie und über die Rechte am Schluss des § 8 der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich auf die Staatsbürger der Republik Estland.

Doch muss man in diesem Zusammenhange darauf aufmerksam machen, dass die estnische Staatsverfassung natürlich keineswegs einer etwaigen Bestimmung einfacher Gesetze im Wege steht, die die Ausländer auch in dieser Beziehung den Jnländern juristisch gleichstellt, und dass

völkerrechtliche und aussenpolitische Erwägungen und verschiedene andere Gründe der politischen Zweckmässigkeit die Legislative und die Verwaltung eines Staates vielfach dazu veranlassen können, die Ausländer nicht nur den eigenen Bürgern gleichzustellen, sondern auch sogar in gewisser Hinsicht zu privilegieren. Die nähere Betrachtung dieser Tatsache gehört indessen nicht mehr in diesen Zusammenhang; und hiermit haben wir unsere Untersuchungen über die verfassungsmässigen Schutzrechte abgeschlossen, so dass wir uns nunmehr der Betrachtung der verfassungsmässigen Freiheitsrechte im engeren Sinne zuzuwenden haben.

§ II. Die Freiheitsrechte des Einzelnen. Bei den Freiheitsrechten des Einzelnen handelt es sich um das Recht der Freizügigkeit, das Recht der freien Berufswahl, die Glaubens= und Gewissensfreiheit, das Recht der freien Meinungsäusserung, die Freiheit der künstlerischen und wissenschaftlichen Betätigung, das Recht der freien Nationalitätsbestimmung, das Recht auf muttersprachlichen Unterricht und die Sprachbestimmungen der §§ 22 und 23 der estnischen Staatsverfassung. Diese Rechte lassen sich folgendermassen gruppieren: I) wirtschaftspolitische Freiheitsrechte; 2) kulturpolitische Freiheitsrechte; und 3) nationalpolitische Freiheitsrechte. Die wirtschaftspolitischen Freiheitsrechte bilden eine Schranke der staatlichen Wirtschaftspolitik, die kulturpolitischen eine Schranke der staatlichen Kulturpolitik, die nationalpolitischen Freiheitsrechte eine Schranke der staatlichen Nationalitätenpolitik. Hierüber ist nun folgendes zu bemerken.

I. Zu den wirtschaftspolitischen Freiheitsrechten gehören das Recht der Freizügigkeit und das Recht der freien Berufswahl.

I) Das Recht der Freizügigkeit ist in § I7 der est-

nischen Staatsverfassung enthalten, welcher folgendermassen lautet: " Der Verkehr und der Wechsel des Wohnorts ist in Estland frei. Jn der Betätigung dieser Freiheit kann niemand beschränkt oder behindert werden, es sei denn durch die Gerichtsbehörden.- Aus sanitären Gründen können auch andere Jnstitutionen die Betätigung dieser Freiheit beschränken und behindern in den Fällen und in der Ordnung, die in den entsprechenden Gesetzen vorgesehen sind." Wie sich hieraus ersehen lässt, bezieht sich das verfassungsmässige Recht der Freizügigkeit nicht nur auf die Jnländer, sondern auch auf die Ausländer; und es beschränkt nicht nur die Freiheit der Verwaltungsorgane, sondern auch die Freiheit der Legislative. Denn in § I7 der estnischen Staatsverfassung ist nicht nur das kategorische,"niemand" (etwa nach Analogie des § 8 der estnischen Staatsverfassung) enthalten, sondern auch eine inhaltliche Einschränkung für die Legislative, die hier im Gegensatz zum Begriff der "allgemeinen Jnteressen" in § 24 einen durchaus bestimmbaren und bestimmten Charakter trägt, so dass die Legislative die Verfassung verletzen würde, wenn sie diese inhaltliche Einschränkung überschreitet. Und zwar würde jedes Gesetz (mit alleiniger Ausnahme der Gesetze über die Vollmachten der Gerichtsbehörden und dann natürlich auch der Gesetze über die Ausnahmegewalt während des Ausnahmezustandes) § I7 der estnischen Staatsverfassung zuwiderlaufen, wenn es aus anderen als sanitären Gründen eine Einschränkung der Verkehrsfreiheit gestattet.

Ebenso muss eine andere Frage, die in diesem Zusammenhange auftauchen könnte, durchaus zu Gunsten der Freiheit der Einzelpersonen entschieden werden; da sich eine derartige Jnterpretation aus der Bedeutung des § I7 der estnischen Staatsverfassung ergibt. Es ist dies die Frage, ob sich das verfassungsmässige Recht der Freizügigkeit

ausschliesslich auf die Binnen= oder auch auf die Auswanderung bezieht. Den Standpunkt einer restriktiven Jnterpretation hat sich die Verwaltungspraxis des Jnnenministeriums zueigen gemacht, indem gelegentlich einer Reihe von estnischen Staatsangehörigen die Ausfertigung von Auslandpässen zur dauernden Auswanderung nach Uebersee aus Motiven der Bevölkerungspolitik verweigert wurde und indem hierzu als juristische Begründung angeführt wurde, dass der § I7 der estnischen Staatsverfassung sich ausschliesslich auf das Recht der Freizügigkeit innerhalb der estnischen Staatsgrenzen bezieht, nicht aber auch auf die Auswanderung. Das Staatsgericht hat sich dieser restriktiven Jnterpretation angeschlossen. Allein (meiner Ansicht nach) zu Unrecht. Denn § I7 lautet nicht: "der Verkehr und der Wechsel des Wohnorts in Estland ist frei....."; sondern er lautet: "der Verkehr und der Wechsel des Wohnorts ist in Estland frei....." Wenn die erstere Version vorliegen würde, so könnte man allerdings interpretieren: Es besteht das Jnstitut der Freizügigkeit innerhalb der estnischen Staatsgrenzen. Da aber die letztere Version vorliegt, so muss die Jnterpretation heissen: Jn der estnischen Rechtsordnung besteht das Jnstitut der Freizügigkeit (d.h. nicht nur innerhalb der estnischen Staatsgrenzen, sondern auch inbezug auf die Auswanderung). Die Worte "in Estland" bedeuten also ebenso wie etwa in § 8 der estnischen Staatsverfassung, nichts anderes, als einen Hinweis auf die in Estland geltende Rechtsordnung; keineswegs aber eine räumliche Einschränkung für den Geltungsbereich der Verkehrsfreiheit.

Aus dem Gesagten ergibt sich aber natürlich noch keineswegs, dass der Staat auch dann nicht die Auswanderung usw. verbieten kann; wenn dieses Verbot notwendig ist zur Garantie für die Erfüllung bestehender Rechtspflichten.

Diese Möglichkeit hat auch die estnische Staatsverfassung in § 26 ausdrücklich anerkannt, dessen erster Abschnitt folgendermaszen lautet: "Die Aufzählung der Rechte und Freiheiten der Bürger in den vorstehenden §§ (6-24) schliesst die anderen Rechte nicht aus, die sich aus dem Sinn dieses Grundgesetzes ergeben oder sich mit ihm in Einklang befinden." Dagegen würde die Verweigerung von Auslandpässen an bestimmte Einzelpersonen ausschliesslich aus politischen (z.B. ausschliesslich aus bevölkerungspolitischen) Gründen (d.h. ausschliesslich aus frei zu erwägenden Zweckmässigkeitsgründen; z.B. um die zahl~~ungs~~en mässige Bevölkerungsbewegung positiv zu beeinflussen) der estnischen Staatsverfassung auch insofern zuwiderlaufen, als sie dem verfassungsmässigen Prinzip der Rechtsgleichheit (durch die tatsächliche Bevorzugung der Herausgelassenen vor den aus allgemeinpolitischen Gründen zurückgehaltenen) widerspricht.

2) Das Recht der freien Berufswahl ist in § I9 der estnischen Staatsverfassung enthalten, welcher folgendermaszen lautet: "Die Freiheit, einen Lebenslauf zu wählen und Unternehmungen landwirtschaftlichen, kommerziellen oder industriellen sowie sonstigen wirtschaftlichen Charakters zu eröffnen und zu exploitieren, ist in Estland garantiert. Jn der Betätigung dieser Freiheit kann niemand, es sei denn auf Grund und in den Grenzen der Gesetze, beschränkt oder behindert werden." Wiesich hieraus ersehen lässt, handelt es sich hierbei nur um ein sogenanntes relatives Freiheitsrecht, d.h. um ein solches, in dem ausschliesslich eine Beschränkung der öffentlichen Verwaltungsorgane, nicht aber auch der einfachen Gesetzgebung enthalten ist. Andererseits bezieht sich aber § I9 nicht nur auf die Jnländer, sondern auch auf die Ausländer, weil in ihm gleichfalls der kategorische Ausdruck "niemand" enthalten ist.

Da aber die einfache Gesetzgebung durch das verfassungsmässige Recht der freien Berufswahl keine inhaltliche Einschränkung findet, so widerspricht z.B. das Gesetz betreffend die Erteilung von Dienstbewilligungen an die Ausländer von I927 auch nicht dem § I9 der estnischen Staatsverfassung (lt. § I dieses Gesetzes kann ein Ausländer, der sich nach Jnkrafttreten dieses Gesetzes in Estland niederlässt, hier nur mit Erlaubnis des Ministeriums des Jnnern in Dienst treten, falls durch ein Abkommen mit dem Staat, dessen Bürger der Ausländer ist, nichts abweichendes bestimmt wird; lt.§ 3 dieses Gesetzes wird die Erlaubnis für eine Frist bis zu einem Jahr erteilt und kann auch vor Ablauf der Frist annulliert werden; ein Ausländer, der ohne Erlaubnis in Dienst tritt, kann in der Ordnung der §§ 365 und 367 des Gesetzes über die Ordnung und Sicherheit aus dem Lande ausgewiesen werden (§ 4); und lt. § 5 gibt es gegen die Entscheidung des Jnnenministers in diesen Angelegenheiten kein Klagerecht.

II. Zu den kulturpolitischen Freiheitsrechten gehören die Glaubens= und Gewissensfreiheit einerseits und das Recht der freien Meinungsäusserung sowie die Freiheit der künstlerischen und der wissenschaftlichen Betätigung andererseits.

I) Die Bestimmung über die Glaubens= und Gewissensfreiheit ist in § II der estnischen Staatsverfassung enthalten, welcher folgendermaszen lautet: "Jn Estland herrscht Glaubens= und Gewissensfreiheit. Niemand ist gezwungen konfessionelle Akte zu verrichten, Mitglied eines konfessionellen Verbandes zu sein oder öffentliche Verpflichtungen zum Besten eines solchen Verbandes zu tragen. Die Ausübung religiöser Zeremonien ist unbehindert, falls dies nicht der öffentlichen Ordnung und Moral widerspricht. Die Zugehörigkeit zu einer Konfession und die Weltanschau-

uns können nicht als Entschuldigung gelten bei Verübung eines Verbrechens oder wenn jemand sich der Erfüllung der Bürgerpflichten entzieht.- Eine Staatskonfession gibt es in Estland nicht." Hieraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass eine Glaubensgemeinschaft als solche nicht mehr als Träger der öffentlichen Verwaltung auftreten kann; da ihr sowohl das Jnstitut der Zwangsmitgliedschaft, als auch das Recht der Steuererhebung usw. fehlt. Wo kirchliche Organe dennoch mit öffentlichrechtlichen Verwaltungsaufgaben betraut worden sind, da handeln sie nunmehr nicht etwa als Organe der Glaubensgemeinschaft, sondern ausschliesslich als Organe des Staates. Die sich hieraus ergebende "Trennung von Staat und Kirche" ist durch das Gesetz betr. die religiösen Gemeinschaften und ihre Verbände vom 29. Oktober I925 und durch das Gesetz über die Zivilstandsregister vom 30. Oktober desselben Jahres näher bestimmt worden.

Jedenfalls wird aber durch § II der estnischen Staatsverfassung ausschliesslich der zwangsmässige, nicht aber auch der freiwillige Zusammenschluss zu Glaubensgemeinschaften verboten. Dies ergibt sich allerdings nicht so sehr aus § II der estnischen Staatsverfassung, der wohl mehr die individuell=persönliche Glaubens= und Gewissensfreiheit im Auge hat, d.h. den Schutz des Einzelnen gegen kirchlichen Zwang (von Seiten der Kirche) und gegen konfessionelle Unterdrückung (von Seiten des Staates), als vielmehr aus § I8 der estnischen Staatsverfassung, wo von der Vereinsfreiheit (also auch von der religiösen Vereinsfreiheit) die Rede ist. Wie dem aber auch sei: § I und § 3 des Gesetzes betr. die religiösen Gemeinschaften und ihre Verbände vom 29. Oktober I925, in denen sich der Grundgedanke der Trennung zwischen Staat und Kirche verkörpert, gründen sich jedenfalls beide auf diesbezügliche Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung, in denen direkt oder

indirekt von der Gründung und Mitgliedschaft konfessioneller Gemeinschaften die Rede ist. § I des Gesetzes vom 29. Oktober I925 lautet folgendermaszen: "Die Bürger der Republik Estland haben das Recht, sich zu religiösen Gemeinschaften zusammenzuschliessen. Der Staat seinerseits unterstützt oder privilegiert keine einzige Gemeinschaft resp. keinen Verband." Und in § 3 dieses Gesetzes heisst es: "Ueber die Zugehörigkeit zu einer religiösen Gemeinschaft und den Austritt aus einer solchen entscheidet jedermann selbst. Hinsichtlich Kinder entscheiden bis zu deren I6. Lebensjahr die Eltern, Vormünder oder Pfleger." Von einer näheren Betrachtung dieses Gesetzes und von einem Vergleich desselben mit den ausländischen Kirchenrechtssystemen müssen wir indessen Abstand nehmen, da eine derartige Betrachtung den Rahmen einer Abhandlung über die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung methodologisch und inhaltlich doch zu sehr überschreitet.

2) Das Recht der freien Meinungsäusserung findet sich in § I3 der estnischen Staatsverfassung, welcher folgendermaszen lautet: "Jn Estland herrscht Freiheit der Gedankenäusserung in mündlicher, gedruckter, schriftlicher, bildlicher und plastischer Darstellung. Diese Freiheit kann nur zum Schutz der Moral und des Staates eingeschränkt werden.- Eine Zensur gibt es in Estland nicht." Hieraus ergibt sich, dass die estnische Staatsverfassung I) erstens eine Einschränkung des Rechts der freien Meinungsäusserung, die nicht zum Schutz der Moral und des Staates vorgenommen wird, und 2) zweitens eine Einschränkung der Pressefreiheit durch das Mittel der Zensur(d.h. durch das Mittel der Präventivkontrolle) ausdrücklich verbietet.

Welche Meinungsäusserungen der Moral und der Si-

cherheit des Staates zuwiderlaufen, kann solange, wie hierüber noch keine Gesetze erlassen sind, auch auf dem Wege des Verordnungsrechts bestimmt werden (vgl. hierzu meine Auffassung über das estnische Verordnungsrecht in § 3 dieser Abhandlung); denn wichtig ist hierbei, dass in § I3 der estnischen Staatsverfassung keine besonderen Bestimmungen darüber enthalten sind, dass etwa nur Gesetze darüber bestimmen sollen, welche Meinungsäusserung der Moral und der Sicherheit des Staates widerspricht. Wenn nun aber ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen über die Frage vorhanden sind, in welchen Fällen die Meinungsäusserungen im Jnteresse der Moral und des Staates zu beschränken sind, so bleibt für Verordnungen, die den Rahmen einer Ausführungsverordnung überschreiten, insofern kein Raum, als ein Gesetz, das bestimmte Fälle aufzählt, in denen die freie Meinungsäusserung Beschränkungen zum Schutze der Moral und der Sicherheit des Staates unterliegt, von der stillschweigenden Voraussetzung ausgeht, dass es für alle anderen Fälle das Recht der freien Meinungsäusserung gestattet. Ein solches Gesetz ist z.B. das estnische Pressegesetz von I923 (R.T. № 43-I923; vgl. hierüber E. M e t s, Administratiiv= ja finantsteadusте käsiraamat, I927, S. I97 f.); und infolgedessen kann die Pressefreiheit auf dem Verordnungswege nur dann eingeschränkt werden, wenn das Gesetz diese Einschränkungen ausdrücklich gestattet. So kann z.B. die Regierung der Republik die Veröffentlichung von Nachrichten in den periodischen Druckschriften über alle Truppenbewegungen, über die Hilfsmittel des Staatsschutzes und über die Mobilisation zeitweilig verbieten; und auf Grund dieses Rechts ist z.B. im Jahre I924 (R.T. №IO/II - I924) eine Verordnung erlassen worden, die die Veröffentlichung bestimmter Nachrichten ohne direkte Jnformation durch die Regierung der Republik oder durch das Kriegsministerium

auf die Dauer eines Jahres (später bis zum I.Januar I927 prolongiert) ausdrücklich verbietet.

Hieraus ergibt sich, dass die Freiheit der Meinungsäusserung keine unbeschränkte ist; denn sie kann (wie gesagt) zum Schutz der Moral und des Staates eingeschränkt werden; und dass die Legislative den Schutz des Staates (und manchmal auch den Schutz der Moral) unter Umständen in einem sehr weitreichenden Sinne auffassen kann, lässt sich jedenfalls nicht bestreiten. Dagegen hat ihr aber die estnische Staatsverfassung in der Auswahl der Mittel eine sehr wesentliche Grenze gesetzt, indem sie die Zensur (d.h. die Präventivkontrolle) ausdrücklich verbietet. Hieraus ergibt sich also die Schlussfolgerung, dass in Estland ausschliesslich die nachträgliche Kontrolle fertiggedruckter Presseerzeugnisse gestattet ist (vgl. hierüber E. M e t s, a.a.O.).

Dass sich andererseits die verfassungsmässige Garantie der Pressefreiheit auch auf die Ausländer und auf die ausländischen Presseerzeugnisse bezieht, lässt sich dagegen aus dem Text des § I3 der estnischen Staatsverfassung nicht nachweisen, da im ersten Absatz dieses § der kategorische Ausdruck "niemand" nicht enthalten ist und der zweite Absatz nur das Institut der Zensur ganz allgemein (d.h. für alle Presseerzeugnisse) ausgeschlossen hat, nicht aber auch andere Mittel zum Schutz gegen ausländische Presseerzeugnisse (z.B. das gesetzlich vorgesehene Verbot der Einfuhr ausländischer Presseerzeugnisse) verbietet.

Die gleichfalls in diesem Zusammenhang zu erwähnende "Freiheit der Wissenschaft und Kunst und deren Lehre" (im ersten Satz des § I2 der estnischen Staatsverfassung) bildet eigentlich nur eine inhaltliche Ergänzung zu § I3 der estnischen Staatsverfassung und bietet insofern kein

selbständiges wissenschaftliches Jnteresse. Das Gesetz über die öffentlichen Darbietungen von I923 (R.T. N§43-I923) kann man jedenfalls nicht als eine verfassungswidrige Einschränkung dieser Freiheit betrachten ; denn die Freiheit der wissenschaftlichen und künstlerischen Betätigung ist allerdings ein sogenanntes absolutes Freiheitsrecht; aber die freie Meinungsäusserung auf diesem Gebieten (in Gestalt öffentlicher Darbietungen) ist jedenfalls denselben Einschränkungen unterworfen, wie sie in § I3 der estnischen Staatsverfassung für alle Meinungsäusserungen schlechthin enthalten ist; und die für bestimmte Fälle (vgl. § 4 und § 5 des Gesetzes über die öffentlichen Darbietungen) vorgesehene Konzession richtet sich garnicht gegen die Freiheit der künstlerischen und wissenschaftlichen Betätigung, sondern ausschliesslich gegen die unter dem Deckmantel dieser Betätigung eventuell vorgenommenen Attentate gegen den Schutz der Moral oder gegen die Sicherheit des Staates.

III. Zu den nationalpolitischen Freiheitsrechten gehören das Recht der freien Nationalitätsbestimmung, das Recht auf muttersprachlichen Unterricht und die Sprachbestimmungen in den §§ 22 und 23 der estnischen Staatsverfassung.

I) Das Recht der freien Nationalitätsbestimmung ist in § 20 der estnischen Staatsverfassung enthalten, welcher folgendermaszen lautet: "Jeder Bürger Estlands ist frei in der Bestimmung seiner Nationalität. Jn den Fällen, in denen eine persönliche Bestimmung nicht möglich ist, wird nach der im Gesetz vorgesehenen Ordnung verfahren." Diese Bestimmung der estnischen Staatsverfassung, in der nicht nur eine Einschränkung für die Tätigkeit der Verwaltungsorgane, sondern auch eine Einschränkung der Legislative enthalten ist, ist von grosser praktischer Wichtigkeit. So wird z.B. nach den Geset-

zen betreffend die öffentlichen Elementarschulen (§ 4, Anm.) und die öffentlichen Mittelschulen (§ 3, Anm.I und II) die Muttersprache der Schüler nach ihrer Nationalität bestimmt. Sind die Eltern gemischter Nationalität, so erfolgt die Bestimmung der Nationalität der Kinder nach Angabe der Eltern. Gehen die Ansichten der Eltern in dieser Hinsicht auseinander, so gilt als Muttersprache der Kinder die im Hause gebräuchliche Sprache, welche das Kind am besten versteht (vgl. hierüber und zum folgenden S t e p h a n von C s e k e y: "Strafrechtlicher Schutz des freien Nationalitätsbekenntnisses" in der Zeitschrift "Die Stimme der Minoritäten," April I927).

Ebenso ist nach dem Autonomiegesetz von I925 die Teilnahme an der Kulturselbstverwaltung einer völkischen Minderheit freiwillig, und sie erfolgt auf dem Wege der Registrierung. Die Zugehörigkeit zur Selbstverwaltungskörperschaft der entsprechenden Minorität wird lt. § 9 dieses Gesetzes durch das Nationalregister festgestellt, in welches sich estländische Staatsbürger der in § 8 genannten Nationalitäten (nämlich Minderheiten, deren Gesamtzahl nicht kleiner ist, als 3000 Personen) aufnehmen lassen können, welche mindestens I8 Jahre alt sind. Die Kinder bis zum Alter von I8 Jahren der registrierten Glieder einer Minorität gelten nach ihren Eltern als zur Minorität gehörig. Wenn die Eltern verschiedener Nationalität sind, so wird die Nationalität der Kinder nach gemeinsamem Wunsch der Eltern bestimmt. Wenn eine Einigung nicht erzielt wird, so gehört das Kind zur Nationalität des Vaters. Die minderjährigen Kinder von Angehörigen der Minorität, welche das I8. Jahr erreicht haben, gelten nicht als zur entsprechenden Minorität gehörig, falls sie sich nicht im Laufe eines Jahres registrierten haben (über die Vorgeschichte des estnischen

Nationalitätenrechts vgl. E u g e n M a d d i s o n, Die nationalen Minderheiten in Estland und ihre Rechte, I926).

Da also das Jnstitut der freien Nationalitätsbestimmung eine so grosse praktische Rolle spielt, ist ein eventueller strafrechtlicher Schutz dieses verfassungsmässigen Freiheitsrechts von nicht zu unterschätzender juristischer Bedeutung. Dementsprechend hat auch die Kommission zur Ausarbeitung eines neuen Strafgesetzbuches für Estland in Gestalt des § 459 I folgende Formulierung des strafrechtlichen Schutzes für das Recht der freien Nationalitätsbestimmung beschlossen: "Wer sich dessen schuldig macht, durch Gewaltanwendung, strafbare Drohungen, durch Machtmissbrauch oder durch Ausnutzung wirtschaftlicher Abhängigkeit einen volljährigen Bürger dahin zu beeinflussen, dass er seine Nationalität, oder in den im Gesetz vorgesehenen Fällen die Nationalität seiner (seinen) Kinder, gegen eigentlichen Willen anzugeben, bezw. die Angabe zu unterlassen, wird, wenn dann die Angabe der Nationalität der betr. Person gegen ihren eigentlichen Willen tatsächlich erfolgt ist, mit Gefängnis nicht über sechs Monate bestraft. Der Versuch ist strafbar."

Hierzu bemerkt P r o f. von C s e k e y (a.a.O.) folgendes: "Bereits bei den Kommissionsverhandlungen des allgemeinen Teils des neuen Strafgesetzbuches für Estland hat Abg. Werner Hasselblatt, der Führer der deutsch=baltischen Fraktion der estländischen Staatsversammlung ausgeführt, dass auch ein strafrechtlicher Schutz eines wichtigen Freiheitsrechts, nämlich des freien, unbeeinflussten Bekenntnisses der Nationalität, vorgesehen werden muss, um damit dem eindeutigen Sinn des oben angeführten § 20 der Verfassung Rechnung zu tragen. Auf diese Weise wird aus dem dort ausgesprochenen Freiheitsrecht

ein echtes subjektives öffentliches Recht des Staatsbürgers." Mit dem letzten Satz kann ich mich indessen nicht ganz einverstanden erklären; denn wenn man auch die praktisch=juristische Bedeutung eines eventuellen Strafrechtsschutzes des Rechts der freien Nationalitätsbestimmung noch so hoch einschätzt, so kann man sich dennoch nicht auf den Standpunkt stellen, dass dem Freiheitsrecht der freien Nationalitätsbestimmung beim Fehlen des erwähnten Strafrechtsschutzes der Charakter eines echten subjektiven öffentlichen Rechtes fehlt. Denn wenn man auch in den meisten Freiheitsrechten keine eigentlichen subjektiven öffentlichen Rechte erblicken wollte, sondern ausschliesslich Reflexe des objektiven Rechts, die eine Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Einzelpersonen enthalten, so ist doch das Vorhandensein eines echten subjektiven öffentlichen Rechts auf die freie Bestimmung der Nationalität auch ohne Vorliegen eines entsprechenden Strafrechtsschutzes anzuerkennen. Denn der Einzelne hat bereits ohne Vorliegen eines strafrechtlichen Schutzes, der sich wohl in erster Linie gegen die Mitbürger und nicht so sehr gegen den Staat und die Staatsorgane richten würde, die rechtliche Möglichkeit, das verfassungsmässige Recht der freien Nationalitätsbestimmung auf dem Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit durchzusetzen, wie z.B. die Entscheidung der Verwaltungsabteilung des Staatsgerichts vom 26. Februar I926 (№ 550 II) in der Angelegenheit der Emma Lilla (eine Aenderung des Passvermerks könne vom Jnnenminister nicht verboten werden) beweist (vgl. hierüber die Einzelheiten bei v o n C s e k e y, a.a.O.).

2) Das Recht auf muttersprachlichen Unterricht ist in § I2 der estnischen Staatsverfassung garantiert,

dessen in Betracht kommender Teil folgendermaszen lautet: " Der Unterricht der schulpflichtigen Kinder ist obligatorisch und in den Volksschulen unentgeltlich. Den völkischen Minderheiten ist der muttersprachliche Unterricht garantiert. Die Erteilung des Unterrichts untersteht der Kontrolle des Staates."

Die Bestimmung, dass den völkischen Minderheiten der muttersprachliche Unterricht garantiert wird, lässt sich - wenn man alle theoretischen Möglichkeiten in Betracht zieht - verschiedenermaszen interpretieren; und zwar könnte man diese Garantie entweder als Anspruch auf positive Leistungen der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger (d.h. auf Erteilung des muttersprachlichen Unterrichts) auffassen oder als sogenanntes Freiheitsrecht (d.h. ausschliesslich als Anspruch gegen die öffentlichen Verwaltungsträger den muttersprachlichen Unterricht nicht zu behindern). Aus dem Text des § I2 der estnischen Staatsverfassung lassen sich für die Wahl zwischen beiden Jnterpretationsmöglichkeiten keinerlei entscheidende Argumente herauskonstruieren; und die Entscheidung wird sich daher ausschliesslich auf dogmatisch= logische Erwägungen zu stützen haben.

Wenn man die Garantie des muttersprachlichen Unterrichts nicht nur als Anspruch gegen die öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger, den muttersprachlichen Unterricht zu dulden und nicht zu behindern, sondern auch als Anspruch auf positive Leistungen (d.h. auf Erteilung des muttersprachlichen Unterrichts durch die öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger) betrachten will, so ergibt sich hieraus als konsequenteste Schlussfolgerung das Ergebnis, dass die öffentlichen Verwaltungsträger für den muttersprachlichen Unterricht aller Minderheitenkinder ohne Unterschied der Zahl und des Wohnorts zu sorgen hätten. Dass § I2 dieses Ergebnis jedenfalls

nicht gemeint haben kann, ergibt sich bereits aus praktischen Erwägungen, da die solchenfalls eventuell erforderliche Eröffnung einer Schulklasse für ein einzelnes Kind aus wirtschaftlichen und technischen Gründen heraus ausgeschlossen erscheint.

Für eine rein juristische Betrachtung können derartige Erwägungen der Zweckmässigkeit allerdings niemals den Ausschlag geben. Entscheidend ist aber die Tatsache, dass bei der Jnterpretation einer zweideutigen Bestimmung, in der von einer Pflicht der öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger die Rede ist, stets diejenige Version den Vorzug verdient, deren Ergebnis eine kleinere Einschränkung für die Freiheit der Staatsgewalt, für die rechtliche Nichtgebundenheit der öffentlichen Verwaltungsträger bedeutet. Und wenn man sich von dieser Erwägung leiten lässt, so muss man gleichzeitig die Feststellung machen, dass man die Garantie des muttersprachlichen Unterrichts ausschliesslich als Pflicht der Verwaltungsträger, diesen Unterricht nicht zu verbieten, betrachten kann, nicht aber auch als Pflicht der Verwaltungsträger, diesen Unterricht für jedes einzelne Kind einer nationalen Minderheit durch eine positive Leistung bereitzustellen.

Aus dieser Feststellung ergibt sich aber noch nicht die Schlussfolgerung, dass die öffentlichen Verwaltungsträger in Gestalt des Staates und der lokalen Selbstverwaltungseinheiten überhaupt nicht zu einer Eröffnung muttersprachlicher Lehranstalten für die Kinder der nationalen Minderheiten verpflichtet sind. Eine derartige Verpflichtung ergibt sich vielmehr nicht allein aus den einfachen Gesetzen (vgl. z.B. die Bestimmungen des Elementarschulgesetzes über die Mindestzahl der Schüler, für die die Eröffnung einer muttersprachlichen

Lerngelegenheit obligatorisch ist), sondern auch aus § 6 der estnischen Staatsverfassung, der öffentlichrechtliche Vorrechte und Nachteile, die von der Nationalität abhängig sind, ausdrücklich verbietet. Und da man den Anspruch auf die Benutzung öffentlicher Lehranstalten zweifellos als ein öffentliches Recht bezeichnen kann, so ergibt sich hieraus die Schlussfolgerung, dass Lehranstalten für die nationalen Minderheiten unter denselben Bedingungen (d.h. mit muttersprachlichem Unterricht), wie für die Angehörigen des Mehrheitsvolkes zu eröffnen sind, wenn sich hieraus kein Vorrecht ergibt, d.h. soweit die öffentlichrechtlichen Verwaltungsträger durch den Unterhalt der Minderheitsschulen verhältnismässig (d.h. im Verhältnis zur Zahl der Schüler) nicht stärker belastet werden, als durch den Unterhalt der Schulen des Mehrheitsvolkes.

3) Im Zusammenhang mit den nationalpolitischen Freiheitsrechten wären endlich die §§ 22 und 23 der estnischen Staatsverfassung zu erwähnen; in denen vom Gebrauch der Minderheitssprachen im amtlichen Verkehr der Staats= und Selbstverwaltung die Rede ist (vgl. hierüber auch E u g e n M a d d i s o n, Die nationalen Minderheiten in Estland und ihre Rechte, I926). Dagegen gehört die Bestimmung des § 2I der estnischen Staatsverfassung (vgl. hierüber § 6 dieser Abhandlung) nicht in diesem Zusammenhang, da es sich hier nicht um ein Freiheitsrecht des sogenannten negativen Rechtsstatus, sondern um ein Mitwirkungsrecht des aktiven Rechtsstatus handelt, wie dieses aus dem Wesen der nationalen Selbstverwaltungseinheiten als Träger öffentlichrechtlicher Verwaltungsbefugnisse sich ergibt.

§ I2. Die Freiheitsrechte einer Vielheit. Hierher gehören die Versammlungsfreiheit, die Vereinsfreiheit und die Streikfreiheit, die alle drei in §18 der estnischen Staatsverfassung enthalten sind, welcher folgendermassen lautet: "Alle Bürger Estlands haben das Recht, ohne öffentliche Ruhestörung und unbewaffnet Versammlungen abzuhalten.- Die Bildung von Vereinen und Verbänden ist in Estland frei. Die Streikfreiheit ist in Estland garantiert. Diese Rechte können durch das Gesetz ausschliesslich im Jnteresse der öffentlichen Sicherheit beschränkt werden."

I. Wie sich aus dem Text dieses § ersähen lässt, handelt es sich hier scheinbar um ein sogenanntes absolutes Freiheitsrecht, da die Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit nur im Jnteresse der öffentlichen Sicherheit gesetzgeberisch beschränkt werden können. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist indessen so allgemein, dass man das theoretisch absolute Freiheitsrecht praktisch nur als ein relatives bezeichnen kann; denn die Legislative definiert selbst das öffentliche Sicherheitsinteresse und bestimmt selbst die zum Schutz desselben notwendigen Mittel. Jnfolgedessen ist die Verfassungsmässigkeit der Gesetze über Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit nur in den seltensten Fällen anfechtbar; und da die Präsumption jedenfalls zugunsten der Verfassungsmässigkeit dieser Gesetze redet, so können wir uns einer ausführlichen Beschreibung und Kritik derselben enthalten (vgl. z.B. das Vereinsgesetz von I926; R.T. № 37 - I926; und das Versammlungsgesetz von I922; R.T. № 79 - I922).

Ausschliesslich inbezug auf die Streikfreiheit müssen wir an dieser Stelle die Feststellung machen, dass

sie keineswegs die privatrechtlichen Unrechtsfolgen einer vertragswidrigen Arbeitsniederlegung zu beseitigen bestimmt ist, sondern dass sie nur als eine Verpflichtung des Staates dargestellt werden könnte, die strafrechtliche und polizeiliche Verfolgung derjenigen Personen, denen die Streikfreiheit zugesichert ist, zu unterlassen. Dass das Streikrecht bestimmten Personen (z. B. den Staatsbeamten) entzogen wird, rechtfertigt sich durch das (unter Umständen, wie gesagt, sehr weit auslegbare) sogenannte "Jnteresse der öffentlichen Sicherheit" und widerspricht insofern nicht dem § I8 der estnischen Staatsverfassung (vgl. z.B. M a d d i s o n: "Das Streikrecht der Staatsbeamten" im "Päewaleht", I927, № 238; etc).

II. Endlich will ich in diesem Zusammenhang auf die für den persönlichen Geltungsbereich wesentliche Verschiedenheit aufmerksam machen, durch die sich das System der Freiheitsrechte einer Vielheit von den sogenannten Freiheitsrechten des Einzelnen unterscheidet. Die Freiheitsrechte des Einzelnen können unabhängig von den Rechten und Pflichten anderer Personen ausgeübt werden; die Freiheitsrechte einer Vielheit haben dagegen nur dann einen Wert, wenn sie von mehreren Personen gleichzeitig ausgeübt werden können; denn versammeln kann man sich nur in einer Vielheit; Vereine kann nicht ein Einzelner bilden; und der Streik verliert seinen Sinn, wenn das Gesetz nicht die Beteiligung aller Arbeitsgenossen in der betreffenden wirtschaftlichen Unternehmung gestattet. Aus dieser Eigenart ergibt sich eine wichtige Schlussfolgerung für den persönlichen Geltungsbereich der sogenannten Freiheitsrechte einer Vielheit. Und zwar ist dies die Feststellung, dass diese Rechte ihren verfassungsmässig vorausgesetzten Sinngehalt eventuell dadurch einbüssen könnten, dass die einfache Gesetzgebung

oder die Verwaltung in denjenigen Fällen, in denen ihr dies auf Grund der estnischen Staatsverfassung eventuell möglich ist, die Teilnahme bestimmter Personen an diesen Freiheitsrechten nicht gestattet. Möglich wäre dies I) im Jnteresse der öffentlichen Sicherheit, was aber jedenfalls dem § I8 der estnischen Staatsverfassung nicht widerspricht, und 2) auf Grund einer Jnterpretation, dass sich die verfassungsmässige Garantie der Versammlungs=, Vereins= oder Streikfreiheit auf die in Estland befindlichen Ausländer nicht bezieht. Aus diesem Grunde muss hier die Frage aufgeworfen werden, wie weit eine derartige Jnterpretation dem Grundgedanken des § I8 der estnischen Staatsverfassung entspricht oder widerspricht.

Wie sich aus dem ersten Satz dieses § ersehen lässt, wird hier nur von einer Versammlungsfreiheit der "Bürger Estlands" geredet, während in den Bestimmungen über die Vereinsfreiheit und über das Streikrecht eine ähnliche Einschränkung nicht enthalten ist. Nun wird man indessen feststellen müssen, dass eine gewisse Einschränkung der Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit inbezug auf die Ausländer durchaus nicht dem § I8 der estnischen Staatsverfassung widerspricht und dass sie sich in der Tat in der einfachen Gesetzgebung vorfindet (vgl. z.B. die Bestimmung des Vereinsgesetzes, wonach eine Genehmigung der Regierung der Republik zur Registrierung derjenigen Vereine notwendig ist, in deren Vorstand auch Ausländer gewählt werden können usw.). Die Möglichkeit derartiger Einschränkungen ergibt sich aber nicht erst aus den Worten "Bürger Estlands", sondern lässt sich ganz allgemein aus der Fassung aller Teile des § I8 der estnischen Staatsverfassung ableiten, in denen der kategorische Ausdruck "niemand" bezw. "jeder" (der einen logischen Hinweis auf den Einschluss aller

Ausländer enthalten würde) fehlt. Jnfolgedessen ist der ausdrückliche Gebrauch der Worte "alle Bürger Estlands" eigentlich überflüssig und könnte in diesem Falle (auch ohne, dass man die Möglichkeit bestimmter Einschränkungen für die Ausländer fallen lässt) durch die Worte "alle Einwohner Estlands" ersetzt werden.

Darüber hinaus entsteht aber die Frage, ob sich nicht aus der Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit der estnischen Staatsbürger teilweise eine verfassungsmässige Garantie auch für die Ausländer ableiten lässt, wenn § I8 der estnischen Staatsverfassung seinen eigentlichen Sinn behalten soll. Und hierauf ergibt sich die Feststellung, dass sich das verfassungsmässige Recht der Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit in demjenigen Grade auch auf die Ausländer beziehen muss, wie dies erforderlich ist, um die Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit der estnischen Staatsbürger nicht zu stören und gegen die Eingriffe der Verwaltungsorgane sicherzustellen. Als ein Beispiel für viele erwähne ich hier die Unmöglichkeit, einen Ausländer aus einer öffentlichen Versammlung auszuschliessen, ohne diese Versammlung zu stören und hierdurch die verfassungsmässig garantierte Versammlungsfreiheit der estnischen Staatsbürger mitzuverletzen.

Hieraus ergibt sich, dass sich die Garantie des § I8 der estnischen Staatsverfassung wenigstens teilweise auch auf die Ausländer beziehen muss; aber wenn man auch hiervon ganz absehen wollte, so steht es der einfachen Gesetzgebung natürlich auch ohne Vorliegen einer verfassungsmässigen Garantie vollkommen frei, die Ausländer auf dem Gebiet der Versammlungs=, Vereins= und Streikfreiheit aus den verschiedenen Erwägungen der Zweckmässigkeit und der internationalen Courtoisie heraus mit den estnischen Staatsbürgern als mehr oder weniger gleichberechtigt zu betrachten.

III. Zum Schluss dieser Abhandlung müssen wir die dogmatisch=theoretische Feststellung machen, dass alle subjektiven öffentlichen Rechte, die in den §§ 6-24 der estnischen Staatsverfassung verankert sind, auf Grund eines entsprechenden Gesetzes über den Ausnahmezustand vollständig (und nicht nur teilweise) suspendiert werden könnten (vgl. § 26 der estnischen Staatsverfassung;) denn zwischen einer teilweisen Einschränkung und einer restlosen Suspendierung dieser Rechte besteht kein begrifflich=absoluter, sondern nur ein graduell=relativer Unterschied; und wenn wir dies anerkennen, so müssen wir gleichzeitig die Feststellung machen, dass § 26, in dem von ausserordentlichen Einschränkungen der subjektiven öffentlichen Rechte die Rede ist, keineswegs einen die vollständige Suspendierung dieser Rechte für die Dauer des Ausnahmezustandes enthaltenden Grad dieser Einschränkungen verbietet.

Alles dieses soeben gesagte ist indessen nur eine dogmatisch=theoretische Möglichkeit, der die politisch=praktische Unmöglichkeit einer wirklichen Realisierung eines solchen Falles gegenübersteht. Denn dass ein Gesetz über den Ausnahmezustand zustandekommt, welches die vollständige Suspendierung aller subjektiven öffentlichen Rechte für die Dauer des Ausnahmezustandes gestattet, ist jedenfalls aus praktisch=politischen Gründen nicht nur unwahrscheinlich, sondern direkt ausgeschlossen.

Und hiermit sind wir bei der abschliessenden Feststellung dieser Abhandlung angelangt, dass alle eventuellen Lücken im verfassungsmässigen System der subjektiven öffentlichen Rechte und alle eventuell vorliegenden Möglichkeiten zu einer allzu radikalen Suspendierung des Systems dieser Rechte durch diejenigen praktisch=politischen Garantien ausgeglichen werden, die die

sogenannten Jmponderabilien des Staatslebens dafür bieten können, dass der Staat und die anderen öffemtlichrechtlichen Verwaltungsträger niemals die geeignete Schranke zwischen dem Jndividualismus einerseits und dem Kollektivismus andererseits zu überschreiten imstande sind. Die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen der estnischen Staatsverfassung bilden nur eines unter vielen Hilfsmitteln zur Erreichung jenes rechtspolitischen Jdeals, in dem sich der demokratische Rechtsstaatsgedanke verkörpert; und hierin offenbart sich die alte Wahrheit, dass das formulierte System einer Rechtsordnung bei aller seiner Wichtigkeit nicht so wichtig ist, wie das Rechtsbewusstsein derjenigen Personen, die diese Rechtsordnung entweder gesetzgeberisch zu entwickeln haben oder als Richter oder als Verwaltungsbeamte sie entweder anzuwenden oder zu beschützen berufen sind.

L I T E R A T U R:

A n s c h ü t z, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preussischem Staatsrecht, 2. Auflage, I90I

D e r s e l b e, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig I89I (Neudruck Berlin I9I3).

D e r s e l b e, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom II. August I9I9, 5. Auflage, I926.

B e r e n d t s, Die Verfassungsentwicklung Estlands (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd.XII, I924, S. I9I f.).

D e r s e l b e, Eesti Vabariigi Riigikohus ja I920 aasta põhiseaduse printsiibid (Õigus, Jahrg.II, I920, S.42 f. und 56 f.).

D e r s e l b e, Die Souveränität des Rechts (Revaler Bote Jahrg. I925, № I79 - I80).

v. C s e k e y, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, I. Teil.

D e r s e l b e, Strafrechtlicher Schutz des freien Nationalitätsbekenntnisses (Die Stimme der Minoritäten, April I927).

F i s c h b a c h, Allgemeines Staatsrecht (Sammlung Göschen), I923.

F l e i n e r, Jnstitutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 7. Auflage, Tübingen I922.

H a e n e l, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne (Studien zum deutschen Staatsrechte, Bd.II), Leipzig I888.

H a t s c h e k, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 2. Auflage, I922.

H e r r n r i t t, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, I92I.

J e l i s t r a t o w, Административное право (Verwaltungsrecht).

J e l l i n e k Georg, Allgemeine Staatslehre, I922

D e r s e l b e, Besondere Staatslehre (Ausgewählte Schriften und Reden II I9II).

D e r s e l b e, System der subjektiven öffentlichen Rechte, I. Auflage

D e r s e l b e, Gesetz und Verordnung, Tübingen I9I9

K a i w, Seadusandlise võimu delegatsioon (Eesti Politseileht, Jahrg. VI, I926, S.569 f. und 585 f.)

D e r s e l b e, Trükiseadus (Eesti Politseileht, I923, S.I72 f., S. I94 f. und S. 2I5 f.)

K e l s e n, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, I. Aufl.

D e r s e l b e, Allgemeine Staatslehre, I925

K o r k u n o w, Русское государственное право (Russisches Staatsrecht).

L a b a n d, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5.Aufl.

D e r s e l b e, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde, Berlin I87I.

M a d d i s o n, Seadusest põhiseaduse seisukohalt (Eesti Politseileht Jahrg. V, I925, S. 787 f.)

D e r s e l b e, Täideseatva võimu õigustest määrusandlisel alal (ebenda S. 755 f.).

D e r s e l b e, Erakorralisest seisukorrast (ebenda Jahrg. III, I923, S. 93 f, S. I05 f. und S. I33 f.)

D e r s e l b e, Veel kaitsessisukorrast (ebenda Jahrg. VI, I926, S. 649 f.).

D e r s e l b e, Sõjaseisukorra küsimus I-ses riigikogus (ebenda S. 745 f.)

D e r s e l b e, Kas võib kaevata administratiiv=kohtu korras kindral=kuberneri otsuste, korralduste jne peale ? (ebenda S. II3 f.)

M a d d i s o n, Administratiiv=kohtu kontroll ja kindral=kubernex (ebenda S. 570 f.)

D e r s e l b e, Riigikohtu kontroll ja sôjaseisukorra seadus (ebenda S. 633 f.).

D e r s e l b e, Kaitseseisukorrast (Päevaleht, I926, № 264).

D e r s e l b e, Eesti kodanikud ja nende pôhiôigused (Eesti Maa Rahvas Kultuur, II85-II98)

D e r s e l b e, Elukutse vabadusest (Eesti Politseileht, Jahrg. III, I923, S. 365 f.)

D e r s e l b e, Liikumise vabadus (ebenda S. 329 f.)

D e r s e l b e, Petitsiooni ôigus (ebenda S. I69 f. und I87 f.)

D e r s e l b e, Posti seladus (ebenda S. 249 f. und 265 f.)

D e r s e l b e, Väljamaalaste liikumise ja elukoha muutmise vabaduse kitsendustest (ebenda Jahrg.V, I925, S. 69I f.)

D e r s e l b e, Die nationalen Minderheiten und ihre Rechte, I926

D e r s e l b e, Kas on riigiteenijatel streigiôigus ? (Postimees I926, № 239)

D e r s e l b e, Pôhiseaduslikkuse järelvalve (Vaba Maa, I925, № 75).

D e r s e l b e, Pôhiseaduslikkuse kaitse (ebenda Jahrg. I925, № I26)

D e r s e l b e, Kes kaitseb pôhiseadust (ebenda, Jahrg. I925, № I98).

D e r s e l b e, Wer wacht bei uns über das Grundgesetz ? (Revaler Bote, I925, № 20I)

D e r s e l b e, Gesetz und Grundgesetz (Revaler Bote, I926, № I29).

D e r s e l b e, Zu früh ? (ebenda № I33).

D e r s e l b e, Das Grundgesetz und das Prinzip der Proportionalität (ebenda № I49 - I50).

M a d d i s o n, Põhiseadus ja uus valimisseadus (Vaba Sõna, Jahrg. I, I926, № IO/II S. 334 - 336).

D e r s e l b e, Seaduslikkuse võit (Päevaleht, I926,№ I54).

M -n. E., Riigiteeniste streigi õigusest (Eesti Politseileht, Jahrg.II, I922, S. 857 f.)

D e r s e l b e, Isikupuutumatusest (ebenda S. 74I f.)

D e r s e l b e, Streigi õigusest (ebenda S. 725 f.)

O t t o M a y e r, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. und 3. Auflage.

M e t s, Administratiiv= ja finantsteaduste käsiraamat,I927

D e r s e l b e, Avalikud ettekanded ja tähtsamaid jooni avalikkude ettekannete seadusest (Eesti Politseileht, Jahrg. VI, I926, S. 532 f.)

N a w i a s k y, Bayrisches Verfassungsrecht, I923

P e t r a z i c k i, Теорія права и государства въ связи съ теоріей нравственности (Die Theorie des Rechts und des Staates mit einer Theorie der Sittlichkeit) I909/IO.

R ä g o, Kes valvab Eestis põhiseaduse puutumatuse järele ? (Õigus, Jahrg. III, I922, S.I f.)

v. S a r w e y, Allgemeines Verwaltungsrecht (in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd.I).

S p i e g e l, Die Verwaltungsrechtswissenschaft, I9I9

S t a m m l e r, Lehrbuch der Rechtsphilosophie, I923

S u s i, Põhiseadus ja kohus (Vaba Maa, I925, № 258).

D e r s e l b e, Meie vana vene "kaitseseisukord" (ebenda I926, № 226).

D e r s e l b e, Meie kaitseseisukord (ebenda № 23I).

T i e f, I. Sundnormide (seaduste ja määruste) süsteemiline nimestik. II. Riigi Teataja üldine sisujuht, Tallinn I925.

W i t t m a y e r, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen I922.

Z u c h a r d t, Moderne Staatsverfassungen, Leipzig I9I9.

DAS GRUNDGESETZ DER REPUBLIK ESTLAND.

Von der Konstituierenden Versammlung erlassen am I5. Juni I920. Verkündet im Riigi Teataja № II3/II4 - I920, Lex № 243. Jn Kraft getreten am 2I. Dezember I920.

Das estnische Volk hat in unwandelbarem Glauben und festem Willen einen Staat zu schaffen, der auf den Prinzipien der Gerechtigkeit, Gesetzmässigkeit und Freiheit aufgebaut ist, zum Schutz des inneren und äusseren Friedens und dan gegen-wärtigen und zukünftigen Geschlechtern zum Unterpfand des gesellschaftlichen Fortschritts und zu allgemeinem Nutzen folgendes Grundgesetz durch Vermittlung der Konstituierenden Versammlung angenommen und bestimmt.

H a u p t s t ü c k I.

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN.

§ I. Estland ist eine selbständige, unabhängige Republik, in der die Staatsgewalt in den Händen des Volkes liegt.

§ 2. Das estnische Staatsgebiet besteht aus Harrien, der Wiek, Jerwen, Wierland mit der Stadt Narva und ihrer Umgebung, den Gebieten von Dorpat, Fellin, Pernau, der Stadt Walk, dem Gebiet von Werro, dem Gebiet von Petschur sowie den übrigen vom estnischen Volk bewohnten Grenzgebieten des Festlandes, Oesel, Mohn, Dago und den übrigen in estnischen Gewässern befindlichen Jnseln und Riffen.

Die Festsetzung der estnischen Staatsgrenzen erfolgt durch völkerrechtliche Verträge.

§ 3. Die estnische Staatsgewalt kann niemand anders

ausüben, als auf Grund des Grundgesetzes und der auf Grund des Grundgesetzes erlassenen Gesetze.

§ 4. Jn Estland gelten die von seinen eigenen Jnstitutionen erlassenen oder anerkannten Gesetze. Die allgemein anerkannten Bestimmungen des Völkerrechts gelten in Estland als untrennbare Bestandteile seiner Rechtsordnung.

Niemand kann sich mit Unkenntnis des Gesetzes entschuldigen.

§ 5. Die Staatssprache der Republik Estland ist die estnische.

H a u p t s t ü c k II.

VON DEN GRUNDRECHTEN DER BÜRGER ESTLANDS.

§ 6. Alle Bürger Estlands sind vor dem Gesetz gleich. Es kann keine öffentlich=rechtlichen Vorteile oder Nachteile geben, die von der Geburt, der Konfession, dem Geschlecht, dem Stande oder der Nationalität abhängen. Jn Estland gibt es keine Stände und Standestitel.

§ 7. Die Republik Estland verleiht ihren Bürgern, ausser den Militärpersonen während des Krieges, keinerlei Orden und Ehrenzeichen. Desgleichen haben die Bürger Estlands nicht das Recht, Orden und Ehrenzeichen auswärtiger Staaten anzunehmen.

§ 8. Die Unantastbarkeit der Person ist in Estland garantiert.

Niemand kann anders verfolgt werden, als in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung.

Ausgenommen den Fall, dass jemand bei Ausübung eines Verbrechens ertappt wird, kann niemand gefangen genommen oder in seiner persönlichen Freiheit beschränkt werden, es sei denn auf Grund eines Beschlusses der Gerichtsbehörden,

wobei dieser Beschluss mit Angabe des Grundes spätestens drei Tage nach der Verhaftung dem Verhafteten mitgeteilt werden muss. Falls in der genannten Zeit die Mitteilung des Beschlusses nicht erfolgt ist, hat ein jeder Bürger das Recht zu verlangen, dass der Beschluss dem Verhafteten mitgeteilt wird.

Kein Bürger darf gegen seinen Willen statt dem ihm gesetzlich bestimmten Gericht einem anderen überwiesen werden.

§ 9. Jn Estland kann niemand wegen seiner Taten bestraft werden, es sei denn, dass diese Taten strafbar sind auf Grund der Gesetze, die vor der Verübung dieser Taten in Kraft getreten waren.

§ IO. Die Wohnung ist unantastbar. Ein Eindringen in die Wohnung und deren Durchsuchung kann nicht anders stattfinden, als in denjenigen Fällen und in Erfüllung derjenigen Forderungen, die im Gesetz angegeben sind.

§ II. Jn Estland herrscht Glaubens= und Gewissensfreiheit. Niemand ist verpflichtet, konfessionelle Akte zu verrichten, Mitglied eines konfessionellen Verbandes zu sein oder öffentliche Verpflichtungen zum Besten eines solchen Verbandes zu tragen.

Die Ausübung religiöser Zeremonien ist unbehindert, soweit dies nicht der öffentlichen Ordnung und Moral widerspricht.

Die Zugehörigkeit zu einer Konfession und die Weltanschauung können nicht als Entschuldigung gelten bei Verübung eines Verbrechens oder in dem Falle, wenn jemand sich der Erfüllung der Bürgerpflichten entzieht.

Eine Staatskonfession gibt es in Estland nicht.

§ I2. Die Wissenschaft, die Kunst und deren Lehre sind in Estland frei. Der Unterricht der schulpflichtigen Kinder ist obligatorisch und in den Volksschulen un-

entgeltlich. Den völkischen Minderheiten wird der muttersprachliche Unterricht garantiert. Die Erteilung des Unterrichts untersteht der Kontrolle des Staates.

Den höheren Lehranstalten wird Autonomie garantiert in den Grenzen, die in den gesetzmässig bestätigten Statuten dieser Lehranstalten vorgesehen sind.

§ I3. Jn Estland herrscht Freiheit der Gedankenäusserung in mündlicher, gedruckter, schriftlicher, bildlicher und plastischer Darstellung. Diese Freiheit kann nur zum Schutz der Moral und des Staates eingeschränkt werden.

Eine Zensur gibt es in Estland nicht.

§ I4. Das Briefgeheimnis und das Geheimnis der Nachrichtenübermittlung auf postalischem, telegraphischem, telephonischem oder einem sonstigen allgemein üblichen Wege ist in Estland garantiert. Die Gerichtsbehörden haben indden gesetzlich vorgesehenen Fällen das Recht, Ausnahmen zu machen.

§ I5. Das Recht, Klagen und Gesuche an die entsprechenden öffentlichen Behörden zu richten, ist in Estland garantiert. Bei der Betätigung dieser Freiheit dürfen keinerlei Druckmittel angewandt werden. Die entsprechenden Behörden sind verpflichtet, der Angelegenheit den gesetzlichen Gang zu geben.

§ I6. Es ist keinerlei vorhergehende Erlaubnis notwendig, um Staatsbeamte zur gerichtlichen Verantwortung zu ziehen.

§ I7. Der Verkehr und der Wechsel des Wohnorts ist in Estland frei. Jn der Betätigung dieser Freiheit kann niemand beschränkt oder behindert werden, es sei denn durch die Gerichtsbehörden.

Aus sanitären Gründen können auch andere Jnstitutionen die Betätigung dieser Freiheit beschränken und behindern in den Fällen und in der Ordnung, die in den entsprechenden Gesetzen vorgesehen sind.

§ I8. Alle Bürger Estlands haben das Recht, ohne öffentliche Ruhestörung und unbewaffnet Versammlungen abzuhalten.

Die Bildung von Vereinen und Verbänden ist in Estland frei.

Die Streikfreiheit ist in Estland garantiert.

Diese Rechte können durch das Gesetz ausschliesslich im Jnteresse der öffentlichen Sicherheit beschränkt werden.

§ I9. Die Freiheit, einen Lebensberuf zu wählen und Unternehmungen landwirtschaftlichen, kommerziellen oder industriellen sowie sonstigen wirtschaftlichen Charakters zu eröffnen und zu exploitieren, ist in Estland garantiert. Jn der Betätigung dieser Freiheit kann niemand anders, als auf Grund und in den Grenzen der Gesetze, beschränkt oder behindert werden.

§ 20. Jeder Bürger Estlands ist frei in der Bestimmung seiner Nationalität. Jn den Fällen, in denen eine persönliche Bestimmung nicht möglich ist, wird nach der im Gesetz vorgesehenen Ordnung verfahren.

§ 2I. Die Angehörigen der innerhalb der Grenzen Estlands wohnenden völkischen Minderheiten können zur Wahrung ihrer völkischen Kultur= und Fürsorgeinteressen, soweit diese nicht den Staatsinteressen zuwiderlaufen, entsprechende autonome Jnstitutionen ins Leben rufen.

§ 22. An den Orten, wo die Mehrheit der Einwohner nicht der estnischen, sondern der örtlichen Minderheitsnationalität angehört, kann als Geschäftssprache der ört-

lichen Selbstverwaltungsinstitutionen die Sprache dieser völkischen Minderheit gebraucht werden, wobei jeder das Recht hat, in diesen Jnstitutionen die Staatssprache anzuwenden. Die örtlichen Selbstverwaltungsinstitutionen, in denen die Sprache einer völkischen Minderheit angewandt wird, müssen die Staatssprache in ihrem Verkehr mit den staatlichen Jnstitutionen anwenden, sowie auch mit denjenigen Selbstverwaltungsinstitutionen, in denen ~~neith~~ nicht die Sprache derselben völkischen Minderheit angewandt wird.

§ 23. Die Bürger der deutschen, russischen und schwedischen Nationalität haben das Recht, sich schriftlich in ihrer Sprache an die staatlichen Zentralinstitutionen zu wenden. Der Gebrauch der Sprache dieser Nationalitäten vor Gericht und in den örtlichen staatlichen Jnstitutionen, sowie auch in den Selbstverwaltungsinstitutionen, wird durch ein Spezialgesetz näher geregelt.

§ 24. Das Privateigentum ist in Estland jedem Bürger garantiert. Ohne Einverständnis des Eigentümers kann dieses nur im allgemeinen Jnteresse auf gesetzlicher Grundlage und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung enteignet werden.

§ 25. Die Organisation des wirtschaftlichen Lebens in Estland muss den Grundsätzen der Billigkeit entsprechen, deren Zweck die Garantie einer menschenwürdigen Lebenshaltung durch entsprechende Gesetze ist, die die Landzuteilung zwecks Bearbeitung, die Erlangung einer Wohnstätte und Arbeitsgelegenheit, sowie Mutterschutz, Arbeitsschutz und die Erlangung der nötigen Jugend= und Altersunterstützung und der Unterstützung bei Arbeitsunfähigkeit oder bei Unglücksfällen betreffen.

§ 26. Die Aufzählung der Rechte und Freiheiten der Bürger in den vorstehenden §§ (6-24) schliesst die anderen

Rechte nicht aus, die sich aus dem Sinn dieses Grundgesetzes 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.

Hauptstück III.

VOM VOLKE.

§ 27. Der oberste Träger der Staatsgewalt in Estland ist das Volk selbst in Gestalt seiner stimmberechtigten Bürger. Stimmberechtigt ist jeder Bürger, der zwanzig Jahre alt geworden und ununterbrochen wenigstens ein Jahr lang Bürger Estlands gewesen ist.

§ 28. Nicht stimmberechtigt sind die Bürger: I) die in der gesetzlichen Ordnung für schwachsinnig oder wahnsinnig erklärt worden sind, und 2) Blinde, Taubstumme und Verschwender, wenn sie unter Vormundschaft stehen.

Das Stimmrecht wird gewissen Kategorien von Kriminalverbrechern entzogen, auf Grund des Riigikogu=Wahlgesetzes.

§ 29. Das Volk übt die Staatsgewalt aus: I) durch Volksabstimmung, 2) durch Volksinitiative und 3) durch Wahl des Riigikogu.

§ 30. Jedes vom Riigikogu angenommene Gesetz bleibt zwei Monate lang, vom Tage seiner Annahme an gerechnet, unverkündet, wenn das ein Drittel des gesetzmässigen Bestandes des Riigikogu fordert. Falls im Laufe dieser Zeit fünfundzwanzigtausend stimmberechtigte Bürger fordern, dass das genannte Gesetz dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorge-

legt werde, so hängt die spätere Verkündung desselben vom Ergebnis der Volksabstimmung ab.

§ 31. Jn der Ordnung der Volksinitiative haben fünfundzwanzigtausend stimmberechtigte Bürger das Recht zu fordern, dass ein Gesetz erlassen, abgeändert oder für ungültig erklärt werde. Eine diesbezügliche Forderung wird als ausgearbeiteter Gesetzentwurf dem Riigikogu übergeben. Das Riigikogu kann den Entwurf als Gesetz erlassen oder ablehnen. Jm letzteren Falle wird der Entwurf dem Volke zur Annahme oder Ablehnung auf dem Wege der Volksabstimmung vorgelegt. Nimmt die Mehr~~zahl~~heit der Teilnehmer an der Volksabstimmung den Entwurf an, so erlangt dieser gesetzliche Kraft.

§ 32. Wenn das Volk ein vom Riigikogu angenommenes Gesetz ablehnt oder ein vom Riigikogu abgelehntes Gesetz annimmt, so werden Neuwahlen zum Riigikogu ausgeschrieben, die spätestens fünfundsiebzig Tage nach der Volksabstimmung stattfinden.

§ 33. Die Volksabstimmungen werden unter der Aufsicht des Präsidiums des Riigikogu vorgenommen. Die Grundlagen und die Ordnung der Volksabstimmung werden durch ein Sondergesetz bestimmt.

§ 34. Die Aufstellung des Budgets, der Abschluss von Anleihen, die Steuergesetze, Kriegserklärung und Friedensschluss, die Proklamierung und Aufhebund des Ausnahmezustandes, die Anordnung der Mobilisation und Demobilisation, sowie Verträge mit auswärtigen Staaten kompetieren nicht vor die Volksabstimmung und können auch nicht auf dem Wege der Volksinitiative zur Entscheidung gelangen.

H a u p t s t ü c k IV.

D A S R I I G I K O G U.

§ 35. Als Vertreter des Volkes übt das Riigikogu dei gesetzgebende Gewalt des Staates aus.

§ 36. Das Riigikogu hat hundert Mitglieder, die in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Abstimmung auf Grund der Prinzipien der Proportionalität gewählt werden.

Das Riigikogu hat das Recht, die Zahl seiner Mitglieder zu vergrössern; ein diesbezügliches Gesetz tritt bei den nächstfolgenden Wahlen zum Riigikogu in Kraft.

Das Riigikogu=Wahlgesetz wird als Sondergesetz erlassen.

§ 37. Das Recht, an der Wahl der Glieder des Riigikogu teilzunehmen oder sich zum Mitglied des Riigikogu wählen zu lassen, hat jeder stimmberechtigte ~~estländische~~ Bürger Estlands ~~Bürger~~.

§ 38. Die Mitglieder des Riigikogu dürfen mit Ausnahme der Gehilfen der Glieder der Regierung der Republik kein Amt bekleiden, welches von der Regierung oder deren Jnstitutionen besetzt wird.

§ 39. Alle drei Jahre werden Neuwahlen zum Riigikogu vorgenommen. Der Beginn der Vollmachten der Glieder des Riigikogu wird vom Tage der Verkündung des Riigikogu= Wahlergebnisses an gerechnet.

§ 40. Wenn ein Mitglied des Riigikogu sein Wahlrecht verliert, wenn es mit Genehmigung des Riigikogu verhaftet ist oder durch den Tod bezw. durch Niederlegung seines Mandats ausgeschieden ist, tritt an seine Stelle ein neues Glied auf Grund der im Wahlgesetz vorgesehenen

Ordnung und bis zu dem im vorigen Paragraphen vorgesehenen Termin.

§ 4I. Das Riigikogu tritt zu der ordentlichen Session am ersten Montage im Oktober jedes Jahres zusammen.

§ 42. Das Präsidium des Riigikogu kann das Riigikogu auch zu ausserordentlichen Sessionen einberufen, wenn die Umstände dies erfordern. Es muss dies tun auf Verlangen der Regierung der Republik oder eines Viertels des gesetzmässigen Bestandes des Riigikogu$.

§ 43. Das Riigikogu wählt auf seiner ersten Sitzung nach den Wahlen den Präsidenten und die übrigen Glieder des Präsidiums. Diese Sitzung leitet bis zur Wahl des Präsidenten der bisherige Präsident des Riigikogu.

§ 44. Das Riigikogu erlässt seine Geschäftsordnung, die als Gesetz ~~veröffentlicht~~ publiciert wird.

§ 45. Die Glieder des Riigikogu sind nicht durch Mandate gebunden.

§ 46. Das Riigikogu ist beschlussfähig, wenn wenigstens die Hälfte des gesetzmässigen Bestandes seiner Glieder versammelt ist.

§ 47. Die Sitzungen des Riigikogu sind öffentliche. Nur in ausserordentlichen Fällen, wenn 2/3 der versammelten Mitglieder hiermit einverstanden sind, kann die Oeffentlichkeit von der Sitzung des Riigikogu ausgeschlossen werden.

§ 48. Ein Mitglied des Riigikogu trägt keinerlei Verantwortung - ausser der in der Geschäftsordnung vorgesehenen - für politische Aeusserungen, die es im Riigikogu und in dessen Kommissionen getan hat.

§ 49. Ohne Einwilligung des Riigikogu kann keins seiner Glieder verhaftet werden, mit Ausnahme der Fälle, wo es auf frischer Tat ertappt worden ist. Jn solchen Fällen wird über die Verhaftung und deren Gründe spätestens im Laufe von 48 Stunden dem Präsidium des Riigikogu Mitteilung gemacht, das den Fall in der nächsten Sitzung dem Riigikogu zur Beschlussfassung vorlegt.

Das Riigikogu ist berechtigt, eine einem seiner Mitglieder auferlegte Verhaftung oder sonstige Beschränkung bis zum Ende der Sessionsperiode oder bis zum Erlöschen der Mandate aufzuschieben.

§ 50. Die Glieder des Riigikogu werden für die Dauer ihrer Vollmachten vom staatlichen Wehrdienst befreit.

§ 5I. Die Glieder des Riigikogu erhalten Fahrgelder und ein Gehalt, dessen Höhe durch ein Gesetz, das das Riigikogu nur für den folgenden Bestand des Riigikogu ändern kann, bestimmt wird.

§ 52. Das Riigikogu erlässt Gesetze, bestimmt den Voranschlag der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, entscheidet über die Aufnahme von Anleihen und über sonstige Angelegenheiten nach Maszgabe des Grundgesetzes.

§ 53. Die vom Riigikogu angenommenen Gesetze werden vom Präsidium des Riigikogu verkündet.

§ 54. Ein Gesetz tritt in Kraft, falls im Gesetz selbst keine andere Ordnung und kein anderer Termin vorgesehen ist, am zehnten Tage nach seiner Veröffentlichung im "Riigi Teataja".

§ 55. Das Riigikogu übt die Kontrolle über die wirtschaftliche Tätigkeit der staatlichen Jnstitutionen und Unternehmungen und über die Realisierung des staatlichen Voranschlags durch von ihm ins Amt einzusetzende

entsprechende Jnstitutionen aus.

§ 56. Jedes Mitglied des Riigikogu hat das Recht, während der Sitzung des Riigikogu Anfragen an die Regierung zu richten. Ein Viertel des gesetzmässigen Bestandes des Riigikogu hat das Recht, die Regierung zu interpellieren, worauf eine Erklärung abgegeben werden muss.

H a u p t s t ü c k V.

V O N D E R R E G I E R U N G.

§ 57. Die vollziehende Gewalt in Estland ~~über~~ übt die Regierung der Republik aus.

§ 58. Die Regierung besteht aus dem Staatsältesten und den Ministern. Die Zahl der Minister, die Arbeitsteilung zwischen ihnen und die Einzelheiten der Geschäftsordnung werden durch ein Sondergesetz bestimmt.

§ 59. Die Regierung der Republik wird durch das Riigikogu ins Amt berufen und aus demselben entlassen. Jm Falle des Ausscheidens eines einzelnen Ministers erfüllt seine Obliegenheiten bis zum Amtsantritt eines neuen Ministers eins der Mitglieder der Regierung der Republik, das von der Regierung hiermit beauftragt wird.

§ 60. Die Regierung der Republik leitet die Jnnen= und Aussenpolitik des Staates und trägt für die äussere Unantastbarkeit, die innere Sicherheit und die Erfüllung der Gesetze Sorge. Sie

I) stellt den Voranschlag der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zusammen und unterbreitet ihn dem Riigikogu zur Bestätigung.

2) ernennt und entlässt die Militär= und Civilbeam-

ten, soweit diese Aufgabe nicht anderen Jnstitutionen gesetzlich übertragen worden ist.

3) schliesst im Namen der Republik Estland Verträge mit auswärtigen Staaten ab und legt diese dem Riigikogu zur Bestätigung vor;

4) erklärt den Krieg und schliesst Frieden auf Grund eines entsprechenden Beschlusses des Riigikogu;

5) proklamiert den Ausnahmezustand sowohl in einzelnen Gebietsteilen des Staates, als auch im ganzen Staatsgebiet und legt diesen Beschluss dem Riigikogu zur Bestätigung vor;

6) unterbreitet dem Riigikogu Gesetzentwürfe;

7) erlässt im Einklang mit den Gesetzen Verordnungen und Verfügungen und

8) entscheidet über Gnadengesuche.

§ 6I. Der Staatsälteste repräsentiert die Republik Estland, leitet und vereinheitlicht die Tätigkeit der Regierung der Republik, leitet die Sitzungen der Regierung und kann die einzelnen Minister inbezug auf ihre Tätigkeit interpellieren.

§ 62. Die Regierung der Republik ernennt aus der Zahl ihrer Glieder einen Stellvertreter des Staatsältesten.

§ 63. Die Sitzungen der Regierung sind geschlossene. Nur bei besonderen festlichen Gelegenheiten können sie als öffentliche proklamiert werden.

§ 64. Die Regierung der Republik muss das Vertrauen des Riigikogu besitzen. Die Regierung oder ihre einzelnen Glieder scheiden aus dem Amt, wenn das Riigikogu ihnen ein ausdrückliches Misstrauensvotum erteilt.

§ 65. Bei der Regierung der Republik befindet sich die Staatskanzlei, die unter Aufsicht des Staatsältesten

steht. Die Staatskanzlei wird vom Staatssekretär geleitet, den die Regierung der Republik ernennt.

§ 66. Alle Regierungsakte, die von der Regierung der Republik ausgehen, müssen mit den Unterschriften des Staatsältesten, des entsprechenden Ministers und des Staatssekretärs versehen sein.

§ 67. Wegen amtlicher Verbrechen können der Staatsälteste und die Minister nur auf Grund eines entsprechenden Beschlusses des Riigikogu zur Verantwortung gezogen werden. Die Beurteilung der Angelegenheit unterliegt dem Staatsgericht.

H a u p t s t ü c k VI.

V O M G E R I C H T.

§ 68. Die Rechtssprechung in Estland vollziehen in ihrer Tätigkeit unabhängige Gerichte.

§ 69. Die oberste Gerichtsgewalt in Estland übt das Staatsgericht aus, das aus vom Riigikogu gewählten Staatsrichtern besteht.

§ 70. Die Richter werden, soweit sie nach dem Gesetz nicht zu wählen sind, vom Staatsgericht ernannt.

§ 7I. Die Richter können nur auf gerichtlichem Wege ihres Amtes enthoben werden.

Die Richter können wider ihren Willen von einem Ort an einen anderen nur in denjenigen Fällen versetzt werden, die durch Erfüllung des Gesetzes bedingt sind.

§ 72. Die Richter dürfen, ausser in den gesetzlich

vorgesehenen Fällen, kein besoldetes Nebenamt bekleiden.

§ 73. Gewisse Kategorien von Kriminalsachen unterstehen auf Grund und in der Ordnung entsprechender Gesetze dem Geschworenengericht. Die Richter des Geschworenengerichts sind durch die Forderung des vorigen Paragraphen nicht gebunden.

§ 74. Ausserordentliche Gerichte sind in den Grenzen des entsprechenden Gesetzes nur zur Kriegszeit, während des Ausnahmezustandes und auf Kriegsschiffen zulässig.

H a u p t s t ü c k VII.

V O N D E R S E L B S T V E R W A L T U N G.

§ 75. Durch die Selbstverwaltungsinstitutionen übt die Staatsgewalt die örtliche Verwaltung aus, soweit hierzu keine besonderen Jnstitutionen gesetzlich geschaffen sind.

§ 76. Die Repräsentativversammlungen der Selbstverwaltungseinheiten werden in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Abstimmung auf Grund der Prinzipien der Proportionalität gewählt.

§ 77. Die Selbstverwaltungseinheiten haben das Recht, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Steuern zu erheben und Lasten aufzuerlegen in den gesetzlich bestimmten Grenzen und in der gesetzlich vorgesehenen Ordnung.

H a u p t s t ü c k VIII.

V O M S T A A T S S C H U T Z.

§ 78. Alle Bürger Estlands sind verpflichtet, sich

am Schutz der Republik auf den Grundlagen und in der Ordnung, die im Gesetz vorgesehen sind, zu beteiligen.

§ 79. Zum Schutz der Republik werden Schutztruppen gebildet, deren Organisation durch ein Sondergesetz bestimmt wird.

§ 80. Im Falle der Anordnung einer Mobilisation und im Falle eines Kriegsausbruches geht der Befehl über die Schutztruppen der Republik von der Regierung der Republik in die Hände eines von ihr ernannten ausserordentlichen Oberbefehlshabers der Schutztruppen über, dessen Kompetenzen durch ein Sondergesetz bestimmt worden.

§ 8I. 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 zu erlassen.

§ 82. Die Anordnung einer Mobilisation der Wehrmacht der Republik wird vom Riigikogu beschlossen.

Die Regierung der Republik hat das Recht, ohne einen Beschluss des Riigikogu abzuwarten, die Anordnung einer Mobilisation zu erlassen, wenn ein auswärtiger Staat der Republik den Krieg erklärt hat, die kriegerische Tätigkeit begonnen oder eine Mobilisation gegen die Republik angeordnet hat.

H a u p t s t ü c k IX.

VON DEN STEUERN UND DEM VORANSCHLAG DES STAATES.

§ 83. Oeffentliche Steuern und Lasten können niemandem anders auferlegt werden, als auf Grund eines Gesetzes.

§ 84. Niemandem darf auf Kosten des Staates eine Pension, ein Honorar oder eine sonstige Vergütung gewährt werden, ausser auf Grund eines diesbezüglichen Gesetzes.

§ 85. Für jedes Jahr wird ein allgemeiner Voranschlag der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zusammengestellt. Auf gesetzgeberischem Wege kann seine Geltung quotenweise bis zur Annahme des neuen Voranschlages verlängert werden.

H a u p t s t ü c k X.

VON DER GELTUNG UND ABÄNDERUNG DES GRUNDGESETZES.

§ 86. Das Grundgesetz ist die unwandelbare Richtschnur für die Tätigkeit des Riigikogu und der Gerichts= und Regierungsinstitutionen.

§ 87. Das Recht der Jnitiative zur Abänderung des Grundgesetzes steht dem Volke in der Ordnung der Volksinitiative und dem Riigikogu in der gewöhnlichen Ordnung zu.

§ 88. Ueber eine Aenderung des Grundgesetzes, sei sie in der Ordnung der Volksinitiative oder vom Riigikogu angeregt worden, entscheidet das Volk auf dem Wege der Volksabstimmung.

§ 89. Der Entwurf einer Abänderung des Grundgesetzes muss dem Volke wenigstens drei Monate vor dem Tage der Volksabstimmung bekannt gegeben werden.