Abhandlungen
des Instituts für wissenschaftliche Heimatforschung
an der Livländischen Gemeinnützigen u. Ökonomischen Sozietät (Gegr. 1792)
herausgegeben von
Prof. Dr. **Edm. Spohr**
Band 4

DAS DEKRETRECHT DES STAATSPRÄSIDENTEN IN ESTLAND

VON

MAG. JUR. **WALTER MEDER**

J. G. KRÜGER, TARTU 1936

Abhandlungen
des Instituts für wissenschaftliche Heimatforschung
an der Livländischen Gemeinnützigen u. Ökonomischen Sozietät (Gegr. 1792)
herausgegeben von
Prof. Dr. **Edm. Spohr**
Band 4

DAS DEKRETRECHT DES STAATSPRÄSIDENTEN IN ESTLAND

VON

MAG. JUR. **WALTER MEDER**

J. G. KRÜGER, TARTU 1936

Est. A

Bibliotheca
Univ[illegible]atis
Ta[illegible]ensis
1936 01571

28200

K. Mattieseni trükikoda o.-ü., Tartu 1936.

Vorwort.

In der nachstehenden Abhandlung hat sich der Verfasser zum Ziel gesetzt, das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland vom rechtsdogmatischen Gesichtspunkt aus zu betrachten. Allgemeintheoretische und rechtspolitische Fragen sollen dabei nur insoweit Berücksichtigung finden, wie dieses zur Klärung der rechtsdogmatischen Probleme erforderlich ist.

Durch die bevorstehende Verfassungsreform wird vermutlich auch das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland gewisse Umgestaltungen erfahren. Trotzdem ist eine rechtsdogmatische Betrachtung des gegenwärtig in Estland geltenden Dekretrechts durchaus geboten. Auch in Zukunft wird die überaus wichtige staatsrechtliche Entwicklung Estlands, wie sie sich in der Zeit vom 12. März 1934 bis zur in Aussicht stehenden neuen Verfassungsreform abgespielt hat, nur dann richtig beurteilt werden können, wenn Klarheit über alle Einzelheiten des gegenwärtig in Estland geltenden Dekretrechts besteht.

Einen herzlichen Dank schuldet der Verfasser Herrn Prof. Dr. Edm. Spohr für die allseitige Förderung dieser Arbeit und die Ermöglichung ihrer Drucklegung.

Oktober 1936.

Abkürzungen.

RT — „Riigi Teataja“ = „Staatsanzeiger“ (Amtliches Publikationsblatt zur Verkündung der Rechtsnormen in Estland).

RT 86—1933, 628 — „Riigi Teataja“ Nr. 86 vom Jahre 1933, Artikel 628.

VäG — „Verfassungsänderungsgesetz der Republik Estland“ vom 14., 15. u. 16. Oktober 1933 (RT 86 — 1933, 628).

VRE — „Verfassung der Republik Estland“ vom 15. Juni 1920 in der Fassung des Verfassungsänderungsgesetzes vom 14., 15. u. 16. Oktober 1933.

GOR — „Gesetz betreffend die Organisation der Regierung“ vom 19. Januar 1934 (RT 5 — 1934, 36).

GOSV — „Geschäftsordnung der Staatsversammlung“ vom 19. Januar 1934 (RT 5 — 1934, 37).

Zf. — Ziffer.

Erstes Kapitel

Rechtstheoretische Einleitung

§ 1

Der Begriff des Dekrets

Unter Dekreten versteht die herrschende rechtswissenschaftliche Theorie die von Verwaltungsorganen geschaffenen und mit Gesetzeskraft ausgestatteten Gesamtakte des Staates [1]). Dieser Definition liegt die Gegenüberstellung der Begriffe „Gesamtakt" und „Einzelakt" zu Grunde. Gesamtakte sind diejenigen normativen Akte, durch welche Gesamtnormen, d. h. Rechtsnormen geschaffen werden, die eine unregistrierbare Anzahl von Rechtsfällen normieren. Einzelakte sind dagegen diejenigen normativen Akte, durch welche Einzelnormen, d. h. Rechtsnormen geschaffen werden, die eine registrierbare Anzahl von Rechtsfällen normieren [2]). Dementsprechend würde der rechtstheoretische Begriff des Dekrets folgende drei Merkmale aufweisen: 1) der als Dekret zu qualifizierende Akt des Staates ist in inhaltlicher Hinsicht immer nur Gesamtakt, nicht dagegen Einzelakt; 2) der als Dekret zu qualifizierende Akt des Staates ist in formeller Hinsicht immer nur Verwaltungsakt, d. h. er kann immer nur von Verwaltungsorganen, nicht dagegen von der Legislative oder von Gerichtsbehörden geschaffen werden; und 3) der als Dekret zu qualifizierende Akt des Staates hat dieselbe Rechtskraft, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze.

Bei näherer Betrachtung erweist sich diese rechtstheoretische Begriffsbestimmung der Dekrete jedoch als zu eng. Denn es gibt in der Praxis des positiven Rechts auch Dekrete, die in inhaltlicher Hinsicht nicht nur als Gesamtakte, sondern auch als Einzelakte in Erscheinung treten können. Derartige Dekrete sind z. B.

---

[1]) Vgl. Kliimann, Administratiivakti teooria [Theorie des Verwaltungsakts], Tartu 1932, S. 166 u. ff. und die daselbst, Anm. 341—345, angegebene Literatur.

[2]) Vgl. hierzu Kliimann, a. a. O., S. 57 u. f.

die auf Grund des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung erlassenen Notverordnungen des deutschen Reichspräsidenten, die nicht nur Gesamtnormen, sondern auch Einzelnormen, wie z. B. den Staatshaushaltsplan, in Kraft gesetzt haben [3]). Auch bei den Dekreten des estnischen Verfassungsrechts kann die Frage aufgeworfen werden, ob sie wirklich in inhaltlicher Hinsicht immer nur Gesamtakte und nicht auch Einzelakte darstellen können. VRE § 60 Zf. 12 enthält u. a. die ausdrückliche Vorschrift, daß als Dekrete „Gesetzentwürfe" verkündet werden können. Das bedeutet, daß die in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekrete grundsätzlich denselben Inhalt haben müssen, wie die daselbst erwähnten „Gesetzentwürfe" Daß die in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekrete nur Gesamtnormen enthalten können und daher immer nur Gesamtakte darstellen, läßt sich nur dann einwandfrei behaupten, wenn zuvor nachgewiesen ist, daß auch die „Gesetze" bezw. die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten „Gesetzentwürfe" niemals Einzelakte, sondern immer nur Gesamtnormen enthalten können. Da dieser Nachweis, wie weiter unten näher ausgeführt werden soll, nicht möglich ist und da „Gesetzentwürfe" sehr wohl denkbar und auf Grund von VRE auch zulässig sind, die keine Gesamtnormen, sondern nur Einzelakte enthalten, so läßt sich auch inbezug auf die in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekrete die Behauptung nicht aufrechterhalten, daß sie in keinem Falle Einzelakte, sondern immer nur Gesamtakte darstellen können. Es sind durchaus auch Dekrete denkbar, durch welche „Gesetzentwürfe", die nur Einzelakte und keine Gesamtnormen enthalten, in Kraft gesetzt werden [4]).

---

[3]) Dasselbe gilt übrigens auch von den deutschen Reichsgesetzen, welche von der Regierung Hitler auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1933 erlassen worden sind. In Art. 1 des Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1933 ist u. a. die ausdrückliche Vorschrift enthalten, dass die von der Regierung zu erlassenden Reichsgesetze auch die Bestätigung des staatlichen Haushaltsplanes und die Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits, d. h. also nicht nur Gesamtakte, sondern auch Einzelakte, zum Inhalt haben können.

[4]) Abweichend von den Ausführungen des Textes hat K l i i m a n n, Vetoõigus [Das Vetorecht], in der Zeitschrift „Õigus" [Das Recht], Jahrg. 1934, Nr. 1, S. 15 u. ff. die Auffassung vertreten, dass die VRE unter dem Ausdruck „Gesetz" ausschliesslich Gesamtakte versteht und dass die abweichende staatsrechtliche Praxis dem Sinn der VRE widerspricht. Diese Auffassung von K l i i m a n n lässt sich jedoch nicht aufrechterhalten.

Hieraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die obenerwähnte rechtstheoretische Definition des Begriffs „Dekret" erweitert werden muß, um alle in der positivrechtlichen Wirklichkeit möglichen Erscheinungsformen der Dekrete umfassen zu können. Den Ausdruck „Dekret" im rechtstheoretischen Sinne wollen wir daher als die Gesamtheit derjenigen von Verwaltungsorganen geschaffenen normativen Akte des Staates definieren, welche mit derselben Rechtskraft ausgestattet sind, wie die von der Legislative geschaffenen Gesetze [5]). Entsprechend dieser Definition wird der rechtstheoretische Begriff des Dekrets durch folgende drei Merkmale charakterisiert: 1) das Dekret ist ein normativer Akt des Staates; 2) das Dekret ist in formeller Hinsicht ein Akt der Verwaltung, d. h. es kann immer nur von Verwaltungsorganen, nicht dagegen von der Legislative oder von Gerichtsbehörden geschaffen werden; und 3) das Dekret hat dieselbe Rechtskraft, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze. Durch das erste dieser drei Merkmale wird der Begriff „Dekret" als Artbegriff des Gattungsbegriffes „normativer Staatsakt" qualifiziert. Durch das zweite Merkmal unterscheidet sich der Begriff des Dekrets sowohl von den durch die Legislative erlassenen Gesetzen, als auch von den übrigen durch die Legislative einerseits und durch die Gerichtsbehörden andererseits geschaffenen normativen Akten des Staates. Durch das dritte Merkmal endlich wird der Unterschied zwischen den Dekreten und allen übrigen durch die Verwaltungsorgane geschaffenen normativen Akten des Staates charakterisiert.

§ 2

Die Rechtskraft der Dekrete

I. Wenn in der rechtstheoretischen Definition des Begriffs „Dekret" u. a. davon die Rede ist, daß die Dekrete dieselbe Rechtskraft haben, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze, so mag es zunächst vielleicht naheliegend erscheinen, als Rechtskraft der Dekrete etwa die Fähigkeit zu betrachten, einschränkungslos alle von der Legislative erlassenen Gesetze nach dem Grundsatz „lex

[5]) Was unter der Feststellung zu verstehen ist, dass die als Dekrete zu bezeichnenden Staatsakte mit derselben Rechtskraft ausgestattet sind, wie die von der Legislative geschaffenen Gesetze, wird anschliessend in § 2 dieses Kapitels zu erörtern sein.

posterior derogat legi priori" abzuändern bezw. außer Kraft zu setzen. Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Definition des Begriffs „Rechtskraft der Dekrete" jedoch als unzutreffend. Denn den Dekreten sind vielfach nur bestimmte Kategorien von Rechtsverhältnissen zur Normierung übertragen. Und soweit die von der Legislative erlassenen Gesetze solche Kategorien von Rechtsverhältnissen normieren, die den Dekreten nicht zur Normierung übertragen bezw. ausdrücklich entzogen worden sind, kann der Inhalt dieser Gesetze natürlich auch nicht durch Dekret abgeändert bezw. außer Kraft gesetzt werden.

Die theoretisch denkbare Möglichkeit, daß alle Rechtsgebiete und alle Kategorien von Rechtsverhältnissen ohne jede Ausnahme einer Normierung durch Dekret zugänglich sind, ist der rechtsdogmatischen Praxis in der Regel fremd. Auch das in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehene Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland unterliegt drei wesentlichen Einschränkungen: 1) der Inhalt der Dekrete muß mit der VRE im Einklang stehen; 2) die Dekrete dürfen nur das enthalten, was den Inhalt von „Gesetzen" bilden kann; und 3) die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten dürfen nicht durch Dekret geändert werden. Was die Technik der positivrechtlichen Umgrenzung des den Dekreten zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets betrifft, so kann diese Umgrenzung an sich nach zwei verschiedenen Methoden vor sich gehen. Erstens kann in der Rechtsordnung durch eine positive Aufzählung bestimmt werden, welche Rechtsgebiete bezw. welche Kategorien von Rechtsverhältnissen den Dekreten zur Normierung übertragen sind. Solchenfalls sind alle in dieser Aufzählung nicht erwähnten Rechtsgebiete der Normierung durch Dekret entzogen. Zweitens kann in der Rechtsordnung aber auch durch eine negative Aufzählung bestimmt werden, welche Rechtsgebiete bezw. welche Kategorien von Rechtsverhältnissen der Normierung durch Dekret entzogen sind. In diesem letzteren Falle sind die in dieser Aufzählung nicht erwähnten Rechtsgebiete der Normierung durch Dekret zugänglich [6]).

Wenn in der oben dargelegten rechtstheoretischen Begriffsbestimmung des Dekrets u. a. davon die Rede gewesen ist, daß die

[6]) Inbezug auf die Umgrenzung des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekretrechts des Staatspräsidenten in Estland hat die zweitgenannte dieser beiden Methoden Anwendung gefunden.

Dekrete dieselbe Rechtskraft haben, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze, so bedeutet dies nichts anderes, als daß die Dekrete mit der Fähigkeit ausgestattet sind, bei der Normierung der ihnen zur Regelung übertragenen Angelegenheiten den Inhalt aller von der Legislative erlassenen Gesetze nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abzuändern, wenn und soweit der Inhalt dieser Gesetze dieselben Rechtsverhältnisse normiert, die den Dekreten zur Normierung übertragen worden sind.

Bekanntlich kennt die Technik der Gesetzgebung zwei verschiedene Arten der Abänderung von Gesetzen: 1) die formelle Abänderung des Gesetzestextes in Gestalt einer ausdrücklichen Ersetzung des alten Textes durch einen neuen Text; und 2) die stillschweigende Derogierung des Gesetzesinhalts nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori". Die soeben dargelegte Definition des Begriffs „Rechtskraft der Dekrete" darf nicht in dem Sinne mißverstanden werden, daß allen als „Dekrete" zu bezeichnenden Staatsakten die Fähigkeit zustehen muß, den Text der in Betracht kommenden Gesetze formell abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen. Diese letztere Fähigkeit, die den sogenannten „Notdekreten" zusteht [7]) ist kein allgemeines Merkmal aller Dekrete. Wohl aber müssen alle normativen Staatsakte, die als Dekrete im rechtstheoretischen Sinne qualifiziert werden sollen, mit der Fähigkeit ausgestattet sein, in den Grenzen des ihnen zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets die dieses Rechtsgebiet eventuell gleichfalls normierenden Gesetze wenigstens stillschweigend nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" zu derogieren, d. h. neue Rechtsnormen auch dann zu schaffen, wenn der Inhalt dieser neuen Rechtsnormen nicht mit dem Inhalt derjenigen von der Legislative erlassenen Gesetze im Einklang steht, welche eine den Dekreten zur Normierung vorbehaltene Angelegenheit auch ihrerseits normiert haben.

II. Die hiermit formulierte Definition des Begriffs „Rechtskraft der Dekrete" bedeutet nicht, daß alle normativen Akte der Verwaltung im formellen Sinne, deren Inhalt etwa dem Inhalt einzelner durch die Legislative geschaffener Gesetze widerspricht, ohne weiteres als Dekrete bezeichnet werden können. Es gibt mitunter auch normative Akte der Verwaltung im formellen Sinne, durch welche die Vorschriften einzelner von der Legislative erlasse-

---

[7]) Vgl. hierzu K l i i m a n n, Administratiivakti teooria, S. 173.

ner Gesetze abgeändert werden können und die trotzdem nicht als Dekrete in dem oben dargelegten Sinne zu betrachten sind. Und zwar handelt es sich hierbei um die sogenannten Verordnungen contra legem, die in begriffstheoretischer Hinsicht keineswegs mit den Dekreten identifiziert werden können [8]).

Während die Dekrete zwar nicht immer ausnahmslos alle von der Legislative erlassenen Gesetze nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abzuändern imstande sind, wohl aber alle diejenigen von der Legislative geschaffenen Gesetze, welche eine den Dekreten zur Normierung überlassene Angelegenheit gleichfalls normieren, ist die Rechtskraft der Verordnungen contra legem eine viel beschränktere. Und zwar können die Verordnungen contra legem, — natürlich auch nur im Rahmen des ihnen zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets, — die von der Legislative geschaffenen Gesetze nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" nur dann abändern, wenn diese abzuändernden Gesetze früher erlassen worden sind, als jenes Gesetz, durch das die Ermächtigung zum Erlaß der entsprechenden Verordnungen contra legem erteilt wurde.

Ein Gesetz, welches die Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen contra legem erteilt, enthält wenn nicht die ausdrückliche, so doch die stillschweigende Vorschrift, daß die in gewissen Gesetzen enthaltenen Rechtsnormen nur insoweit in Kraft bleiben, wie sie nicht zu den durch die Verordnungen contra legem neuzuschaffenden Rechtsnormen in Widerspruch stehen. Das Ermächtigungsgesetz zum Erlaß von Verordnungen contra legem derogiert also in gewisser Hinsicht diejenigen Gesetze, welche es als durch Verordnungen contra legem abänderbar erklärt. Eine derartige Derogation, wie sie übrigens auch in der staatsrechtlichen Praxis Estlands in Erscheinung getreten ist [9]), kann entsprechend dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" jedoch nur dann als möglich betrachtet werden, wenn die derart dero-

---

[8]) Über den Begriff der Verordnung, über den Unterschied zwischen Verordnung und Dekret und über das Wesen der Verordnung contra legem vgl. K l i i m a n n, a. a. O., S. 175 u. ff. und die daselbst angegebene Literatur.

[9]) Vgl. z. B. das „Gesetz betreffend Regelung des Umlaufs von ausländischen Zahlungsmitteln und Wertmetallen" vom 18. November 1931 (RT 95 — 1931) und das „Gesetz betreffend Ausbalanzierung des Staatsbudgets, betreffend Regelung der Privatwirtschaft und betreffend Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" vom 25. November 1932 (RT 92 — 1932).

gierten Gesetze ihrer Entstehung nach älteren Datums sind, als das sie derogierende Ermächtigungsgesetz. Denn ein jüngeres Gesetz kann selbstverständlich nicht durch ein älteres Gesetz derogiert werden.

Wenn also der auf Grund einer „Rechtsnorm A" von einem „Verwaltungsorgan B" geschaffene „normative Akt C" nur diejenigen, eine bestimmte Kategorie von Rechtsverhältnissen normierenden Gesetze ändern darf, die vor der Entstehung der „Rechtsnorm A" von der Legislative erlassen worden sind, so ist der vom „Verwaltungsorgan B" geschaffene „normative Akt C" in rechtstheoretischen Hinsicht als „Verordnung contra legem" zu betrachten. Wenn dagegen der auf Grund einer „Rechtsnorm A" von einem „Verwaltungsorgan B" geschaffene „normative Akt C" auch diejenigen, eine bestimmte Kategorie von Rechtsverhältnissen normierenden Gesetze ändern darf, die zwar vor der Entstehung des „normativen Aktes C", jedoch nach der Entstehung der „Rechtsnorm A" von der Legislative erlassen worden sind, so ist der vom „Verwaltungsorgan B" geschaffene „normative Akt C" in rechtstheoretischer Hinsicht als Dekret zu betrachten [10]).

Die hiermit dargelegte rechtstheoretische Unterscheidung zwischen den Begriffen des Dekrets einerseits und der Verordnung contra legem andererseits tritt in der Terminologie des positiven Rechts keineswegs immer eindeutig in Erscheinung. Es gibt Fälle, in denen normative Akte, welche in rechtstheoretischer Hinsicht Dekrete sind, durch die Terminologie des positiven Rechts als Verordnungen bezeichnet werden, wie z. B. die sogenannten Notverordnungen des deutschen Reichspräsidenten. Und ebenso

---

[10]) Bei der Beurteilung der rechtlichen Natur und der Rechtswirkungen des Ermächtigungsgesetzes zum Erlaß von Verordnungen contra legem folgen wir im wesentlichen den diesbezüglichen Auffassungen von Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, Tübingen 1911—1914, Bd. II, S. 72 und Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, München und Leipzig 1924, Bd. I, S. 69. — Eine zusammenfassende Übersicht über die verschiedenen Theorien in dieser Frage bietet Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts (Gesetz und Verordnung), Tartu 1930, S. 116 u. ff. — Vgl. ferner Giacometti, Verordnungsrecht und Gesetzesdelegation, Zürich 1928. — Aus der neuesten Literatur wäre insbesondere Schmitt, Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der gesetzgeberischen Ermächtigungen (Legislative Delegationen), Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. VI, Berlin und Leipzig 1936, Nr. 2, S. 252 u. ff. zu erwähnen.

sind Fälle denkbar, in denen normative Akte, welche in rechtstheoretischer Hinsicht nur Verordnungen darstellen, durch die Terminologie des positiven Rechts mit der Bezeichnung „Dekret" ausgestattet sind. Aus dieser Tatsache darf jedoch nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß nun etwa die soeben dargelegte rechtstheoretische Unterscheidung zwischen den Begriffen „Dekret" und „Verordnung contra legem" mit der positivrechtlichen Wirklichkeit nicht in Einklang zu bringen und daher unzutreffend sei. Denn es ist im Rechtsleben eine häufig vorkommende Erscheinung, daß die Terminologie des positiven Rechts die rechtstheoretischen Begriffe in einer mangelhaften oder unzutreffenden Weise zum Ausdruck bringt. Die terminologische Ausdrucksweise der geltenden Rechtsnormen ist daher keineswegs immer eine geeignete Grundlage für die richtige Erkenntnis des rechtstheoretischen Wesens der einzelnen Rechtsinstitute. Aus diesem Grunde muß auch die Beantwortung jener Frage, ob ein bestimmter, in der positiven Rechtsordnung in Erscheinung tretender Staatsakt seinem rechtstheoretischen Wesen nach als Dekret oder als Verordnung contra legem zu betrachten sei, ohne Rücksicht auf die Terminologie des positiven Rechts vorgenommen werden.

Als Rechtsgrundlage der Dekrete tritt gewöhnlich nur unmittelbar die Verfassung, als Rechtsgrundlage der Verordnungen auch ein nach Maßgabe der Verfassung erlassenes einfaches Gesetz in Erscheinung. Für den begriffstheoretischen Unterschied zwischen Dekret und Verordnung ist dieser Umstand jedoch nicht von entscheidender oder wesentlicher Bedeutung. Denn es gibt auch Dekrete, wie z. B. die sogenannten Ausnahmedekrete, deren Rechtsgrundlage nicht nur in der Verfassung, sondern auch in Ausführungsbestimmungen einfacher Gesetze zu Tage tritt. Und ebenso sind Verordnungen denkbar und möglich, deren Rechtsgrundlage nicht auch in irgendwelchen einfachen Gesetzen, sondern nur unmittelbar in der Verfassung zu suchen ist.

§ 3

Die Arten der Dekrete

I. Was die einzelnen Arten der Dekrete betrifft, so unterscheidet die herrschende rechtswissenschaftliche Theorie zwischen Dekretgesetzen, Ausnahmedekreten und Notdekreten, wobei die Ausnahmedekrete und die Notdekrete in der deutschen Rechts-

sprache gewöhnlich, wenngleich nicht ganz zutreffend, als Ausnahmeverordnungen und Notverordnungen bezeichnet werden [11]). Dahingestellt bleiben mag in diesem Zusammenhang die Beantwortung der Frage, ob die in Rede stehende Dreiteilung der Dekrete tatsächlich über die Fähigkeit verfügt, alle an sich denkbaren und in der staatsrechtlichen Wirklichkeit in Erscheinung tretenden Arten der Dekrete zu umfassen, oder ob es nicht vielleicht auch noch gewisse Typen von Dekreten gibt, die weder als Dekretgesetze noch als Ausnahmedekrete noch auch als Notdekrete in dem hier dargelegten Sinne bezeichnet werden können. Für die nachstehenden rechtsdogmatischen Untersuchungen wesentlich ist in diesem Zusammenhang nur die Feststellung, daß sich die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland jedenfalls zwanglos in die hier dargelegte Dreiteilung der Dekrete einordnen lassen. Und zwar treten die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland entweder als Notdekrete oder als Dekretgesetze in Erscheinung.

Als Dekretgesetze im Sinne der herrschenden rechtswissenschaftlichen Theorie sind diejenigen Dekrete zu betrachten, denen durch die Verfassung eine bestimmte Kategorie von Rechtsverhältnissen, wie z. B. das Gebiet des Militärwesens oder der auswärtigen Angelegenheiten oder irgend ein anderes Rechtsgebiet, zur selbständigen Normierung übertragen worden ist [12]). Diese von der herrschenden rechtswissenschaftlichen Theorie formulierte Definition des Begriffs der Dekretgesetze ist in ihren wesentlichen Teilen durchaus annehmbar, bedarf jedoch in einer Einzelheit einer gewissen Modifikation, und zwar in dem Sinne, daß als Rechtsgrundlage der Dekretgesetze nicht immer nur die Verfassung, sondern mitunter auch die Verfassung nebst entsprechenden Ausführungsgesetzen in Betracht kommen kann. Es ist z. B. durchaus denkbar, dass die Verfassung nur eine allgemeine Vorschrift betreffend die Dekretgesetze enthält und dass die nähere Regelung der Einzelheiten, insbesondere der Grenzen und des Verfahrens der Dekretgesetzgebung, entsprechenden Ausführungsgesetzen überlassen bleibt. Letzteres würde dem allgemeinen Wesen des Dekretbegriffes durchaus nicht widersprechen. Denn wie auch die herrschende rechtswissenschaftliche Theorie

---

[11]) Vgl. Kliimann, Administratiivakti teooria, S. 168.

[12]) Vgl. Kliimann, a. a. O., S. 168 u. ff. und die daselbst, Anm. 346—347, angegebene Literatur.

anerkennt [13]), gibt es — in Gestalt der sogenannten Ausnahmedekrete — auch Dekretarten, deren Rechtsgrundlage nicht nur in der Verfassung, sondern auch in den einfachen Ausführungsgesetzen zur Verfassung enthalten ist.

Als Ausnahmedekrete bezeichnet die herrschende rechtswissenschaftliche Theorie diejenigen Dekrete, die auf Grund der Verfassung und entsprechender Spezialgesetze zur tatsächlichen Sicherung des Staatsschutzes während des Ausnahmezustandes erlassen werden [14]). Von den Dekretgesetzen und den Notdekreten unterscheiden sich die Ausnahmedekrete vor allem dadurch, daß sie — abweichend von den beiden anderen Dekretarten — nur während der Geltungsdauer des Ausnahmezustandes erlassen werden können. Gewöhnlich steht den Dekretgesetzen und den Ausnahmedekreten nicht die Fähigkeit zu, den Text der von der Legislative erlassenen Gesetze formell abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Gesetzestext zu ersetzen. Wohl aber sind die Dekretgesetze und die Ausnahmedekrete mit der Fähigkeit ausgestattet, in den Grenzen des ihnen zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets die dieses Rechtsgebiet eventuell gleichfalls normierenden Gesetze gewissermaßen stillschweigend nach dem Grundgesetz „lex posterior derogat legi priori" zu derogieren, d. h. neue Rechtsnormen auch dann zu schaffen, wenn der Inhalt derselben nicht mit dem Inhalt derjenigen von der Legislative erlassenen Gesetze im Einklang steht, die eine den Dekretgesetzen bezw. Ausnahmedekreten zur Normierung vorbehaltene Angelegenheit auch ihrerseits normiert haben [15]).

Die wichtigste Art der Dekrete sind die sogenannten Notdekrete. Als Notdekrete sind diejenigen Dekrete zu betrachten, die im Falle des Vorliegens eines besonderen staatlichen Notstandes in Kraft gesetzt werden [16]). Die Beantwortung der Frage, wann und unter welchen Umständen ein sogenannter staatlicher Notstand als vorliegend betrachtet werden kann und darf, richtet sich nach den jeweiligen Vorschriften der positiven Rechtsordnung. In manchen Rechtsordnungen, wie z. B. in der geltenden

---

[13]) Vgl. Kliimann, a. a. O., S. 171.

[14]) Vgl. Kliimann, a. a. O., S. 171 u. f. und die daselbst, Anm. 348—350, angegebene Literatur.

[15]) Vgl. oben § 2 dieses Kapitels.

[16]) Vgl. Kliimann, a. a. O., S. 173 u. f. und die daselbst, Anm. 351—353, angegebene Literatur.

Rechtsordnung Estlands, ist die Entscheidung dieser Frage ausschließlich dem freien Ermessen des zum Erlaß von Notdekreten zuständigen Staatsorgans überlassen worden. In einigen anderen Rechtsordnungen wird dagegen dieses freie Ermessen durch gewisse objektive Merkmale, sogenannte formelle Voraussetzungen, eingeschränkt. Als derartige formelle Voraussetzungen für den Erlaß von Notdekreten kommen z. B. rechtliches Nichtbeisammensein des Parlaments oder auch Arbeitsunfähigkeit desselben in Betracht [17]).

Abweichend von den Dekretgesetzen und den Ausnahmedekreten sind alle Notdekrete mit der Fähigkeit ausgestattet, die von der Legislative erlassenen Gesetze nicht nur stillschweigend zu derogieren, sondern auch durch ausdrückliche Änderung des Gesetzestextes formell umzugestalten bezw. formell außer Kraft zu setzen [18]). Während durch Dekretgesetze und Ausnahmedekrete gewöhnlich nur einzelne Rechtsgebiete geregelt werden können, haben die Notdekrete meist die Fähigkeit, grundsätzlich alle Rechtsgebiete zu normieren und alle vor dem Erlaß des betreffenden Dekrets in Kraft befindlichen Gesetze zu ändern, soweit nicht besondere Ausnahmen von diesem allgemeinen Prinzip ausdrücklich vorgesehen sind. In VRE § 60 Zf. 12 ist z. B. ausdrücklich gesagt, dass die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten nicht durch Dekret geändert werden dürfen. Diese Vorschrift ist, weil es sich um die Ausnahme von einer allgemeinen Regel handelt, einschränkend zu interpretieren. Das bedeutet, daß grundsätzlich alle anderen Gesetze in Estland, mit Ausnahme der Verfassung selbst, einer Änderung durch Dekret des Staatspräsidenten zugänglich, weil nicht ausdrücklich entzogen sind.

In der Regel wird der Legislative eine besondere Einflußnahme auf die Geltungsdauer der Notdekrete eingeräumt. Und zwar müssen diese Dekrete entweder von der sie erlassenden Instanz auf Verlangen der Legislative wieder außer Kraft gesetzt werden, wie dies z. B. bei den Notverordnungen des deutschen

---

[17]) Vgl. hierüber Bruno Arndt, Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrechte der modernen Staaten, vergleichend dargestellt, Berlin 1909, S. 70 u. f. und Csekey, a. a. O., S. 78.

[18]) Vgl. oben § 2 dieses Kapitels.

Reichspräsidenten der Fall war. Oder der Legislative ist das Recht vorbehalten, die Notdekrete nachträglich zu bestätigen oder dieselben nachträglich wieder außer Kraft zu setzen. Wenn der Legislative das Recht vorbehalten ist, die Notdekrete nachträglich zu bestätigen, so bedeutet dies in der Regel, daß die Notdekrete bereits dann als ausser Kraft getreten zu gelten haben, wenn sie nicht der Legislative im Laufe einer bestimmten Frist zur Bestätigung unterbreitet bezw. nicht von der Legislative bestätigt worden sind. Wenn dagegen der Legislative die Befugnis übertragen worden ist, die Notdekrete nachträglich wieder außer Kraft zu setzen, so bedeutet dies gewöhnlich, dass die Notdekrete solange in Kraft bleiben können, bis sie nicht durch einen ausdrücklichen Beschluss der Legislative wieder aufgehoben worden sind. Im ersteren dieser beiden Fälle kann der tatsächliche Einfluß der Legislative auf die Geltungsdauer der Notdekrete naturgemäß ein größerer sein. Denn hier bewirkt normaler Weise bereits eine bloße Unterlassung der Bestätigung das Außerkrafttreten des Dekrets, während im zweiten Falle das Zustandekommen eines ausdrücklichen Aufhebungsbeschlusses für die Außerkraftsetzung der Dekrete durch die Legislative erforderlich ist. In VRE § 60 Zf. 12 ist nur der letztgenannte Modus einer Einflußnahme der Legislative auf die Geltungsdauer der Dekrete in Aussicht genommen worden.

II. Außer der hiermit kurz skizzierten Dreiteilung der Dekrete in Dekretgesetze, Ausnahmedekrete und Notdekrete kann nach der Art derjenigen Instanz, welche zum Erlaß der Dekrete befugt ist, auch zwischen Dekreten des Staatsoberhaupts, Dekreten der Staatsregierung und Dekreten anderer Verwaltungsorgane unterschieden werden. Die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Dekrete des Staatspräsidenten in Estland können z. B. als Dekrete des Staatsoberhaupts bezeichnet werden. Ebenso können auch die auf Grund des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung erlassenen Notverordnungen des deutschen Reichspräsidenten als Dekrete des Staatsoberhaupts qualifiziert werden. Dagegen war das Recht zum Erlaß von Notverordnungen in den einzelnen Ländern des Deutschen Reiches von 1920 bis 1933 nicht einem dort gar nicht vorhandenen monokratischen Staatsoberhaupt, sondern der Staatsregierung als Kollegium übertragen. Desgleichen übertrug das deutsche Ermächtigungsgesetz (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) vom 24. März 1933 (Reichs-

gesetzblatt I, S. 141) die daselbst vorgesehene Befugnis zur „vereinfachten Gesetzgebung" nicht dem Reichspräsidenten als Staatsoberhaupt, sondern der Reichsregierung als Kollegium. Und ebenso ist durch die Deklaration der Regierung Ulmanis in Lettland vom 18. Mai 1934 (Gesetzblatt 135) das Recht zum Erlaß von normativen Akten mit Gesetzeskraft nicht dem Staatspräsidenten, sondern der Staatsregierung übertragen worden [19]).

Die Frage, welches Staatsorgan über die Befugnis zum Erlaß von Dekreten verfügt, ist nicht nur von rechtsdogmatischer, sondern auch von großer politischer Bedeutung. Denn durch die Befugnis zum Erlaß von Dekreten kann die politische Machtstellung des mit dieser Befugnis ausgestatteten Staatsorgans in sehr erheblichem Umfang gegenüber den anderen Staatsorganen gestärkt werden. Besonders eindeutig trat diese Tatsache z. B. in Deutschland anläßlich des Sturzes der Regierung Brüning am 30. Mai 1932 in Erscheinung. Bekanntlich war mit ein Grund für den Rücktritt der Regierung Brüning darin zu suchen, dass der Reichspräsident sich weigerte, einen Notverordnungsentwurf der Reichsregierung zu bestätigen und in Kraft zu setzen. Diese Weigerung bewirkte den Rücktritt der Regierung Brüning insofern, als der Reichsregierung nicht eine vom Reichspräsidenten unabhängige Befugnis zur Inkraftsetzung der von ihr als notwendig betrachteten Notverordnungen zustand. Umgekehrt kann das Staatsoberhaupt von der Staatsregierung mitunter in die Rolle eines dekorativen Schattendaseins zurückgedrängt werden, wenn das Recht zum Erlaß von Dekreten nicht dem Staatsoberhaupt, sondern der Staatsregierung übertragen worden ist. Für das Verhältnis zwischen dem Staatspräsidenten und der Staatsregierung in Estland ist es von wesentlicher praktisch-politischer Bedeutung, daß die Befugnis zum Erlaß von Dekreten auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 nicht der Staatsregierung, sondern dem Staatspräsidenten zusteht.

III. Die VRE erwähnt das Wort „Dekret" nur in § 60 Zf. 12. Es handelt sich hier um eine Erscheinungsform der sogenannten

---

[19]) Unerörtert bleiben mag hier die in diesem Zusammenhang zu weit führende Frage, ob die auf Grund des deutschen Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1933 und der lettischen Deklaration vom 18. Mai 1934 erlassenen „Gesetze" auch im Sinne der allgemeinen Begriffstheorie als Gesetze oder aber in begriffstheoretischer Hinsicht als Dekrete zu betrachten sind.

Notdekrete. Die Befugnis zum Erlaß dieser Dekrete steht ausschließlich dem Staatspräsidenten zu. In den nachstehenden rechtsdogmatischen Ausführungen soll zur Bezeichnung der in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Erscheinungsform der Dekrete nicht der rechtstheoretische Ausdruck „Notdekret", sondern entsprechend dem Verfassungstext schlechthin der Ausdruck „Dekret" Verwendung finden. Der Ausdruck „Dekret" wird also von uns in einem doppelten Sinne gebraucht; und zwar: 1) als rechtstheoretischer Gattungsbegriff in dem oben § 1 dargelegten Sinne; und 2) als rechtsdogmatischer Artbegriff im Sinne von VRE § 60 Zf. 12. Welche dieser beiden Sinngebungen des Ausdrucks „Dekret" jeweils gemeint ist, ergibt sich von Fall zu Fall aus den entsprechenden Zusammenhängen des Textes.

Außerdem kann noch eine Befugnis des Staatspräsidenten zum Erlaß von Dekretgesetzen auf dem Gebiet des Militärwesens aus der Vorschrift von VRE § 81 abgeleitet werden. Der estnische Originaltext von VRE § 81 verwendet zwar nicht den Ausdruck „Dekretgesetz", sondern den mehrdeutigen und ins Deutsche nicht wörtlich übertragbaren Ausdruck „seadlus". Wie unten näher darzulegen sein wird, kann jedoch das Wort „seadlus" im vorliegenden Zusammenhang mit dem Ausdruck „Dekretgesetz" wiedergegeben werden. Dagegen ist eine Befugnis des Staatspräsidenten zum Erlaß von Ausnahmedekreten weder in VRE noch in den Ausführungsgesetzen zur Verfassung ausdrücklich erwähnt. Die anderen Staatsorganen während des Ausnahmezustandes zustehende Befugnis zum Erlaß von Ausnahmedekreten [20]) gehört nicht in den Rahmen dieser ausschließlich auf das Dekretrecht des Staatspräsidenten bezüglichen Abhandlung.

Den Notdekreten in Estland ist das zweite, dritte, vierte, fünfte und sechste, den Militärdekretgesetzen dagegen das siebente Kapitel der nachstehenden Abhandlung gewidmet. Den Abschluß dieser Abhandlung bildet als achtes Kapitel eine rechtsvergleichende Übersicht.

---

[20]) Vgl. hierüber K l i i m a n n, Sisekaitse [Der Binnenschutz], Õigus, Jahrg. 1935, Nr. 3, S. 97 u. ff., insbesondere S. 105 u. ff.

Zweites Kapitel

Das Notdekretrecht in Estland

§ 1

Rechtshistorische Übersicht

I. Wenn man von der Befugnis der Staatsregierung zum Erlaß von Militärdekretgesetzen absieht, war ein Dekretrecht in der Verfassung Estlands von 1920 nicht vorgesehen [21]). Wohl aber hat das Institut der Dekrete in Estland bereits vor dem Inkrafttreten der Verfassung von 1920 eine ziemlich weitreichende Be-

---

[21]) Von den auf die „Verfassung der Republik Estland" vom 15. Juni 1920 (RT 113/114 — 1920, 243) bezüglichen Veröffentlichungen seien in diesem Zusammenhang die nachstehenden erwähnt: Berendts, Die Verfassungsentwicklung Estlands, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XII, Tübingen 1924, S. 191 u. ff. — Crozat, Les Constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Estonie et de Finlande, Toulouse 1925, S. 271 u. ff. — Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XVI, Tübingen 1928, S. 168 u. ff. — Derselbe, Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten, Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. IX, Wien und Berlin 1929, Heft 1, S. 104 u. ff. — Giannini, La costituzione estone, L'Europa Orientale, Bd. IX, Roma 1929, Nr. 9/10, S. 309 u. ff. — Kliimann, Lineamenti di Diritto Constituzionale Estone, Estratto dall' Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi, Bd. VII, Roma 1933. — Korsakoff, La Constitution de la République d'Estonie, Revista de Drept Public, Bd. III, Bucuresti 1928, Nr. 3—4, S. 501 u. ff. — Derselbe, Le Système constitutionnel de la République d'Estonie, Bulletin de la Société de Législation comparée, 1930. — Maddison und Angelus, Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920, Berlin 1928. — Piip, The Constitution of the Republic of Estonia, The Constitutional Review, Bd. IX, Washington 1925, Nr. 1, S. 3 u. ff. — Derselbe, Estlands Weg zur neuen Verfassung, Tartu 1936. — Rolnik, Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht, Leipzig 1927. — Eine amtliche deutsche Übersetzung des Textes der Verfassung Estlands von 1920 gibt es nicht. Von den nichtamtlichen deutschen Übersetzungen des Verfassungstextes wären besonders hervorzuheben: Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands, a. a. O., S. 213 u. ff. und Maddison-Angelus, a. a. O., S. 8 u. ff.

deutung gehabt. Nachstehend sollen diese historischen Vorläufer des gegenwärtig in Estland geltenden Dekretrechts einer kurzen zusammenfassenden Darstellung unterworfen werden [22]).

Bereits im „Beschluß des Landtages betreffend die höchste Gewalt" vom 15./28. November 1917 (RT 1 — 1918), Ziffer 3, war eine Bestimmung darüber enthalten, daß in der Zeit, in welcher der Landtag nicht versammelt war, das Landtagspräsidium und der Ältestenrat des Landtages im Verein mit der Landesverwaltung das Recht haben sollte, „dringende Verordnungen und Befehle zur Organisation des Lebens Estlands zu verkünden und in Kraft zu setzen, bis der Landesrat nach seinem Zusammentritt zu diesen Verordnungen Stellung nimmt" Es handelt sich hier um die erste historische Erscheinungsform eines Dekretrechts in der Verfassungsgeschichte Estlands [23]).

Durch das am 24. November 1918 vom Landtag angenommene „Gesetz betreffend die Befugnisse der Zeitweiligen Regierung" (RT 3 — 1918) wurde die Zeitweilige Regierung dazu ermächtigt, jeder Zeit, auch während der Tagung des Landtages, die zur Schaffung einer festen Ordnung erforderlichen Gesetze und Verordnungen noch vor ihrer Durchberatung und Bestätigung durch den Landtag zu erlassen und in Kraft zu setzen [24]). Gleichzeitig wurde durch dieses Gesetz der Zeitweiligen Regierung

---

[22]) Über die Geschichte der sogenannten Vorverfassungen und die Entstehungsgeschichte der Republik Estland vgl. K l i i m a n n, Eesti iseseisvuse areng [Die Entwicklung der Selbständigkeit Estlands], Õigus, Jahrg. 1935, Nr. 2, S. 49 u. ff.

[23]) Der „Maapäev" [Landtag], auch „Maanõukogu" [Landesrat] genannt, ist im Jahre 1917 auf Grund der von der russischen Zeitweiligen Regierung erlassenen „Zeitweiligen Verwaltungs- und Selbstverwaltungsordnung des Gouvernements Estland" als kommunales Repräsentativorgan des neuen, durch den Anschluß Nord-Livlands erweiterten Gouvernements Estland gebildet worden. Durch den „Beschluß des Landesrats betreffend die höchste Gewalt" vom 15./28. November 1917 (RT 1 — 1918) erklärte sich der Landtag zum „alleinigen Träger der höchsten Gewalt in Estland". Nach der Proklamierung der Selbständigkeit der Republik Estland erhielt der Landtag bis zum Zusammentritt der Konstituierenden Versammlung die Rechtsstellung eines einstweiligen Parlaments.

[24]) Die Zeitweilige Regierung („Ajutine Valitsus") war bis zum Tage des Zusammentritts der Konstituierenden Versammlung oder, genauer ausgedrückt, bis zum Amtsantritt der ersten von der Konstituierenden Versammlung ins Amt eingesetzten Regierung der Republik („Vabariigi Valitsus") der Inhaber der vollziehenden Gewalt in Estland.

die Verpflichtung auferlegt, derartige Gesetze und Verordnungen im Laufe von sieben Tagen nach ihrer Verkündung dem Landtag durch Vermittlung des Landtagspräsidiums zur Bestätigung zu unterbreiten. Endlich enthielt das in Rede stehende Gesetz die Vorschrift, daß die von der Zeitweiligen Regierung erlassenen Gesetze solange als in Kraft befindlich zu gelten hätten, bis sie nicht vom Landtag abgeändert worden seien. Obgleich der Text des „Gesetzes betreffend die Befugnisse der Zeitweiligen Regierung" vom 24. November 1918 (RT 3 — 1918) nicht von Dekreten, sondern nur von „Gesetzen und Verordnungen" spricht, können alle auf Grund dieses Gesetzes von der Zeitweiligen Regierung zu erlassenden „Gesetze" in begriffstheoretischer Hinsicht dennoch als Dekrete qualifiziert werden. Denn sie werden nicht von der Legislative, sondern von einem Organ der Verwaltung im formellen Sinne, nämlich der Zeitweiligen Regierung, geschaffen und sind mit derselben Rechtskraft ausgestattet, wie die von der Legislative, d. h. wie die vom Landtag selbst, erlassenen Gesetze. Als Voraussetzung für den Erlass der Dekrete auf Grund des Gesetzes vom 24. November 1918 ist gewissermaßen ein staatsrechtlicher Notstand, nämlich die in diesem Gesetz erwähnte Notwendigkeit zur beschleunigten „Schaffung einer festen Ordnung", zu betrachten. Hieraus und aus der Tatsache, daß die auf Grund des Gesetzes vom 24. November 1918 von der Zeitweiligen Regierung zu erlassenden Dekrete im Laufe von sieben Tagen nach ihrer Verkündung dem Landtag durch Vermittlung des Landtagspräsidiums zur Bestätigung unterbreitet werden sollten und nur so lange als in Kraft befindlich zu gelten hatten, bis sie nicht vom Landtag abgeändert worden sind, ergibt sich die begriffstheoretische Qualifikation dieser Dekrete als Notdekrete in dem oben, in § 3 des ersten Kapitels, dargelegten Sinne.

Durch das am 27. November 1918 vom Landtag beschlossene neue „Gesetz betreffend die Befugnisse der Zeitweiligen Regierung" (RT 4 — 1918) wurde das Gesetz vom 24. November durch folgende Vorschriften ergänzt bezw. ersetzt [25]):

---

[25]) Der Text des Gesetzes vom 27. November 1918 (RT 4 — 1918) spricht nur von einer „Ergänzung" des Gesetzes vom 24. November 1918 durch das neue Gesetz. In Wirklichkeit handelt es sich jedoch nicht nur um eine „Ergänzung", sondern um eine „Ersetzung" des alten Gesetzes durch das neue Gesetz entsprechend dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori".

§ 1. Die Zeitweilige Regierung wird durch den Landtag bis zum Zusammentritt der Konstituierenden Versammlung voll und ganz dazu ermächtigt, die Staatsgewalt ohne irgendwelche Einschränkungen sowohl auf dem Gebiet der inneren als auch der auswärtigen Angelegenheiten auszuüben.

§ 2. In dieser Zeit ist die Zeitweilige Regierung befugt, Verträge abzuschliessen und Verpflichtungen zu Lasten des Staates zu übernehmen, sowie Verordnungen und Gesetze jeder Art zu erlassen.

§ 3. Alle in der Zeit zwischen den Tagungen erlassenen Gesetze und Verordnungen werden von der Zeitweiligen Regierung der Konstituierenden Versammlung oder dem Landtag, wenn letzterer noch vor der Konstituierenden Versammlung zusammentreten sollte, nach ihrem Zusammentritt durch Vermittlung ihres Präsidiums im Laufe von 15 Tagen zur Bestätigung unterbreitet. Wenn sie von der Konstituierenden Versammlung oder dem Landtag nicht bestätigt werden, so treten sie außer Kraft.

§ 4. Alle Gesetze und Verordnungen, welche in der vorgesehenen Frist nicht zur Bestätigung unterbreitet werden, verlieren nach Ablauf dieser Frist automatisch ihre Gültigkeit.

§ 5. Alle in der Zeit zwischen den Tagungen abgeschlossenen Verträge und zu Lasten des Staates übernommenen Verpflichtungen werden der Konstituierenden Versammlung oder dem Landtag im Laufe von 7 Tagen nach ihrem Zusammentritt zur Kenntnis gebracht.

Wie sich aus diesen Vorschriften ersehen läßt, können die in denselben erwähnten „Gesetze und Verordnungen der Zeitweiligen Regierung" in begriffstheoretischer Hinsicht als Dekrete und zwar als Notdekrete bezeichnet werden. Denn diese normativen Akte haben einerseits dieselbe Rechtskraft, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze. Das sie erlassende Organ ist jedoch andererseits nicht die Legislative, sondern ein Organ der Verwaltung im formellen Sinne. Obgleich die Zeitweilige Regierung durch § 1 des Gesetzes vom 27. November 1918 (RT 4 — 1918) zur Ausübung der gesamten Staatsgewalt „ohne irgendwelche Einschränkungen" ermächtigt wurde, kann sie in begriffstheoretischer Hinsicht auf Grund dieses Gesetzes trotzdem nicht auch als Legislative im eigentlichen Sinne dieses Wortes bezeichnet werden. Denn wie sich aus § 3 des in Rede stehenden Gesetzes ersehen läßt, blieb der Landtag als solcher grundsätzlich bestehen und bedurften die von der Zeitweiligen Regierung erlassenen „Gesetze" einer nachträglichen Bestätigung durch denselben bezw. durch die Konstituierende Versammlung. Ebenso liegt ein spezielles Kenn-

zeichen der Notdekrete vor: nämlich die Möglichkeit einer nachträglichen Außerkraftsetzung bezw. Nichtbestätigung durch die Legislative. Und endlich fehlt auch nicht das andere und besonders wesentliche Merkmal der Notdekrete: nämlich der staatsrechtliche Notstand als Voraussetzung für die Schaffung der entsprechenden normativen Akte. Und zwar bestand der staatsrechtliche Notstand im vorliegenden Falle darin, daß ein Erlaß neuer „Gesetze" in Anbetracht der außerordentlichen Übergangsverhältnisse auch in der Zeit außerhalb der Tagungen der Legislative erforderlich war.

Nach dem Zusammentritt der Konstituierenden Versammlung wurden die soeben dargelegten Bestimmungen durch die Vorschriften der von der Konstituierenden Versammlung am 4. Juni 1919 angenommenen „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" (RT 44 — 1919, 91) ersetzt, welche am 9. Juli 1919 in Kraft trat [26]). Auf Grund der §§ 11 und 12 der „Zeitweiligen Regierungsordnung" wurde die normale Gesetzgebung, bis zum Inkrafttreten der endgültigen Verfassung, der Konstituierenden Versammlung, sowie einem Ausschuß derselben, der sogenannten „Gesetzgebenden Delegation", übertragen. Die „Gesetzgebende Delegation" war ein aus dem Viertel aller Mitglieder der Konstituierenden Versammlung bestehender Ausschuß, dem für gewisse Fälle selbständige gesetzgebende Befugnisse übertragen waren. Die Rechtsstellung der „Gesetzgebenden Delegation" wurde durch § 12 der „Zeitweiligen Regierungsordnung" und durch das „Gesetz betreffend die Gesetzgebende Delegation" vom 15. Juli 1919 (RT 47 — 1919, 98) geregelt. Im Sinne der allgemeinen Begriffstheorie war die „Gesetzgebende Delegation" nicht ein Verwaltungs-, sondern ein Legislativorgan; und die von ihr erlassenen „Gesetze" sind daher in begriffstheoretischer Hinsicht nicht als Dekrete, sondern als Gesetze im eigentlichen Sinne dieses Wortes zu betrachten. Dagegen war ein besonderes Dekretrecht der Staatsregierung in der „Zeitweiligen Regierungsordnung" zunächst nicht vorgesehen. Statt dessen war die Staatsregierung auf Grund des § 15 der „Zeitweiligen Regierungsordnung" zunächst in allen ihren Amtshandlungen an die Schranken der geltenden Ge-

---

[26]) Im § 25 der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" war als Zeitpunkt ihres Inkrafttretens der Tag ihrer Verkündung im RT vorgesehen. Die Verkündung im RT erfolgte am 9. Juli 1919.

setze und Verordnungen, sowie an die ihr von der Konstituierenden Versammlung erteilten Richtlinien gebunden. Bald erwies es sich jedoch als notwendig, der Staatsregierung wiederum eine Befugnis zum Erlaß von normativen Akten mit Gesetzeskraft zu übertragen [27]). Dies geschah durch die am 20. Dezember 1919 von der Konstituierenden Versammlung angenommene „Novelle zur Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" (RT 109 — 1919, 199). Auf Grund dieser Novelle wurde die „Zeitweilige Regierungsordnung" durch einen § 12-a ergänzt, welcher folgenden Wortlaut hatte:

> § 12-a. Während der Zwischenzeit der Tagungen der Konstituierenden Versammlung und der Gesetzgebenden Delegation erfüllt die Regierung der Republik die Aufgaben der laufenden Gesetzgebung eiligen Charakters.
>
> Die Geltung der auf Grund dieses Paragraphen von der Regierung erlassenen Gesetze und Kreditzuweisungsbeschlüsse läuft ab, wenn dieselben der Konstituierenden Versammlung nicht im Laufe von zwei Wochen, nach Ablauf der Zwischenzeit der Tagungen der Konstituierenden Versammlung, von der Regierung der Republik zur Bestätigung vorgelegt worden sind oder wenn sie nach der Vorlegung von der Konstituierenden Versammlung nicht bestätigt werden.
>
> Anmerkung: Hat die Regierung der Republik im Laufe der in diesem Paragraphen vorgesehenen Frist die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Gesetze und Kreditzuweisungsbeschlüsse der Konstituierenden Versammlung zur Bestätigung nicht vorgelegt; so erklärt das Präsidium der Konstituierenden Versammlung dieselben für außer Kraft gesetzt.

Die in § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung" erwähnten „Gesetze der Staatsregierung" können vom Gesichtspunkt der allgemeinen Begriffstheorie als Notdekrete bezeichnet werden, obgleich der Gesetzestext für diese Akte die Benennung „Gesetz" verwendet. In begriffstheoretischer Hinsicht sind diese Akte nicht „Gesetze" im eigentlichen Sinne, sondern nur „Dekrete", weil das sie erlassende Organ, die Regierung der Republik, seinem Wesen nach kein legislatives, sondern nur ein administratives Organ darstellt. Der begriffstheoretische Unterschied zwischen der Regie-

---

[27]) Die in Rede stehende Notwendigkeit zur Übertragung „gesetzgeberischer" Befugnisse an die Staatsregierung entstand dadurch, daß die Konstituierende Versammlung und die Gesetzgebende Delegation bis auf weiteres ihre Tagungen unterbrechen wollten.

rung der Republik und der sogenannten „Gesetzgebenden Delegation" ist vor allem darin zu suchen, daß die Hauptaufgabe der „Gesetzgebenden Delegation" in der Rechtssetzung, die spezifische Hauptaufgabe der Regierung der Republik dagegen in der Erledigung von Verwaltungsfunktionen bestand und daß daher die „Gesetzgebende Delegation" als Legislativorgan, die Staatsregierung als Verwaltungsorgan im Sinne der allgemeinen Begriffstheorie qualifiziert werden muß. Wenn die Staatsregierung auf Grund des § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung" auch Rechtssetzungsbefugnisse ausübte, so war dies doch nicht ihre spezifische Hauptaufgabe, wie bei der „Gesetzgebenden Delegation" Aus diesem Grunde war und blieb die Staatsregierung auch nach dem Inkrafttreten des § 12-a ein Verwaltungsorgan im Sinne der allgemeinen Begriffstheorie; und die von ihr erlassenen „Gesetze" können daher in begriffstheoretischer Hinsicht nur als Dekrete, nicht dagegen als Gesetze im engeren und eigentlichen Sinne dieses Wortes bezeichnet werden. Andererseits aber haben die in § 12-a erwähnten normativen Akte der Regierung der Republik dieselbe Rechtskraft, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze. Dies ergibt sich aus dem Text des § 12-a insofern, als dort im Abs. 1 ausdrücklich davon die Rede ist, daß die Regierung der Republik Aufgaben der „Gesetzgebung" erfüllt. Ebenso spricht auch Abs. 2 des § 12-a ausdrücklich von den seitens der Regierung erlassenen „Gesetzen" Darum sind diese Akte in rein begriffstheoretischer Hinsicht auch keine Verordnungen, sondern eben Dekrete.

Die Qualifikation dieser Dekrete als Notdekrete ergibt sich u. a. daraus, daß als rechtliche Voraussetzung für ihren Erlaß das Vorliegen eines besonderen staatlichen Notstandes zu betrachten ist. Und zwar tritt der Begriff des staatlichen Notstandes hier in einer doppelten Hinsicht in Erscheinung. Erstens dürfen nur dringende und eilige Angelegenheiten durch die in Rede stehenden Dekrete der Staatsregierung normiert werden (materielle Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Dekretrechts). Und zweitens darf der Erlaß der Dekrete nicht während der Tagungen der Legislative, sondern nur in der Zwischenzeit der Tagungen stattfinden (formelle Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Dekretrechts). Jedoch muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß diese einschränkenden Vorschriften des § 12-a Abs. 1 weder inbezug auf die materiellen, noch inbezug auf die for-

mellen Voraussetzungen des Dekretrechts von der staatsrechtlichen Praxis Estlands in vollem Umfang berücksichtigt worden sind. Trotz der ausdrücklichen Bestimmungen des § 12-a Abs. 1 wurden seitens der Staatsregierung keineswegs nur dringende Angelegenheiten normiert, und das Dekretrecht wurde von ihr nicht nur in der Zwischenzeit der Tagungen, sondern auch während der Tagungen der Legislative in Anspruch genommen [28]). Diese rein tatsächliche Überschreitung der rechtlichen Schranken des § 12-a Abs. 1 kann uns jedoch nicht daran hindern, die in diesem Paragraphen vorgesehenen normativen Akte der Staatsregierung in rein begriffstheoretischer Hinsicht entsprechend den oben dargelegten Erwägungen als Notdekrete zu betrachten.

Ein zweites Kennzeichen der Notdekrete ist gewöhnlich der Umstand, daß der Legislative in der Regel eine gewisse Einflußnahme auf die Geltungsdauer dieser Dekrete vorbehalten ist. Auch dieses Kennzeichen hat im § 12-a inbezug auf die dort erwähnten normativen Akte der Staatsregierung seine rechtsdogmatische Formulierung gefunden. Und zwar bestimmte § 12-a Abs. 2, daß die von der Staatsregierung auf Grund des § 12-a Abs. 1 erlassenen normativen Akte im Laufe von zwei Wochen nach ihrem Zusammentritt der Legislative zur nachträglichen Bestätigung vorgelegt werden müssen und daß sie außer Kraft treten, wenn die nachträgliche Bestätigung durch die Legislative nicht zustandekommt. Ebenso, wie die Vorschriften des § 12-a Abs. 1 betreffend die materiellen und formellen Voraussetzungen des Dekretrechts, sind übrigens auch die Bestimmungen des § 12-a Abs. 2 von der staatsrechtlichen Praxis nicht immer strikt eingehalten worden [29]). Die begriffstheoretische Qualifikation der im § 12-a erwähnten normativen Akte der Staatsregierung als Notdekrete bleibt hierdurch aber natürlich unberührt.

Eine interessante staatsrechtliche Situation ergab sich aus dem Umstand, daß der § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung" nicht gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Verfassung

---

[28]) Vgl. hierüber C s e k e y, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 96 u. f. und J a n s, Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 12-a põhjal antud seaduste ja selle § enese maksvusest [Über die Gültigkeit der auf Grund des § 12-a der zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland erlassenen Gesetze und über die Gültigkeit dieses § selbst], Õigus, Jahrg. 1921, Nr. 3, S. 62 u. ff.

[29]) Über die staatsrechtliche Praxis vgl. J a n s, a. a. O., S. 63 u. ff.

von 1920 außer Kraft trat, sondern zunächst noch weiter in Geltung blieb. Das „Gesetz betreffend die Inkraftsetzung der Verfassung" vom 2. Juli 1920 (RT 113/114 — 1920, 244) enthielt nämlich in seinem § 3 die Vorschrift, daß der § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung" auch nach dem Inkrafttreten der Verfassung zeitweilig in Kraft bleibe, bis er von der Staatsversammlung aufgehoben worden sei. Hierdurch stand der Regierung der Republik zeitweilig auch nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1920 die in dieser Verfassung selbst nicht vorgesehene Befugnis zum Erlaß von Notdekreten zu. Erst durch das Gesetz vom 1. November 1921 (RT 101 — 1921, 192) wurde der § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung" von der Staatsversammlung außer Kraft gesetzt, trotz der Einwendungen der damaligen Regierung, daß die Beibehaltung eines derartigen Dekretrechts in Anbetracht der politischen Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament keine Gefahr für die demokratische Rechtsordnung nach sich ziehen werde.

In einem Teil der rechtswissenschaftlichen Literatur Estlands ist die zeitweilige Aufrechterhaltung der Geltung des § 12-a nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1920 als verfassungswidrig bezeichnet worden [30]). Jedoch kann man bei einer näheren Betrachtung derjenigen Umstände, unter denen sich das Inkrafttreten der Verfassung von 1920 vollzog, zu der Ansicht gelangen, daß in dem soeben erwähnten zeitweiligen Inkraftbleiben des § 12-a keinerlei Verfassungswidrigkeit oder Rechtswidrigkeit zu erblicken sei. In der Verfassung von 1920 selbst sind keinerlei Vorschriften über den Zeitpunkt und die Art ihres Inkrafttretens enthalten. Maßgebend für die Beantwortung dieser Frage sind daher ausschließlich die Bestimmungen der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" vom 4. Juni 1919 und die Vorschriften der übrigen auf Grund der „Zeitweiligen Regierungsordnung" von der Konstituierenden Versammlung erlassenen Gesetze. Auf Grund des § 23 der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" war die Konstituierende Versammlung befugt, den Termin des Inkrafttretens der Gesetze und also auch des Verfassungsgesetzes der Republik Estland nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Es war also der Konstituierenden Versammlung vollständig freigestellt, die von ihr ausgearbeitete Verfas-

[30]) Vgl. Csekey, a. a. O., S. 97 und Jans, a. a. O., S. 66 u. ff.

sung nicht sofort in allen ihren Teilen gleichzeitig, sondern etappenweise in Kraft zu setzen, d. h. derart, daß einzelne Teile der Verfassung früher und andere später in Kraft traten. Daher kann auch der Umstand, daß § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung" bis zum November 1921 in Kraft blieb, nicht als verfassungswidrig bezeichnet werden. Die zeitweilige Aufrechterhaltung der Gültigkeit des § 12-a bedeutet nicht eine Änderung der bereits in Kraft getretenen Verfassung, sondern nur eine Hinauszögerung der Inkraftsetzung einzelner noch nicht in Kraft getretener Teile der Verfassung. Eine Verfassungswidrigkeit würde nur dann vorgelegen haben, wenn etwa der § 12-a nach seiner Außerkraftsetzung später wieder aufs neue in Kraft gesetzt worden wäre.

II. Durch die Außerkraftsetzung des § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" im November 1921 wurde das Institut der Notdekrete aus dem Verfassungsrecht der Republik Estland zunächst ganz ausgeschaltet. Abgesehen von den in § 81 der Verfassung erwähnten, auf die Wehrmacht bezüglichen Dekretgesetzen und Verordnungen sprach die Verfassung von 1920 in § 60 Zf. 7 ausschließlich von einer Befugnis der Regierung der Republik, Verordnungen und Verfügungen „im Einklang mit den Gesetzen" zu erlassen. Bei der Beantwortung der Frage, was unter „Verordnungen im Einklang mit den Gesetzen" im Sinne des § 60 Zf. 7 der Verfassung von 1920 zu verstehen sei, gingen die Ansichten in der rechtswissenschaftlichen Literatur Estlands zunächst wesentlich auseinander [31]). Allmählich setzte sich in der staatsrechtlichen Praxis die Auffassung durch, daß unter „Verordnungen im Einklang mit den Gesetzen" nur diejenigen Verordnungen zu verstehen sind, die auf Grund einer Spezialermächtigung einzelner Gesetze erlassen werden [32]). Fer-

---

[31]) Vgl. Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 40 u. ff. — Kaiv, Seadusandlise võimu delegatsioon [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt], Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. 1926, S. 569 u. ff. und S. 585 u. ff. — Maddison, Vabariigi valitsuse määruseandlik võim [Die Verordnungsgewalt der Regierung der Republik], Õigus, Jahrg. 1929, Nr. 9/10, S. 294 u. ff. — Maddison und Angelus, Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920, S. 66.

[32]) Vgl. hierzu das „Gesetz betreffend den Staatsanzeiger" (RT 115 — 1927), dessen § 5 folgendermaßen lautet: „In den Regierungs- und Selbstverwaltungsakten, die im ersten Teil des Staatsanzeigers verkündet wer-

ner gelangte jedoch in der staatsrechtlichen Praxis auch die Auffassung zur Herrschaft, daß die Spezialermächtigung einzelner Gesetze zum Erlaß von Verordnungen durch die Regierung der Republik sich nicht nur auf Verordnungen intra legem zu beschränken brauche, sondern sich auch auf solche Verordnungen beziehen dürfe, welche durch die Gesetze noch nicht geregelte Angelegenheiten normieren (Verordnungen praeter legem) oder sogar diejenigen Gesetze, welche älter sind, als das Ermächtigungsgesetz, ändern können (Verordnungen contra legem). Die staatsrechtliche Praxis stellte sich also auf den Standpunkt, daß die Regierungsverordnungen nur inbezug auf ihre Rechtsgrundlage, nicht dagegen auch inbezug auf ihren Inhalt „im Einklang mit den Gesetzen" zu stehen hätten [33]). Die in den Ermächtigungsgesetzen von 1931 und 1932 enthaltene Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen praeter und contra legem kann in politischer Hinsicht gewissermaßen als ein Surrogat für ein in der Verfassung von 1920 nicht vorgesehenes Dekretrecht oder Notverordnungsrecht betrachtet werden. Trotzdem kann in begriffstheoretischer Hinsicht in den erwähnten Fällen nur von Verordnungen, nicht dagegen etwa von Dekreten die Rede sein, soweit die auf Grund eines speziellen Ermächtigungsgesetzes erlassenen Verordnungen zwar die vor diesem Ermächtigungsgesetz, aber nicht nach demselben erlassenen Gesetze geändert haben [34]). Dahingestellt bleiben mag in diesem Zusammenhang die Frage, ob und wie weit die in Rede stehende staatsrechtliche Praxis als mit § 60 Zf. 7 der Verfassung von 1920 in Einklang befindlich bezeichnet werden kann.

Mit den Verfassungsänderungsbestrebungen, welche auf die Einführung des Instituts der Staatspräsidentschaft gerichtet waren, erwachte das Bedürfnis nach einer Wiedereinführung des Instituts der Notdekrete von neuem [35]). In den Verfassungsänderungsentwürfen des Verbandes der Landwirte und der Est-

---

den, muß die entsprechende Behörde vor dem Text der Verordnung, der Verfügung oder des Beschlusses die Grundlage angeben, auf Grund welcher die Verordnung, die Verfügung oder der Beschluß erlassen worden ist."

[33]) Vgl. z. B. das „Gesetz betreffend Regelung des Umlaufs von ausländischen Zahlungsmitteln und Wertmetallen" (RT 95 — 1931) und das „Gesetz betreffend Ausbalanzierung des Staatsbudgets, betreffend Regelung der Privatwirtschaft und betreffend Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" (RT 92 — 1932).

[34]) Vgl. hierzu § 2 des ersten Kapitels dieser Abhandlung.

nischen Volkspartei, welche bei der Zusammenstellung der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 als Grundlage dienten, war zwar ein Dekretrecht des Staatspräsidenten noch nicht vorgesehen [36]). Aber in der vom Verfassungsausschuß des Parlaments ausgearbeiteten Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 war bereits eine auf das Institut der Notdekrete bezügliche Vorschrift enthalten [37]). Und zwar erhielt diese Vorschrift in Gestalt des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 folgenden Wortlaut:

> Der Präsident der Republik kann die der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwürfe wegen unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit als Dekret, welches Gesetzeskraft hat, verkünden, wobei er gleichzeitig der Staatsversammlung von der Verkündung Mitteilung macht. Ein Dekret kann die Gesetze betreffend die Volksabstimmung, das Volksbegehren, die Wahl der Staatsversammlung und die Wahl des Staatspräsidenten nicht ändern.

Daß die im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnten und als „Dekrete" bezeichneten normativen Akte des Staatspräsidenten tatsächlich Dekrete in

---

[35]) Über die Geschichte der Verfassungsänderungsbestrebungen in Estland vgl. Csekey, Die Verfassungsänderung in Estland, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV, Berlin und Leipzig 1934, Nr. 3, S. 582 u. ff. — Derselbe, Põhikorra muutmine Eestis [Die Verfassungsänderung in Estland], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 8, S. 354 u. ff. — Derselbe, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 22, Tübingen 1935, S. 411 u. ff. — Meder, Die neue Verfassung Estlands, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VII, Heft 3, S. 127 u. ff. — Derselbe, Die neue Verfassung Estlands, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 1. Jahrg., Oktober 1934, Heft 4, S. 186 u. ff. — Nõges, Ettepanekuid põhiseaduse muutmiseks [Vorschläge zur Verfassungsänderung], Tartu 1932. — Piip, Estlands Weg zur neuen Verfassung, Tartu 1936.

[36]) Der Text der in Rede stehenden Verfassungsänderungsentwürfe des Verbandes der Landwirte und der Estnischen Volkspartei ist abgedruckt bei Nõges, a. a. O., S. 155 u. ff.

[37]) Der Text der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 ist mit dem hinzugehörigen Motivenbericht abgedruckt im „Õigus" Jahrg. 1932, Nr. 1, S. 37 u. ff. — Vgl. hierzu Mägi, Märkmeid Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse puhul [Bemerkungen zum Gesetz betreffend Änderung der Verfassung der Republik Estland], Õigus, Jahrg. 1932, Nr. 2, S. 67 u. ff. und Palvadre, Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise eelnõu [Der Entwurf betreffend Änderung der Verfassung der Republik Estland], Õigus, Jahrg. 1932, Nr. 2, S. 61 u. ff.

dem oben dargelegten rechtstheoretischen Sinne sind, ist ohne weiteres klar. Denn erstens haben diese normativen Akte dieselbe Rechtskraft, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze. Dies ergibt sich aus den Worten: „ welches Gesetzeskraft hat." Und zweitens ist der Autor dieser Akte nicht die Legislative, sondern der Staatspräsident, d. h. ein Organ der Verwaltung im formellen Sinne. Die begriffstheoretische Qualifikation der im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnten Dekrete als Notdekrete liegt gleichfalls auf der Hand. Denn die Verkündung dieser Dekrete ist nicht in jedem Falle, sondern nur „wegen unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit", d. h. nur im Falle eines diesbezüglichen staatlichen Notstandes, gestattet. Nicht ausdrücklich erwähnt ist im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 die Möglichkeit einer Außerkraftsetzung der Dekrete durch die Legislative. Hieraus kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnten Dekrete zu ihrer Gültigkeit nicht einer nachträglichen Bestätigung durch die Legislative bedurft hätten und daß eine Außerkraftsetzung dieser Dekrete nicht etwa durch einfachen Beschluß der Legislative, sondern nur durch ein von der Legislative erlassenes Gesetz oder durch ein neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, möglich gewesen wäre. Trotz dieses letzteren Umstandes können jedoch die im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnten Dekrete in begriffstheoretischer Hinsicht als „Notdekrete" bezeichnet werden. Denn eine besondere Einflußnahme der Legislative auf die Geltungsdauer der Dekrete ist zwar ein regelmäßiges und gewöhnliches, aber kein notwendiges Kennzeichen derjenigen normativen Akte, die in begriffstheoretischer Hinsicht als Notdekrete zu betrachten sind [38]).

Als Voraussetzung für den Erlaß von Dekreten war im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 die Bedingung vorgesehen, daß ein Dekret auf Grund dieser Vorschrift nur dann hätte erlassen werden können, wenn im konkreten Falle bereits ein entsprechender gleichlautender Gesetzentwurf der Staatsversammlung unterbreitet worden ist. Dies ergibt sich aus den Worten: „ kann die der Staatsversammlung unter-

[38]) Vgl. oben § 3 des ersten Kapitels.

breiteten Gesetzentwürfe als Dekret verkünden." Der Erlaß eines Dekrets im Falle des Fehlens eines gleichlautenden, der Staatsversammlung bereits unterbreiteten, wenngleich von ihr noch nicht in Beratung genommenen Gesetzentwurfs wäre also mit dem Wortlaut des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 nicht im Einklang gewesen. Hieraus folgt inbezug auf den Inhalt der im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnten Dekrete, daß diese Dekrete nur das hätten enthalten können, was den Inhalt eines von der Legislative zu erlassenden Gesetzes bilden kann. Andererseits aber hätten die im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnten Dekrete zwar auch nicht alles, wohl aber doch grundsätzlich alles das zum Inhalt haben können, was ein von der Legislative erlassenes Gesetz etwa enthalten kann; d. h. dem Inhalt dieser Dekrete wären nur diejenigen einer Normierung durch Gesetz zugänglichen Angelegenheiten nicht zugänglich gewesen, die ausdrücklich als Ausnahmen im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 erwähnt waren. Als derartige Ausnahmen waren dort nur die Gesetze betreffend die Volksabstimmung, betreffend das Volksbegehren, betreffend die Wahl der Staatsversammlung und betreffend die Wahl des Staatspräsidenten einer Änderung durch Dekret vorenthalten.

Die soeben dargelegte Vorschrift betreffend das Institut der Notdekrete, die im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 enthalten war, wurde später noch erheblich umgearbeitet und ergänzt und erhielt dann — gleichfalls als § 60 Zf. 12 — im sogenannten ersten Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung vom 23. März 1932, welcher in der Volksabstimmung vom 14., 15. und 16. August 1932 mit knapper Mehrheit abgelehnt wurde [39]), die nachstehende Formulierung:

> Der Präsident der Republik kann im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit Dekrete, welche Gesetzeskraft haben, verkünden, wobei er gleichzeitig das Dekret der Staatsversammlung vorlegt, welche dasselbe unverändert annimmt oder ab-

[39]) Der Text des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung in der endgültigen Fassung vom 23. März 1932 ist u. a. abgedruckt in Nr. 177 des „Kaja" vom 30. Juli 1932. — Eine deutsche Übersetzung dieses Textes findet sich in Nr. 79 der „Dorpater Zeitung" vom 9. April 1932.

lehnt; letzterenfalls tritt das Dekret außer Kraft, gerechnet vom Tage der Verkündung des entsprechenden Beschlusses der Staatsversammlung, und die durch das Dekret geänderten Gesetze treten von neuem in Kraft.

Der Präsident der Republik kann die Gesetze betreffend die Volksabstimmung, das Volksbegehren, die Wahl der Staatsversammlung und die Wahl des Staatspräsidenten, sowie die Geschäftsordnung der Staatsversammlung und den von der Staatsversammlung angenommenen Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht durch Dekret ändern.

Wie sich aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ersehen läßt, ist dieselbe erheblich präziser formuliert, als etwa die entsprechende Vorschrift des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932. Dies gilt insbesondere für das Problem der Außerkraftsetzung der Dekrete durch das Parlament. Wie bereits erwähnt, ist im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 die Möglichkeit einer Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch das Parlament überhaupt nicht ausdrücklich erwähnt. Im Gegensatz dazu behandelt § 60 Zf. 12 des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 dieses Problem sehr eingehend und genau. Aus dem Wortlaut von § 60 Zf. 12 des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 geht einwandfrei hervor, daß eine Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten nicht nur durch Gesetz oder durch neues Dekret entsprechend dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" möglich ist, sondern auch durch einfachen Beschluß des Parlaments vor sich gehen kann, daß ferner die Staatsversammlung bei der Abstimmung über einen derartigen einfachen Beschluß nur die Auswahl zwischen unveränderter Annahme oder Ablehnung des betreffenden Dekrets, nicht dagegen die Möglichkeit zur Vornahme einzelner Änderungen am Text dieses Dekrets hat, und daß endlich die Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung automatisch das Wiederinkrafttreten derjenigen Gesetze zur Folge hat, die vor dem Erlaß des betreffenden Dekrets in Geltung waren. Die präzise Regelung aller dieser Fragen ist für die unzweideutige Klarstellung aller mit dem Institut der Notdekrete im Zusammenhang stehenden rechtsdogmatischen Probleme von einer sehr großen Bedeutung. Offengelassen war im Text des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung vom 23. März 1932 ausschließlich die Frage, welche Instanz zur Verkündung eines

Außerkraftsetzungsbeschlusses der Staatsversammlung zuständig sein sollte und in welcher Form die Verkündung eines Beschlusses der Staatsversammlung betreffend Außerkraftsetzung eines vom Staatspräsidenten erlassenen Dekrets hätte geschehen sollen. Abgesehen von diesen rein formalen Mängeln war die Frage der Außerkraftsetzung von Dekreten des Staatspräsidenten durch die Staatsversammlung im Text des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung klar und präzise geregelt.

Ebenso ist durch § 60 Zf. 12 des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 auch die Vorschrift betreffend diejenigen Rechtsgebiete, die einer Normierung durch Dekrete des Staatspräsidenten ausdrücklich entzogen sind, im Vergleich zu der entsprechenden Bestimmung des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 nicht unwesentlich ergänzt und erweitert worden. Entsprechend § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 war nur die Änderung der Gesetze betreffend die Volksabstimmung, betreffend das Volksbegehren, betreffend die Wahl der Staatsversammlung und betreffend die Wahl des Staatspräsidenten einer Normierung durch Dekret ausdrücklich vorenthalten. Durch § 60 Zf. 12 des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 wurden außer diesen soeben erwähnten Gesetzen auch noch die Geschäftsordnung der Staatsversammlung und der von der Staatsversammlung angenommene Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates als durch Dekrete des Staatspräsidenten nicht änderbar erklärt. Jedoch ist hierbei zu beachten, daß auch § 60 Zf. 12 des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 nur vom Verbot einer Änderung, nicht dagegen vom Verbot einer Inkraftsetzung der erwähnten normativen Staatsakte durch Dekrete des Staatspräsidenten spricht. Während also ein von der Staatsversammlung angenommener Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht durch Dekrete des Staatspräsidenten hätte geändert werden dürfen, wäre es entsprechend § 60 Zf. 12 des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 wohl möglich gewesen, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt wird, wenn etwa die Bestätigung des Entwurfs dieses Voranschlages durch die Staatsversammlung nicht zustande gekommen sein sollte. Die Tatsache, daß der Begriff des „Verbots einer Änderung durch Dekret" nicht identisch ist mit dem Begriff

des „Verbots einer Inkraftsetzung durch Dekret", mag den Autoren des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung vielleicht nicht klar zum Bewußtsein gekommen sein. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß im Text des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 nur vom „Verbot einer Änderung durch Dekret", keineswegs jedoch auch vom „Verbot einer Inkraftsetzung durch Dekret" die Rede ist und daß daher im Falle eines Budgetkonflikts oder einer nicht rechtzeitigen Bestätigung des Budgetentwurfs durch die Staatsversammlung der Staatspräsident auf Grund dieses Verfassungsänderungsentwurfs das formale Recht gehabt hätte, den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nötigenfalls auch durch Dekret in Kraft zu setzen.

Endlich unterscheiden sich die Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 und der Verfassungsänderungsentwurf vom 23. März 1932 noch dadurch, daß die erstere den Begriff des Dekrets in eine bestimmte logische Abhängigkeit vom Begriff des „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwurfs" gestellt hat, während im letzteren dies nicht der Fall ist. Während nach der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 nur die „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwürfe" als Dekrete hätten verkündet werden können, spricht der Wortlaut des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 ohne Bezugnahme auf irgendwelche, der Staatsversammlung unterbreitete oder zu unterbreitende Gesetzentwürfe schlechthin von der Befugnis des Staatspräsidenten, im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit „Dekrete" mit Gesetzeskraft zu verkünden. Abweichend von der Vorschrift der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 wäre also das Vorliegen eines „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwurfs" auf Grund des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März 1932 keine unumgängliche Vorbedingung für den Erlaß eines Dekrets gewesen. Hiermit entfallen natürlich auch die entsprechenden Schlußfolgerungen, die aus dem Wortlaut der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 inbezug auf den Inhalt der Dekrete zu ziehen waren. Die soeben erwähnte Möglichkeit der Inkraftsetzung eines von der Staatsversammlung nicht rechtzeitig bestätigten Budgetentwurfs durch Dekret des Staatspräsidenten hätte auf Grund des Verfassungsänderungsentwurfs vom 23. März

1932 somit auch dann vorgelegen, wenn das Budget nicht als Gesetz im formellen Sinne hätte qualifiziert werden können.

Noch eingehender und präziser, als die auf die Notdekrete bezüglichen Vorschriften im § 60 Zf. 12 des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung, sind die entsprechenden Bestimmungen im § 60 Zf. 10 des sogenannten zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung vom 14. Februar 1933 formuliert worden [40]). Und zwar hatte § 60 Zf. 10 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung folgenden Wortlaut:

> Der Präsident der Republik kann im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit Dekrete, welche Gesetzeskraft haben, verkünden, wobei er gleichzeitig das Dekret der Staatsversammlung vorlegt, welche dasselbe unverändert annimmt oder ablehnt; letzterenfalls tritt das Dekret, gerechnet vom Tage, an dem das Präsidium der Staatsversammlung den ablehnenden Beschluß verkündet, außer Kraft und die durch das Dekret geänderten Gesetze treten, von demselben Tage an gerechnet, von neuem in Kraft.
>
> Der Präsident der Republik kann durch Dekret weder in Kraft setzen noch ändern:
>
> 1) das Gesetz betreffend die Volksabstimmung und das Volksbegehren;
> 2) das Gesetz betreffend die Wahl der Staatsversammlung;
> 3) das Gesetz betreffend die Wahl des Präsidenten der Republik;
> 4) die Geschäftsordnung der Staatsversammlung;
> 5) das Gesetz betreffend das Gehalt der Mitglieder der Staatsversammlung;
> 6) die in den §§ 67 und 85 der Verfassung vorgesehenen Spezialgesetze;
> 7) den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates.

Wie sich aus dem Wortlaut dieser Vorschrift ersehen läßt, unterscheidet sich § 60 Zf. 10 des zweiten Verfassungsänderungs-

---

[40]) Der zweite Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung vom 14. Februar 1933 wurde in der Volksabstimmung vom 10., 11. und 12. Juni 1933 gleichfalls abgelehnt. Der amtliche Text dieses Entwurfs ist abgedruckt in „Riigi Teataja Lisa" [Beilage zum Staatsanzeiger] Nr. 16 vom 3. März 1933. — Vgl. Anderkopp, Põhiseaduse muutmise eelnõud [Die Verfassungsänderungsentwürfe], Vortrag vor dem zwölften estnischen Juristentag am 21. April 1933, und die sich an diesen Vortrag anschließende Diskussion, abgedruckt in „XII õigusteadlaste päeva protokollid 1933" [Protokolle des zwölften Juristentages 1933], Sonderbeilage des „Õigus" 1933.

entwurfs der Staatsversammlung von der entsprechenden Bestimmung des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung durch einen doppelten Umstand. Erstens ist die Frage der Außerkraftsetzung der Dekrete im zweiten Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung noch genauer und präziser geregelt worden, als im Verfassungsänderungsentwurf vom 23. März 1932. Abweichend vom ersten Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung ist im zweiten Verfassungsänderungsentwurf des Parlaments ausdrücklich erwähnt, daß die Außerkraftsetzungsbeschlüsse der Staatsversammlung nicht vom Staatspräsidenten, sondern vom Präsidium der Staatsversammlung verkündet werden. Und zweitens sind diejenigen Fälle, in denen der Erlaß eines Dekrets nicht zulässig ist, in § 60 Zf. 10 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung erheblich erweitert worden. Während der Verfassungsänderungsentwurf vom 23. März 1932 nur vom Verbot einer „Änderung" bestimmter normativer Akte durch Dekret redet, spricht der zweite Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung sowohl vom Verbot einer „Änderung", als auch vom Verbot einer „Inkraftsetzung" bestimmter normativer Akte durch Dekrete des Staatspräsidenten. Außerdem ist auch die Zahl derjenigen normativen Akte, auf die sich dieses Verbot bezieht, im § 60 Zf. 10 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung erheblich vergrößert worden. Nach diesem letzteren Entwurf dürfen nicht nur die Gesetze betreffend die Volksabstimmung, das Volksbegehren, die Wahl der Staatsversammlung und die Wahl des Staatspräsidenten, sowie die Geschäftsordnung der Staatsversammlung und der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates, sondern außerdem auch das Gesetz betreffend das Gehalt der Mitglieder der Staatsversammlung und die in den §§ 67 und 85 des Verfassungsentwurfs erwähnten Sondergesetze durch Dekrete des Staatspräsidenten weder in Kraft gesetzt noch geändert werden.

In den Verfassungsänderungsbestrebungen der Staatsversammlung von 1932 bis 1933 macht sich also ganz unverkennbar die Tendenz geltend, das Dekretrecht des Staatspräsidenten immer mehr einzuengen. Dies gilt insbesondere auch auf dem Gebiet des Budgetrechts. Während in der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 überhaupt noch keine ausdrückliche Bestimmung darüber enthalten war, daß das Budget dem Dekret-

recht des Staatspräsidenten nicht unterliegt, ging der Verfassungsänderungsentwurf vom 23. März 1932 schon einen Schritt weiter, indem er durch die Vorschrift ergänzt wurde, daß der Staatspräsident den von der Staatsversammlung angenommenen Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht durch Dekret ändern könne. Diese Vorschrift sprach jedoch nur vom Verbot einer „Änderung", nicht dagegen vom Verbot einer „Inkraftsetzung" des Budgets und beschränkte sich daher ausschließlich auf den „von der Staatsversammlung bereits angenommenen Voranschlag", bezog sich also allem Anschein nach, wenn man sich an den genauen Wortlaut hält, nicht auf den von der Staatsversammlung noch nicht bestätigten bezw. den von ihr abgelehnten Budgetentwurf. Noch einen Schritt weiter geht der zweite Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung, welcher nicht nur den von der Staatsversammlung angenommenen Voranschlag, sondern überhaupt jeden Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates ohne Rücksicht darauf, ob er von der Staatsversammlung angenommen ist oder nicht, sowohl einer „Änderung", als auch einer „Inkraftsetzung" durch Dekrete des Staatspräsidenten vorenthält. Durch diesen Umstand wäre im Falle eines Inkrafttretens des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung die staatsrechtliche Stellung der Legislative gegenüber der Exekutive naturgemäß erheblich gestärkt worden. Andererseits wäre hierdurch jedoch auch das Entstehen eines sogenannten Budgetkonflikts begünstigt worden, d. h. einer Situation, in welcher der von der Exekutive ausgearbeitete Budgetentwurf von der Legislative abgelehnt oder nicht rechtzeitig bestätigt wird, so daß der Staat zeitweilig ohne einen rechtsgültig zustandegekommenen Haushaltsplan bleibt. Für den letzteren Fall bestimmte § 85 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung, daß im Falle einer Nichtbestätigung des Budgets zu Beginn des Wirtschaftsjahres die erforderlichen Ausgaben nach Maßgabe eines Spezialgesetzes zu tätigen seien, wobei dieses Spezialgesetz gleichfalls einer Änderung oder Inkraftsetzung durch Dekret entzogen sein sollte.

§ 2

Rechtsdogmatische Übersicht

I. Durch die Verfassungsreform vom 14., 15. und 16. Oktober 1933 wurde das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland zu einem Bestandteil des geltenden Verfassungsrechts [41]). Und zwar hat die auf das Notdekretrecht bezügliche Vorschrift von VRE § 60 Zf. 12 den nachstehenden Wortlaut:

> Der Staatspräsident verkündet einen Gesetzentwurf im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit als Dekret, welches Gesetzeskraft hat. Ein Dekret kann die Gesetze betreffend die Volksabstimmung, betreffend das Volksbegehren, betreffend die Wahl der Staatsversammlung und betreffend die Wahl des Staats-

---

[41]) Aus der auf die Verfassungsreform vom Oktober 1933 bezüglichen Literatur seien in diesem Zusammenhang die nachstehenden Veröffentlichungen erwähnt: Csekey, Die Verfassungsänderung in Estland, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV Berlin und Leipzig 1934, Nr. 3, S. 582 u. ff. — Derselbe, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 22, Tübingen 1935, S. 411 u. ff. — Derselbe, Põhikorra muutmine Eestis [Die Verfassungsänderung in Estland], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 8, S. 354 u. ff. — Grimm, Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu [Der neue Gesetzentwurf betreffend Änderung der Verfassung der Republik Estland], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 7, S. 311 u. ff. und Nr. 8, S. 337 u. ff. — Karlson, Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile [Kritische Bemerkungen zum Artikel von D. Grimm], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 8, S. 359 u. ff. — Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte [Die konstituierenden Akte der Übergangszeit], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 9, S. 385 u. ff. — Derselbe, Vetoõigus [Das Vetorecht], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 1, S. 1 u. ff. — Derselbe, Riigivanema asendus [Die Stellvertretung des Staatspräsidenten], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 4, S. 145 u. ff. — Kleesment, Dekreet uue Põhiseaduse järgi [Das Dekret nach der neuen Verfassung], in der Zeitschrift „Eesti Politsei" [Die Polizei Estlands], Jahrg. 1934, Nr. 1, S. 1 u. ff. — Maddison, Die Abänderung der Verfassung, in Nr. 241 und Nr. 243 der „Revalschen Zeitung" vom 21. und 24. Oktober 1933. — Meder, Die neue Verfassung Estlands, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VII, Heft 3, S. 127 u. ff. — Derselbe, Die neue Verfassung Estlands, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 1. Jahrg., Oktober 1934, Heft 4, S. 186 u. ff. — Derselbe, Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VIII, Heft 2, S. 97 u. ff. — Palvadre, Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus [Der autoritäre Volksstaat und die neue Verfassung Estlands], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 10, S. 451 u. ff. — Eine deutsche Übersetzung des Textes der neuen Verfassung ist u. a. abgedruckt bei Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934, a. a. O., S. 435 u. ff.

präsidenten nicht ändern. Ein Dekret bleibt bis zu seiner Abänderung durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung in Kraft.

Daß die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten und daselbst als „Dekrete" bezeichneten normativen Akte des Staatspräsidenten tatsächlich auch Dekrete in dem oben dargelegten rechtstheoretischen Sinne sind, bedarf wohl kaum einer ausdrücklichen Erwähnung. Denn erstens haben diese normativen Akte dieselbe Rechtskraft, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze[42]). Und zweitens ist der Autor dieser Akte nicht die Legislative, sondern der Staatspräsident, d. h. ein Organ der Verwaltung im formellen Sinne[43]). Die Qualifikation der in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Dekrete als „Notdekrete" läßt sich gleichfalls nicht abstreiten. Denn der Erlaß dieser Dekrete ist nur „im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit", d. h. im Falle eines diesbezüglichen staatlichen Notstandes, gestattet. Und auch der andere Umstand, welcher gewöhnlich als Merkmal der Notdekrete in Erscheinung tritt, nämlich die Möglichkeit einer Abänderung derselben durch das Parlament, hat in VRE § 60 Zf. 12 Erwähnung gefunden. Während die allgemeintheoretische Begriffsbestimmung der in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten normativen Akte des Staatspräsidenten somit keine wesentlichen Schwierigkeiten bereitet, fällt es auf den ersten Blick bereits auf, daß die Einzelheiten der Vorschrift von VRE § 60 Zf. 12, abweichend von den entsprechenden Bestimmungen des ersten und zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung, in rechtsdogmatischer Hinsicht einen sehr unklaren und wenig präzisen Wortlaut haben. Hieraus ergibt sich ein weitreichendes Feld der Betätigung für die rechts-

---

[42]) Dies tritt insbesondere in den Worten „... welches Gesetzeskraft hat..." in Erscheinung. Indirekt läßt sich die Fähigkeit der Dekrete, Gesetze abzuändern, aber auch aus der Vorschrift ableiten, daß bestimmte Gesetze — nämlich die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten — nicht durch Dekret geändert werden können. Denn die in dieser Vorschrift enthaltene Schaffung einer Ausnahme hat natürlich nur dann einen Sinn, wenn die Dekrete des Staatspräsidenten im allgemeinen wohl die Fähigkeit haben, Gesetze zu ändern.

[43]) Die begriffstheoretische Qualifikation des Staatspräsidenten als Organ der Verwaltung im formellen Sinne wird ausdrücklich bestätigt durch den Wortlaut von VRE § 57, wo deklarativ davon die Rede ist, daß der Staatspräsident die höchste administrative Gewalt des Staates ausübt.

wissenschaftliche Interpretation dieser Vorschrift und für die Schaffung von staatsrechtlichen Präzidenzfällen bei ihrer praktischen Anwendung. Ebenso, wie zahlreiche andere Vorschriften der VRE, bietet auch VRE § 60 Zf. 12 die Möglichkeit zum Entstehen zahlreicher rechtsdogmatischer Meinungsverschiedenheiten. In den unmittelbar folgenden Ausführungen sollen die wichtigsten der sich hieraus ergebenden Probleme nur kurz angedeutet werden. Die eingehende rechtsdogmatische Erörterung dieser Fragen ist dem dritten, vierten und fünften Kapitel, die Darstellung der entsprechenden staatsrechtlichen Praxis dagegen dem sechsten Kapitel dieser Abhandlung vorbehalten.

Besonders unklar und verworren sind die Vorschriften von VRE § 60 Zf. 12 über die Frage einer eventuellen Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch die Staatsversammlung. In der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 waren derartige Vorschriften überhaupt nicht vorhanden. Hieraus konnte die Schlußfolgerung gezogen werden, daß eine Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten nach der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 überhaupt nicht durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung, sondern nur durch Gesetz oder durch neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, möglich gewesen wäre. Im Gegensatz hierzu war in den beiden Verfassungsänderungsentwürfen der Staatsversammlung, welche in den Volksabstimmungen vom 13., 14. und 15. August 1932 und vom 10., 11. und 12. Juni 1933 abgelehnt wurden, ausdrücklich die Möglichkeit einer Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung vorgesehen. Und gleichzeitig waren dort die rechtlichen Folgen eines derartigen Außerkraftsetzungsbeschlusses genau dargelegt. Abweichend von diesen beiden in ihrer Gegensätzlichkeit durchaus konsequenten Extremen der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 einerseits und der beiden Verfassungsänderungsentwürfe der Staatsversammlung andererseits beschreitet VRE § 60 Zf. 12 einen unklaren und daher wenig befriedigenden Mittelweg. Und zwar ist in VRE § 60 Zf. 12 nur gesagt, daß ein Dekret bis zu seiner Abänderung durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung in Kraft bleibt [44]). Dagegen

---

[44]) Der estnische Originaltext verwendet den Ausdruck „äramuutmine". Die wörtliche Übersetzung dieses Wortes lautet „Abänderung".

ist in VRE § 60 Zf. 12 keine Bestimmung darüber enthalten, in welchem Verfahren eine eventuelle Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch die Staatsversammlung geschehen könnte bezw. zu geschehen hätte. Auch die Ausführungsgesetze zur VRE haben nicht vermocht, diese offen gebliebene Frage erschöpfend zu beantworten. In GOSV § 100 Abs. 3 ist zwar eine Vorschrift darüber enthalten, daß ein vom Staatspräsidenten erlassenes Dekret auch durch einen einfachen, nicht vom Staatspräsidenten, sondern vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden Parlamentsbeschluß „abgeändert" werden kann. Dagegen ist auch in den Ausführungsgesetzen zur VRE die Frage unbeantwortet geblieben, im Laufe einer wie langen Frist nach dem Erlaß eines Dekrets durch den Staatspräsidenten eine „Abänderung" desselben durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung zulässig ist. Vor allem aber läßt es die geltende Rechtsordnung ganz unklar, welche rechtlichen Folgen und Auswirkungen die Außerkraftsetzung eines Dekrets des Staatspräsidenten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung nach sich ziehen würde, oder genauer ausgedrückt: ob gleichzeitig mit der Außerkraftsetzung des Dekrets die durch dasselbe abgeänderten Gesetze wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten oder nicht.

Ebenso lückenhaft, wie die auf das Verfahren einer eventuellen Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch die Staatsversammlung bezüglichen Vorschriften, sind auch die in VRE § 60 Zf. 12 enthaltenen Bestimmungen über diejenigen Fälle, in denen der Erlaß von Dekreten des Staatspräsidenten nicht zulässig ist. Während der erste und insbesondere der zweite Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung eine detaillierte Aufzählung dieser Fälle enthielten, beschränkt sich VRE § 60 Zf. 12 ebenso, wie die Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932, nur darauf, die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten einer „Änderung", nicht dagegen auch einer „Inkraftsetzung" durch Dekrete des Staatspräsidenten vorzuenthalten. Die Spärlichkeit dieser Ausnahmen läßt sich auf eine doppelte Ursache zurückführen: und zwar einerseits auf einen „rechtshistorischen" und andererseits auf einen „rechtspolitischen" Grund.

Gemeint ist mit diesem Ausdruck soviel, wie „Aufhebung" oder „Außerkraftsetzung".

Der „rechtshistorische" Grund besteht darin, daß der Entwurf zum VäG nicht den beiden endgültigen Verfassungsänderungsentwürfen der Staatsversammlung vom 23. März 1932 und vom 14. Februar 1933, sondern — wenn überhaupt — so nur der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 nachgebildet worden ist, so daß die Verbesserungen und Vervollständigungen, die an den beiden endgültigen Verfassungsänderungsentwürfen der Staatsversammlung vorgenommen worden sind, schon aus diesem rein äußerlichen Grunde keine Berücksichtigung in den Vorschriften des VäG und in VRE § 60 Zf. 12 finden konnten [45]). Der tiefere „rechtspolitische" Grund aber ist darin zu suchen, daß die Autoren des VäG eine Stärkung der rechtlichen Stellung des Staatspräsidenten anstrebten und daher bewußt alles vermeiden wollten, was zu einer Beeinträchtigung dieser Stärkung hätte beitragen können [46]). Die Folge der sich hieraus ergebenden Formulierung von VRE § 60 Zf. 12 ist jedoch die, daß das Verhältnis zwischen Budgetrecht und Dekretrecht des Staatspräsidenten in dieser Vorschrift vollständig ungeregelt geblieben ist und daß daher in der rechtswissenschaftlichen Literatur erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber entstehen konnten, ob der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates entsprechend VRE § 60 Zf. 12 durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden darf oder nicht.

Endlich ist im Text von VRE § 60 Zf. 12 nicht klar und eindeutig gesagt, was unter dem daselbst erwähnten Ausdruck „Gesetzentwurf" zu verstehen ist. Während im ersten und zweiten Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung die Begriffe des Gesetzes bezw. des Gesetzentwurfs einerseits und des Dekrets andererseits nicht ausdrücklich in eine unmittelbare logiche Beziehung zueinander gestellt waren, bringt VRE § 60 Zf. 12 ähnlich, wie die Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932, den Begriff des Dekrets in eine gewisse logische Abhängig-

[45]) Die textuelle Anlehnung des VäG an den Wortlaut der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 ist in zahlreichen Einzelheiten unverkennbar. Auch in der Formulierung des § 60 Zf. 12 macht sich eine gewisse Ähnlichkeit zwischen dem VäG und der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 bemerkbar.

[46]) Die Autoren des VäG erblickten in der Umarbeitung der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 zum ersten Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung eine unzweckmäßige Einschränkung der Befugnisse des Staatspräsidenten.

keit vom Begriff des Gesetzes bezw. des Gesetzentwurfs. Sowohl in der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 als auch in VRE § 60 Zf. 12 ist davon die Rede, daß „Gesetzentwürfe als Dekrete verkündet" werden. Entsprechend dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12 sind also Dekrete: die vom Staatspräsidenten verkündeten und hierdurch in Kraft gesetzten Gesetzentwürfe. Während aber entsprechend dem Text des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 nur die „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwürfe" als Dekrete hätten verkündet werden können, ist in VRE § 60 Zf. 12 viel allgemeiner schlechthin von einer Verkündung der Gesetzentwürfe als Dekrete die Rede. Da VRE § 60 Zf. 12 nicht nur von den „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwürfen", sondern schlechthin von „Gesetzentwürfen" spricht, scheint es hier nicht unbedingt erforderlich zu sein, daß der entsprechende Gesetzentwurf im Moment seiner Verkündung als Dekret der Staatsversammlung bereits unterbreitet worden ist. Es ist statt dessen denkbar, daß ein als Dekret verkündeter Gesetzentwurf erst nach seiner Verkündung durch Dekret dem Parlament als Gesetzentwurf formell unterbreitet wird. Die in diesem Zusammenhang auftauchende Frage, was unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" in rechtstheoretischer und rechtsdogmatischer Hinsicht zu verstehen ist, wird in einem späteren Zusammenhang eingehender zu erörtern sein.

II. In den Ausführungsgesetzen zur VRE haben die Autoren dieser Gesetze u. a. auch den Versuch unternommen, die lückenhafte und mehrdeutige Vorschrift von VRE § 60 Zf. 12 nach Möglichkeit auszubauen und zu ergänzen. Dieser Versuch tritt insbesondere im GOR I § 10, in GOSV § 100 Abs. 3 und im GOR XV in Erscheinung. Was zunächst die Vorschrift des GOR I § 10 betrifft, so hat dieselbe folgenden Wortlaut:

> Im Falle der Verkündung eines Gesetzentwurfes als Dekret macht der Staatspräsident hiervon der Staatsversammlung Mitteilung. In dieser Mitteilung gibt der Staatspräsident der Staatsversammlung diejenigen Umstände bekannt, welche die Verkündung des Gesetzentwurfs als Dekret bedingt haben, und vermerkt gleichzeitig, wann der betreffende Gesetzentwurf der Staatsversammlung unterbreitet worden ist. Wenn der Staatspräsident oder die Staatsversammlung ein Dekret abändert, tritt das Dekret außer Kraft, gerechnet vom Tage, an welchem der Abänderungsbeschluß im Staatsanzeiger verkündet wurde, falls in diesem Beschluß selbst keine andere Verkündungsordnung und kein anderer Termin vorgesehen ist.

Durch diese Vorschrift werden, ergänzend zu VRE § 60 Zf. 12, dem Staatspräsidenten folgende, in VRE § 60 Zf. 12 nicht ausdrücklich vorgesehene, staatsrechtliche Verpflichtungen auferlegt: 1) der Staatspräsident muß der Staatsversammlung davon Mitteilung machen, wenn er einen Gesetzentwurf als Dekret verkündet; 2) der Staatspräsident muß der Staatsversammlung in dieser Mitteilung eine Motivierung für den Erlaß des betreffenden Dekrets zugehen lassen, d. h. er muß diejenigen Umstände bekannt geben, welche die Verkündung eines Gesetzentwurfs als Dekret bedingt haben; und 3) der Staatspräsident muß in der an die Staatsversammlung gerichteten Mitteilung vermerken, wann der betreffende Gesetzentwurf der Staatsversammlung unterbreitet worden ist.

Bei diesen Vorschriften des GOR I § 10 handelt es sich übrigens nicht etwa um eine verfassungswidrige Erweiterung oder Schmälerung der verfassungsmäßigen Rechte bezw. Pflichten des Staatspräsidenten auf dem Gebiet des Dekretrechts, sondern nur um eine durchaus zulässige Konkretisierung einzelner der in VRE § 60 Zf. 12 enthaltenen Bestimmungen. Gewiß dürfen die in der Verfassung vorgesehenen Befugnisse des Staatspräsidenten durch die Vorschriften einfacher Gesetze nur konkretisiert, aber nicht verengert oder erweitert werden [47]). Diese Feststellung bedeutet jedoch nicht, daß die Rechte und Pflichten des Staatspräsidenten überhaupt nicht durch einfache Gesetze geregelt werden können. Auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung ist eine nähere Konkretisierung der durch die Verfassung selbst lückenhaft formulierten Bestimmungen nicht nur zulässig, sondern auch dringend geboten. Die einfachen Gesetze dürfen bekanntlich nur das nicht enthalten, was der Verfassung inhaltlich widerspricht. Eine nähere Konkretisierung der aus der Verfassung sich ergebenden, in ihr selbst jedoch unbeantwortet gebliebenen Einzelfragen kann dagegen nicht als der Verfassung inhaltlich widersprechend betrachtet werden.

Die drei an die Adresse des Staatspräsidenten gerichteten

---

[47]) Wie K l i i m a n n, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 399 u. f., in zutreffender Weise hervorhebt, können die einfachen Gesetze den Staatspräsidenten zu nichts berechtigen oder verpflichten, was nicht in der Verfassung selbst entweder expressis verbis oder konkludent enthalten ist. Sie dürfen nur das näher konkretisieren, was in der Verfassung bereits etwa nur in allgemeiner Form zum Ausdruck gebracht worden ist.

Forderungen, die im ersten und zweiten Satz des GOR I § 10 enthalten sind, können an sich verschieden aufgefaßt werden: 1) Die Vorschrift, daß der Staatspräsident im Falle der Verkündung eines Gesetzentwurfs als Dekret der Staatsversammlung hiervon Mitteilung machen muß, läßt die Frage offen, ob diese Mitteilung in mündlicher oder in schriftlicher Form zu geschehen hat und ob sie an das Präsidium der Staatsversammlung oder direkt an die Vollversammlung des Parlaments zu richten ist. An sich wären folgende zwei Möglichkeiten denkbar: entweder schriftliche Mitteilung des Staatspräsidenten an das Präsidium der Staatsversammlung oder mündliche Erklärung eines Regierungsvertreters auf der Plenarsitzung des Parlaments. 2) Durch die Vorschrift, daß der Staatspräsident verpflichtet ist, in der an die Staatsversammlung zu richtenden Mitteilung diejenigen Umstände bekannt zu geben, welche die Verkündung eines Gesetzentwurfs als Dekret bedingt haben, bleibt die Frage unbeantwortet, ob dem Staatspräsidenten die Wahl dieser Umstände und die Formulierung der entsprechenden Motivierung vollständig frei steht oder ob nur ganz bestimmte Umstände als ausreichende Motivierung für den Erlaß eines Dekrets gelten können. Solange die geltenden Gesetze nicht ausdrücklich etwas abweichendes vorschreiben, spricht die Vermutung allerdings zugunsten eines freien Ermessens des Staatspräsidenten in dieser Frage. 3) Wenn der Staatspräsident in der an die Staatsversammlung zu richtenden Mitteilung vermerken muß, wann der betreffende Gesetzentwurf der Staatsversammlung unterbreitet worden ist, so ergibt sich hieraus die Frage, ob diese Vorschrift so aufzufassen sei, daß der Staatspräsident nur diejenigen Gesetzentwürfe als Dekrete verkünden darf, die im Moment ihrer Verkündung als Dekret der Staatsversammlung bereits unterbreitet worden sind, oder ob es auch möglich ist, daß Gesetzentwürfe erst gleichzeitig oder gar nach ihrer Verkündung als Dekret der Staatsversammlung unterbreitet werden.

Die bisherige staatsrechtliche Praxis Estlands hat zu den soeben dargelegten Fragen folgendermaßen Stellung genommen: 1) Die Mitteilung des Staatspräsidenten an die Staatsversammlung betreffend die Verkündung eines Gesetzentwurfs als Dekret wird nicht etwa in mündlicher Form seitens des Staatspräsidenten oder seitens eines Vertreters der Staatsregierung auf der Plenarsitzung der Staatsversammlung vorgetragen, sondern in schriftlicher Form

dem Präsidium der Staatsversammlung zugestellt und von letzterem dem Plenum der Staatsversammlung auf dessen nächster Sitzung zur Kenntnis gebracht. Auf der letzten Tagung der Staatsversammlung im Herbst 1934 verlas z. B. der Sekretär der Staatsversammlung die Liste der inzwischen durch Dekret verkündeten Gesetzentwürfe. 2) Die Wahl der Umstände, durch welche der Erlaß eines Dekrets motiviert wird, ist ausschließlich Sache des freien Ermessens des Staatspräsidenten. Und 3) der Staatspräsident kann auch diejenigen Gesetzentwürfe als Dekrete verkünden, die vor ihrer Verkündung als Dekret noch nicht der Staatsversammlung unterbreitet waren. Wie in späteren Zusammenhängen näher darzulegen sein wird, steht diese Stellungnahme der staatsrechtlichen Praxis mit dem eigentlichen Sinn der geltenden Rechtsnormen durchaus in Übereinstimmung [48]).

Der dritte Satz des GOR I § 10 bezieht sich auf die Außerkraftsetzung der Dekrete und hat insbesondere die Aufgabe, die in VRE § 60 Zf. 12 unbeantwortet gebliebene Frage zu klären, wann ein vom Staatspräsidenten oder von der Staatsversammlung außer Kraft gesetztes Dekret seine Geltung verliert. Während GOR XV § 8 die Bestimmung enthält, daß die Dekrete normaler Weise am zehnten Tage nach ihrer Veröffentlichung im Staatsanzeiger in Kraft treten, ist im GOR I § 10 die Verschrift enthalten, daß ein vom Staatspräsidenten oder von der Staatsversammlung außer Kraft gesetztes Dekret normaler Weise bereits am Tage nach der Veröffentlichung des diesbezüglichen Außerkraftsetzungsbeschlusses im Staatsanzeiger seine Geltung verliert. Aus der Gegenüberstellung dieser beiden Vorschriften des GOR ergibt sich die Schlußfolgerung, daß das GOR zwischen der Änderung eines Dekrets durch Gesetz oder durch neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" einerseits und der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung oder des Staatspräsidenten andererseits einen unverkennbaren Unterschied macht. Wie in einem späteren Zusammenhange näher darzulegen sein wird, steht diese Unterscheidung zwischen zwei verschiedenen Arten der „Abänderung" eines Dekrets mit dem Sinn von VRE § 60 Zf. 12 in voller Übereinstimmung [49]).

---

[48]) Vgl. unten § 1 des dritten Kapitels dieser Abhandlung.

[49]) Vgl. unten § 2 des vierten Kapitels dieser Abhandlung.

Auf die Frage, in welchem Verfahren die Außerkraftsetzung eines Dekrets durch die Staatsversammlung geschehen könnte, bezieht sich insbesondere die Vorschrift von GOSV § 100 Abs. 3, deren Text folgendermaßen lautet:

> Die Abänderung eines Dekrets des Staatspräsidenten durch die Staatsversammlung geschieht auf Grund eines Antrages desjenigen Ausschusses, in welchem der entsprechende Gesetzentwurf durchberaten wird, oder durch einen anläßlich der Ablehnung des entsprechenden Gesetzentwurfs seitens der Staatsversammlung angenommenen Beschluß. Der Beschluß betreffend Abänderung eines Dekrets wird vom Präsidium der Staatsversammlung im Staatsanzeiger verkündet.

Der Sinn dieser Vorschrift besteht vor allem darin, daß die Außerkraftsetzung eines Dekrets des Staatspräsidenten durch die Staatsversammlung nicht nur in der Form eines von der Staatsversammlung angenommenen neuen Gesetzes nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" möglich ist, sondern auch durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung, der nicht, wie die Gesetze, vom Staatspräsidenten, sondern vom Präsidium der Staatsversammlung im Staatsanzeiger verkündet wird und daher dem Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten nicht unterliegt [50]).

Neben GOR I § 10 und GOSV § 100 Abs. 3 muß auch GOR XV als auf das Dekretrecht des Staatspräsidenten bezügliche Ausführungsbestimmung zu VRE § 60 Zf. 12 kurz erwähnt werden. GOR XV hat folgenden Wortlaut:

> Die §§ 3 und 8 des Gesetzes betreffend den Staatsanzeiger (RT 115—1927) werden geändert und in folgender Fassung in Kraft gesetzt:
>
> § 3. Entsprechend seinem Inhalt zerfällt der Staatsanzeiger in zwei Teile.
>
> Im ersten Teil werden veröffentlicht: die Gesetze, die Dekrete, die völkerrechtlichen Akte, die Dekretgesetze, sowie diejenigen Verordnungen, Verfügungen und Beschlüsse der Staats- und Selbstverwaltungsbehörden, die einen allgemeinverbindlichen Charakter haben.

[50]) Entsprechend VRE § 53 Abs. 2 unterliegen alle von der Staatsversammlung angenommenen „Gesetze" einem Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten. Vgl. hierüber K l i i m a n n, Vetoõigus, a. a. O., S. 1 u. ff. — Die einfachen Beschlüsse der Staatsversammlung, welche nicht vom Staatspräsidenten, sondern vom Präsidium der Staatsversammlung verkündet werden, sind dagegen keine „Gesetze" und unterliegen somit nicht dem in VRE § 53 Abs. 2 vorgesehenen Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten.

Der zweite Teil trägt die Benennung Beilage zum Staatsanzeiger, und in ihm werden alle anderen Mitteilungen, Bekanntmachungen usw. veröffentlicht, welche nicht der Veröffentlichung im ersten Teil unterliegen.

§ 8. Wenn in einem Dekret, in einem Dekretgesetz oder in einer Verordnung selbst kein anderer Termin und keine andere Form der Veröffentlichung vorgesehen ist, so treten dieselben am zehnten Tage nach ihrer Veröffentlichung im Staatsanzeiger in Kraft.

Ausnahmen sind in den entsprechenden Gesetzen vorgesehen.

Der Sinn und das Wesen dieser im GOR XV enthaltenen Vorschrift besteht darin, daß durch dieselbe die bisherigen Bestimmungen der §§ 3 und 8 des „Gesetzes betreffend den Staatsanzeiger" (RT 115 — 1927) nunmehr auch auf die Dekrete des Staatspräsidenten ausgedehnt worden sind. In der alten im übrigen unverändert gebliebenen Fassung der §§ 3 und 8 des „Gesetzes betreffend den Staatsanzeiger" fehlte naturgemäß der Ausdruck „Dekret" Daß diese Frage durch das GOR XV geregelt worden ist, ist insofern von Bedeutung, als in VRE § 60 Zf. 12 keinerlei Bestimmungen darüber enthalten sind, wie die Dekrete des Staatspräsidenten veröffentlicht werden sollen und welche Regeln für den Termin ihres Inkrafttretens zu gelten haben. Inbezug auf die von der Legislative erlassenen Gesetze enthält VRE § 54 Abs. 2 folgende Vorschrift: „Wenn im Gesetz selbst kein anderes Verfahren und kein anderer Termin vorgesehen ist, tritt es am zehnten Tage nach seiner Veröffentlichung im Staatsanzeiger in Kraft." Es lag natürlich nahe, diese Vorschrift der VRE durch GOR XV auch auf die Dekrete des Staatspräsidenten auszudehnen.

§ 3

Literaturübersicht

Bisher gibt es noch keine größere Monographie über das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland. Wohl aber ist dieses Thema in verschiedenen Aufsätzen der estnischen rechtswissenschaftlichen Literatur im Zusammenhang mit anderen verfassungsrechtlichen Fragen immerhin ziemlich ausführlich erörtert worden. Nachstehend soll eine kurze zusammenfassende Übersicht über einige wichtigere Aufsätze und Lehrmeinungen, die bisher über das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland veröffentlicht worden sind, geboten werden.

In einem auf dem zwölften Juristentag am 20. April 1933 gehaltenen Vortrag über „Die Verfassungsänderungsentwürfe" hat der damalige Justiz- und Innenminister Anderkopp u. a. auch seine Ansichten über das im Entwurf zum VäG vorgesehene Dekretrecht des Staatspräsidenten zum Ausdruck gebracht [51]). Zusammenfassend können diese Ansichten folgendermaßen referiert werden:

1) Nach dem VäG ist eine ministerielle Gegenzeichnung der Dekrete des Staatspräsidenten nicht erforderlich. Denn VäG § 61 spricht nur von einer Gegenzeichnung der „Beschlüsse" des Staatspräsidenten. Die Dekrete können jedoch nicht als „Beschlüsse" im Sinne des § 61 qualifiziert werden [52]).

2) Nach dem VäG kann auch der jährliche Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden. Dies gilt nach Ansicht des Referenten ohne Rücksicht darauf, ob man das Budget als Gesetzgebungsakt oder als Verwaltungsakt oder als Mischtypus eines Gesetzgebungs- und Verwaltungsaktes betrachtet [53]).

3) Nach dem VäG können auch die Geschäftsordnung der Staatsversammlung und das Gesetz betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten durch Dekret geändert werden. Durch die ihm gleichfalls zustehende Befugnis zur Inkraftsetzung neuer Strafgesetze auf dem Dekretwege erhält der Staatspräsident als Einzelperson ein sehr weitreichendes Recht der Beschlußfassung über Leben und Tod aller Staatsbürger [54]).

---

[51]) Vgl. Anderkopp, Põhiseaduse muutmise eelnõud, a. a. O., S. 21 u. ff., insbesondere S. 23 u. ff.

[52]) Vgl. Anderkopp, a. a. O., S. 23. — Wie unten näher darzulegen sein wird, beruht die Auffassung, daß die Dekrete des Staatspräsidenten zu ihrer Rechtsgültigkeit einer ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen, auf einem Irrtum.

[53]) Vgl. Anderkopp, a. a. O., S. 24. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Ansicht, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden kann, an sich zutreffend. Vorbedingung für die Zulässigkeit einer derartigen Inkraftsetzung ist jedoch, daß der Budgetentwurf in die Rechtsform eines Gesetzentwurfs eingekleidet wird.

[54]) Vgl. Anderkopp, a. a. O., S. 23 und S. 25. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Ansicht zutreffend, daß auch die Geschäftsordnung der Staatsversammlung durch Dekrete des Staatspräsidenten geändert werden kann.

4) Inbezug auf die Zeit, in welcher der Erlaß von Dekreten nach dem VäG zulässig ist, geht der Vortragende scheinbar von der Voraussetzung aus, daß Dekrete nur dann erlassen werden können, wenn die Staatsversammlung nicht tagt. Der Vortragende sagt u. a., daß der Präsident vor dem Zusammentritt des Parlaments die Möglichkeit habe, Gesetze auf dem Dekretwege zu ändern [55]).

In der sich an diesen Vortrag anschließenden Aussprache [56]) gab T e l g der Meinung Ausdruck, daß der Staatspräsident auch nach dem VäG nicht das Recht habe, den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch ein Dekret zu ändern oder in Kraft zu setzen. Denn das Dekretrecht des Staatspräsidenten beziehe sich nur auf Gesetzentwürfe. Das Budget aber sei kein Gesetz, sondern müsse, wie man aus VRE § 52 und aus VRE § 60 Zf. 3 und Zf. 11 ersehen könne, den Gesetzen als begrifflicher Gegensatz gegenübergestellt werden [57]). Von den weiteren Diskussionsrednern schloß sich S u s i der Ansicht des Referenten an, daß die Geschäftsordnung der Staatsversammlung und der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nach dem VäG dem Dekretrecht des Staatspräsidenten keineswegs entzogen seien [58]). Dagegen sprach P a l v a d r e die Ansicht aus, daß eine Inkraftsetzung des Budgets durch Dekret auch nach dem VäG nicht möglich sei, selbst wenn das Budget theoretisch als Gesetz betrachtet werde [59]). Diese Ansicht machte sich im weiteren Verlauf der Diskussion auch K l e s m e n t zu eigen [60]).

Besonders eingehende Betrachtungen über das im VäG vorgesehene Dekretrecht des Staatspräsidenten finden wir in einem noch vor der Volksabstimmung vom 14., 15. und 16. Oktober 1933

---

[55]) Vgl. A n d e r k o p p, a. a. O., S. 25. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Möglichkeit einer Verkündung von Dekreten auch während der Parlamentstagungen keineswegs ganz ausgeschlossen, wenn hierfür eine unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit vorliegen sollte.

[56]) Vgl. XII õigusteadlaste päeva protokollid 1933, S. 29 u. ff.

[57]) Vgl. T e l g, a. a. O., S. 29 u. f. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Ansicht von T e l g, daß das Budget in jedem Fall den Gesetzen als begrifflicher Gegensatz gegenüberzustellen sei und daher in keinem Fall durch Dekret in Kraft gesetzt werden dürfe, nicht zutreffend.

[58]) Vgl. S u s i, a. a. O., S. 30 u. f.

[59]) Vgl. P a l v a d r e, a. a. O., S. 33 u. f.

[60]) Vgl. K l e s m e n t, a. a. O., S. 34 u. f.

niedergeschriebenen Aufsatz von Grimm[61]). In diesem Aufsatz ist ein besonderer Abschnitt dem Dekretrecht des Staatspräsidenten gewidmet[62]). Der Verfasser kommt zu folgenden Ergebnissen:

1) Der Staatspräsident hat das Recht, auch während der Tagungen des Parlaments Dekrete zu verkünden, wenn hierzu eine unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit vorliegt. Die Entscheidung der Frage, ob und in welchem Sinne eine unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit vorliegt, ist ausschließlich dem freien Ermessen des Staatspräsidenten überlassen[63]).

2) Die im VäG § 60 Zf. 12 erwähnte Abänderung eines Dekrets durch die Staatsversammlung kann nur durch die Verabschiedung eines neuen Gesetzes seitens der Staatsversammlung geschehen. Gegenüber derartigen Gesetzen betreffend Abänderung eines Dekrets steht dem Staatspräsidenten ebenso, wie gegenüber allen übrigen Gesetzen, ein Vetorecht zu[64]).

3) Die Dekrete des Staatspräsidenten bedürfen nicht einer ministeriellen Gegenzeichnung und unterliegen nicht dem mit der Gegenzeichnung im Zusammenhang stehenden Remonstrationsrecht der Staatsregierung. Im VäG §§ 61 und 62 ist nur von „Beschlüssen" des Staatspräsidenten die Rede. Die Dekrete können nicht als „Beschlüsse" im Sinne des VäG §§ 61 und 62 betrachtet werden[65]).

---

[61]) Vgl. Grimm, Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu, a. a. O., S. 311 u. ff. und S. 337 u. ff.

[62]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 316 u. ff.

[63]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 317. — Über den Begriff der unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit vgl. unten § 1 des dritten Kapitels dieser Abhandlung.

[64]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 318. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Auffassung von Grimm, daß die Abänderung eines Dekrets durch die Staatsversammlung nur in Gestalt der Verabschiedung eines neuen Gesetzes seitens der Staatsversammlung geschehen könne, nicht zutreffend. Die Abänderung eines Dekrets kann vielmehr auch durch einen einfachen, dem Vetorecht des Staatspräsidenten nicht unterliegenden Beschluß der Staatsversammlung vor sich gehen.

[65]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 337 u. ff., insbesondere S. 339 u. ff. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Auffassung, daß die Dekrete des Staatspräsidenten zu ihrer Rechtsgültigkeit keiner ministeriellen Gegenzeichnung bedürfen, irrtümlich.

4) Der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates, die Steuergesetze, das Gesetz betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten, das Gesetz betreffend die Gehälter der Parlamentsabgeordneten, die Geschäftsordnung der Staatsversammlung und die persönliche Rechtssphäre der Staatsbürger sind dem Dekretrecht des Staatspräsidenten nicht entzogen [66]).

5) Der Staatspräsident hat die rechtliche Möglichkeit, die in VRE § 26 erwähnten Gesetze betreffend den Ausnahmezustand in dem Sinne durch Dekret zu ändern und zu ergänzen, daß die Abhaltung von Wahlen und Volksabstimmungen während des Ausnahmezustandes nicht stattfinden darf bezw. daß die entsprechenden politischen Rechte der Staatsbürger für die Dauer des Ausnahmezustandes beschränkt werden [67]).

Auf die soeben kurz referierten Ausführungen von Grimm entgegnete Karlson [68]). Die Hauptgedanken seiner Entgegnung seien nachstehend wiedergegeben:

1) Das Dekretrecht des Staatspräsidenten bezieht sich nicht auf den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates. Die Budgetbestätigung ist ein Monopolrecht der Staatsversammlung. Daß das Budget kein Gesetz ist und daher auch nicht durch Dekret des Staatspräsidenten geändert oder in Kraft gesetzt werden kann, ergibt sich aus einer Gegenüberstellung von VRE § 52, VRE § 60 Zf. 3 und VRE § 60 Zf. 11. Dieselbe Ansicht ist auch vom Staatsrichter Palvadre und vom Professor des Verwaltungsrechts Kliimann vertreten worden [69]).

2) Die Ansicht, daß die Dekrete des Staatspräsidenten keiner ministeriellen Gegenzeichnung bedürfen, beruht auf einem Irrtum. Unter den in VRE § 61 vorkommenden Ausdruck „Beschluß" ist auch der Begriff des „Dekrets" zu subsumieren. Der

---

[66]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 319 u. ff.

[67]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 345. — Über die Verschiebung der Wahlen für die Dauer des Ausnahmezustandes durch Dekret des Staatspräsidenten vgl. unten § 2 des sechsten Kapitels dieser Abhandlung.

[68]) Vgl. Karlson, Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile, a. a. O., S. 359 u. ff.

[69]) Vgl. Karlson, a. a. O., S. 360. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Ansicht unzutreffend, daß das Budget nicht als Gesetz im Sinne der VRE betrachtet werden könne und daher nicht durch Dekret in Kraft gesetzt werden dürfe.

Begriff des Dekrets und der in VRE § 61 vorkommende Begriff des Beschlusses dürfen also nicht als gegensätzliche Begriffe einander gegenübergestellt werden. Vielmehr bedürfen die Dekrete genau ebenso einer ministeriellen Gegenzeichnung, wie alle anderen in VRE § 61 erwähnten Beschlüsse des Staatspräsidenten [70]).

3) Das in VRE § 67 erwähnte Gesetz betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten darf nicht durch Dekret geändert werden, auch wenn eine derartige Änderung nicht ausdrücklich durch VRE § 60 Zf. 12 verboten worden ist. Denn diese Änderung darf entsprechend VRE § 60 Zf. 12 nur im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit vor sich gehen. Und eine derartige unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit ist für eine Änderung des Gesetzes betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten durch Dekret in keinem Falle vorhanden [71]).

Zusammenfassende rechtsdogmatische Ausführungen über das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland sind auch im Aufsatz von Kliimann über „Die konstituierenden Akte der Übergangszeit" enthalten [72]). Auf Grund dieser Ausführungen können die Ansichten von Kliimann über das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland etwa folgendermaßen zusammengefaßt werden: 1) durch Dekrete können nur Fragen der Gesetzgebung im materiellen Sinne, nicht dagegen konkrete Einzelfragen geregelt werden; 2) das Budget und die Geschäfts-

---

[70]) Vgl. Karlson, a. a. O., S. 360 u. f. — Wie unten näher darzulegen sein wird, ist die Auffassung betreffend die Notwendigkeit einer ministeriellen Gegenzeichnung der Dekrete des Staatspräsidenten durchaus zutreffend.

[71]) Vgl. Karlson, a. a. O., S. 361 u. f. — Die Auffassung von Karlson über die Unzulässigkeit einer Änderung des Gesetzes betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten auf dem Dekretwege ist nicht ganz zutreffend. Wenn in den geltenden Gesetzen keine einschränkenden Vorschriften darüber enthalten sind, was unter unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit zu verstehen ist, steht die Entscheidung dieser Frage ausschließlich dem freien Ermessen der zum Erlaß der Dekrete zuständigen Instanz zu. Hierbei kann nicht a priori behauptet werden, wie Karlson, a. a. O., S. 362 dieses tut, daß eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" zur Änderung des Gesetzes betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten auf dem Dekretwege überhaupt nicht entstehen könne und in keinem Falle denkbar sei.

[72]) Vgl. Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 403 u. ff.

ordnung der Staatsversammlung unterliegen nicht dem Dekretrecht des Staatspräsidenten; 3) ein Dekret darf nur dann erlassen werden, wenn ein entsprechender Gesetzentwurf der Staatsversammlung bereits unterbreitet worden ist; und 4) die Außerkraftsetzung eines Dekrets durch die Staatsversammlung unterliegt in keinem Fall dem Vetorecht des Staatspräsidenten [73]).

[73]) Eine eingehende kritische Stellungnahme zu den soeben dargelegten Ansichten und Lehrmeinungen wird nachstehend bei der Erörterung der entsprechenden Spezialfragen zu bieten sein. Vgl. insbesondere das dritte, vierte und fünfte Kapitel dieser Abhandlung.

Drittes Kapitel

Die Entstehung der Dekrete

§ 1

Die Voraussetzungen

I. Die staatsrechtliche Theorie unterscheidet gewöhnlich zwischen den materiellen und den formellen Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets [74]). Jedoch werden beide Begriffe keineswegs immer genau definiert und eindeutig gegeneinander abgegrenzt. Vielfach beschränken sich die Autoren darauf, die Begriffe der materiellen und der formellen Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets durch eine kasuistische Aufzählung einzelner Merkmale zu umschreiben, indem sie gleichzeitig darauf verzichten, diese Begriffe nach Gesichtspunkten der allgemeinen Rechtstheorie näher zu definieren.

Nachstehend sollen als formelle Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets diejenigen Umstände betrachtet werden, deren Vorhandensein durch objektive und äußerlich genau formulierbare Merkmale bestimmt wird [75]). Dagegen sind als materielle Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets diejenigen Um-

---

[74]) Vgl. z. B. Arndt, Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrechte der modernen Staaten, vergleichend dargestellt, Berlin 1909, und Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts (Gesetz und Verordnung), Tartu 1930, S. 78.

[75]) Abweichend von der im Text dargelegten Definition umschreibt Csekey, a. a. O., S. 78 den Begriff der formellen Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets durch die Aufzählung einzelner Merkmale dieses Begriffs folgendermaßen: „Formelle Voraussetzung ist, daß das Parlament rechtlich nicht beisammen ist, d. h. aufgelöst, vertagt oder seine Session geschlossen ist... Als formelle Voraussetzung kann aber auch die Arbeitsunfähigkeit des Parlaments (aus politischen Gründen, z. B. wegen Obstruktion usf.) dienen." Im Gegensatz zu dieser kasuistischen Aufzählung einzelner Merkmale bietet die im Text dargelegte Definition die Möglichkeit, auch andere Umstände, wie z. B. das Vorliegen eines „Gesetzentwurfs", als formelle Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets zu bezeichnen.

stände zu betrachten, deren Vorhandensein das zum Erlaß eines Dekrets zuständige Staatsorgan nach freiem Ermessen jeweils selbst zu beurteilen hat [76]).

In VRE § 60 Zf. 12 werden zwei Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets ausdrücklich erwähnt: 1) das Vorliegen einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit"; und 2) das Vorliegen eines „Gesetzentwurfs". Entsprechend dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12 können nur „Gesetzentwürfe" im Falle „unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit" als Dekrete verkündet werden.

Da die Frage, ob ein „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 vorliegt, mit Hilfe objektiver und äußerlich genau formulierbarer Merkmale beantwortet werden kann, so ist das Vorliegen eines „Gesetzentwurfs" jedenfalls nicht als materielle, sondern als formelle Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets in dem soeben dargelegten Sinne zu betrachten. Nicht so einfach läßt sich dagegen feststellen, ob die Entscheidung über das Vorliegen einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 immer nur dem freien Ermessen des Staatspräsidenten überlassen bleiben muß oder ob dieses freie Ermessen unter Umständen auch durch objektive und äußerlich genau formulierte Merkmale eingeschränkt werden könnte.

Auf den ersten Blick mag es scheinen, daß die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnte „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" niemals als eine formelle, sondern immer nur als materielle Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets in Erscheinung treten kann. Denn erstens bestimmt die Verfassung diesen Begriff nicht näher und überläßt es somit scheinbar einschränkungslos dem freien Ermessen des Staatspräsidenten, darüber zu entscheiden, welche Umstände im konkreten Einzelfalle als unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit betrachtet werden sollen. Und zweitens hat der Ausdruck „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" schon rein

---

[76]) Abweichend von der im Text dargelegten Definition umschreibt Csekey, a. a. O., S. 78 den Begriff der materiellen Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets gleichfalls kasuistisch und zwar folgendermaßen: „Materielle Voraussetzung für den Erlaß einer Notverordnung ist, daß die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes ohne Verzug geboten ist. Das Vorhandensein dieser Voraussetzung hat jedenfalls der Verordnungsberechtigte allein nach freiem Ermessen zu beurteilen."

äußerlich eine gewisse Ähnlichkeit mit jenen Begriffen, wie „Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit" und „Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes", die gewöhnlich in der Theorie und Praxis nicht als formelle, sondern als in dem oben dargelegten Sinne materielle Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets betrachtet werden.

In Anbetracht dieser Umstände ist es durchaus verständlich, daß auch in der estnischen Rechtsliteratur die Ansicht vertreten worden ist, die Entscheidung über das Vorliegen einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 sei ausschließlich Sache des freien Ermessens des Staatspräsidenten und könne daher nicht durch objektive und äußerlich genau formulierte Merkmale eingeschränkt werden [77]). Trotzdem kann diese Ansicht nur bedingt als zutreffend anerkannt werden. Solange die Vorschriften der einfachen Gesetze ebenso, wie die in VRE § 60 Zf. 12 enthaltene Bestimmung, keinerlei objektive und äußerlich genau formulierte Merkmale dafür bieten, was unter „unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit" zu verstehen ist, ist das freie Ermessen des Staatspräsidenten in dieser Frage allerdings unbeschränkt, wie z. B. gegenwärtig, wo irgendwelche Ausführungsvorschriften einfacher Gesetze über den Begriff der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" nicht vorhanden sind. Der einfache Gesetzgeber hat jedoch an sich durchaus die rechtliche Möglichkeit, Ausführungsvorschriften darüber in Kraft zu setzen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 als vorliegend bezw. als nicht vorliegend zu betrachten ist. Und letzterenfalls ist auch der Staatspräsident an diese Ausführungsvorschriften des einfachen Gesetzgebers gebunden.

Auch der Staatspräsident ist nicht nur an die Vorschriften der Verfassung, sondern auch an die Vorschriften der einfachen Gesetze und der von ihm selbst geschaffenen Dekrete gebunden, solange dieselben nicht durch neue Gesetze oder Dekrete geändert bezw. außer Kraft gesetzt worden sind. Dies ergibt sich einwandfrei aus den in VRE § 61 Abs. 2 und VRE § 62 Abs. 2 enthaltenen Vorschriften, in denen ausdrücklich von der Unzulässigkeit gesetzwidriger Beschlüsse des Staatspräsidenten die Rede

---

[77]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 317.

ist. Natürlich kann ein Dekret des Staatspräsidenten Gesetze inhaltlich ändern. Ein derartiges Dekret ist noch nicht „gesetzwidrig" im Sinne der soeben erwähnten Verfassungsvorschriften. Wenn jedoch in einem Gesetz etwa eine Bestimmung betreffend die Einzelheiten des Verfahrens zur Schaffung neuer Dekrete enthalten ist, so kann dieses Verfahren erst dann bei der Schaffung neuer Dekrete unberücksichtigt bleiben, wenn zuvor ein anderes Gesetz oder Dekret erlassen worden ist, durch welches das erwähnte auf die Schaffung neuer Dekrete bezügliche Verfahren formell wieder außer Kraft gesetzt wird.

Gewiß dürfen die in der Verfassung vorgesehenen Befugnisse des Staatspräsidenten durch die Vorschriften einfacher Gesetze nur konkretisiert, aber nicht verengert oder erweitert werden [78]). Aber bei der näheren Begriffsbestimmung der Worte „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" durch eventuelle Ausführungsvorschriften der einfachen Gesetzgebung würde es sich keineswegs um eine Einschränkung oder Erweiterung einer etwa schon in VRE § 60 Zf. 12 genau umgrenzten Kompetenz des Staatspräsidenten handeln, sondern nur um die nähere Konkretisierung eines Begriffs, welcher in der Verfassung selbst keineswegs ganz genau und eindeutig formuliert worden ist. Eine durch die Vorschriften einfacher Gesetze vorzunehmende nähere Definition des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Begriffs der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" könnte nur dann als eine unzulässige Verengerung der verfassungsmäßigen Befugnisse des Staatspräsidenten betrachtet werden, wenn in VRE § 60 Zf. 12 nicht nur die Bestimmung enthalten wäre, daß der Staatspräsident im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit zur Verkündung von Dekreten berechtigt ist, sondern wenn darüber hinaus in VRE § 60 Zf. 12 etwa ausdrücklich gesagt wäre, daß der Staatspräsident Gesetzentwürfe als Dekrete verkündet, „wenn er der Ansicht, daß eine unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit hierzu vorliegt"

Da in VRE § 60 Zf. 12 nicht ausdrücklich gesagt ist, daß in jedem Falle der Staatspräsident nur nach freiem Ermessen über das Vorliegen einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" zu entscheiden hat, so kann dem Gesetzgeber nicht grund-

---

[78]) Vgl. K l i i m a n n, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 399 u. f.

sätzlich das Recht abgesprochen werden, bestimmte Richtlinien darüber in Kraft zu setzen, was unter einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" verstanden werden soll. Eventuell entstehende Gesetze zur näheren Bestimmung dessen, was unter „unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit" verstanden werden soll, könnten jedoch im Fall „unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit" natürlich auch durch Dekret wieder abgeändert bezw. außer Kraft gesetzt werden.

Während hiermit versucht worden ist, den Nachweis zu erbringen, daß für den einfachen Gesetzgeber an sich die rechtliche Möglichkeit besteht, den in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Begriff der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" näher zu konkretisieren, sind nunmehr im unmittelbaren Anschluß an die soeben dargelegten Ausführungen noch zwei weitere Fragen kurz zu erörtern. Erstens fragt es sich, in welcher Art und Weise der in VRE § 60 Zf. 12 enthaltene Begriff der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" durch die Vorschriften einfacher Gesetze näher konkretisiert werden könnte. Und zweitens muß die Frage geprüft werden, wie sich die Rechtslage gestaltet, wenn in den Vorschriften der einfachen Gesetze keine nähere Konkretisierung des in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Begriffs der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" enthalten ist. Für die gegenwärtige Rechtslage ist die erste dieser beiden Fragen hauptsächlich nur von theoretisch-grundsätzlicher, die zweite dagegen auch von großer praktisch-politischer Bedeutung.

Was zunächst die erste Frage betrifft, so kann die Konkretisierung des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Begriffs der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" durch die Vorschriften einfacher Gesetze an sich auf sehr verschiedene Art und Weise vor sich gehen. Die wichtigsten der hier bestehenden Möglichkeiten sind die folgenden: 1) es kann z. B. in den Vorschriften der einfachen Gesetze schlechthin gesagt werden, daß eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 nur dann als vorliegend betrachtet werden darf, wenn die Volksvertretung tatsächlich oder rechtlich nicht beisammen ist; oder 2) es kann in den einfachen Gesetzen ausdrücklich vorgeschrieben werden, daß eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" für eine Änderung bestimmter Gesetze auf dem Dekretwege in keinem Falle als gegeben betrachtet werden darf; oder endlich 3) es kann in den einfachen Gesetzen bestimmt wer-

den, daß die Entscheidung über das Vorliegen einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" in allen oder in gewissen Einzelfällen vom jeweiligen Gutachten einer besonderen Instanz, wie z. B. eines Staatsrates oder dgl. m., abhängig gemacht werden muß [79]).

Wenn derartige oder ähnliche Gesetze zur Konkretisierung des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Begriffs der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" erlassen werden würden, wäre der Staatspräsident an die Vorschriften dieser Gesetze so lange gebunden, wie dieselben nicht wieder ordnungsgemäß abgeändert bezw. außer Kraft gesetzt worden sind. Wenn dagegen, wie dies gegenwärtig der Fall ist, in den einfachen Gesetzen überhaupt keine Vorschriften betreffend die Konkretisierung des Begriffs „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" enthalten sind, so ist es ganz dem freien Ermessen des Staatspräsidenten überlassen, darüber zu entscheiden, ob und wann eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" zum Erlaß eines Dekrets im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 etwa vorliegt [80]).

Für die gegenwärtig geltende Rechtslage, in der die Konkretisierung des Begriffs „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" einschränkungslos dem freien Ermessen des Staatspräsidenten überlassen geblieben ist, sind insbesondere folgende Feststellungen von Bedeutung:

1) Bei der gegenwärtig geltenden Rechtslage ist das rechtliche oder sogar das tatsächliche Beisammensein der Staatsversammlung an sich kein Hindernis für den Erlaß eines Dekrets während dieser Zeit [81]).

---

[79]) Als erster Schritt in dieser Richtung ist die durch Dekret vom 13. Februar 1935 (RT 15 — 1935, 141) stattgehabte Schaffung eines Staatswirtschaftsrates zu betrachten. Durch § 2 des Dekrets vom 13. Februar 1935 ist dem Staatswirtschaftsrat die Befugnis übertragen worden, Gesetzentwürfe, die sich auf die Volkswirtschaft und auf die sozialen Verhältnisse beziehen, zu begutachten. Die Einholung bezw. Berücksichtigung derartiger Gutachten ist jedoch für die Regierung zur Zeit nicht obligatorisch.

[80]) Eine Einschränkung des freien Ermessens des Staatspräsidenten ergibt sich solchenfalls nur aus den in VRE § 61, VRE § 62 und GOR I § 5 erwähnten Befugnissen der Staatsregierung bezw. der einzelnen Mitglieder der Staatsregierung.

[81]) Während die Frühjahrstagung der Staatsversammlung im Jahre 1934 erst am 24. April formell beendet wurde (RT 35 — 1934, 311), machte der Staatspräsident bereits seit dem 19. März 1934 von seinem Dekretrecht Gebrauch.

2) Bei der gegenwärtigen Rechtslage besteht für den Staatspräsidenten keine Rechtspflicht, die Verkündung bestimmter Gesetzentwürfe als Dekret nur deshalb zu unterlassen, weil angeblich eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" für die Verkündung dieser Gesetzentwürfe als Dekret „bei objektiver Betrachtung" unter keinen Umständen entstehen und daher überhaupt nicht vorliegen kann [82]).

3) Bei der gegenwärtigen Rechtslage ist das freie Ermessen des Staatspräsidenten in der in Rede stehenden Frage durch keinerlei Vorprüfungsbefugnisse einer außerhalb der Staatsregierung stehenden Instanz eingeschränkt [83]).

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß das Vorliegen einer „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" bei der gegenwärtig geltenden Rechtslage ausschließlich eine materielle Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets darstellt, daß es jedoch der einfachen Gesetzgebung an sich auch möglich wäre, den in VRE § 60 Zf. 12 enthaltenen Begriff der „unaufschiebbaren staatlichen Notwendigkeit" näher zu konkretisieren und hierdurch diesen Begriff aus einer rein materiellen Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets in eine auch formelle Voraussetzung für die Ausübung des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekretrechts umzugestalten.

II. Als formelle Voraussetzung für den Erlaß eines Dekrets auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 muß in jedem Falle das Erfordernis des Vorliegens eines „Gesetzentwurfs" betrachtet werden. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, was unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 verstanden werden soll. Bei der Beantwortung dieser Frage sind an sich folgende entgegengesetzte Auffassungen denkbar:

1) Unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 kann nur der Entwurf eines Gesetzes im materiellen Sinne verstanden werden, d. h. eines Gesetzes, in dem nur

---

[82]) Unzutreffend ist daher die abweichende Auffassung von Karlson, a. a. O., S. 361 u. f. über die angebliche Unzulässigkeit einer Änderung des Gesetzes betreffend die gerichtliche Belangung des Staatspräsidenten auf dem Dekretwege. Vgl. oben Anm. 71 dieser Abhandlung.

[83]) Die Gutachten des Staatswirtschaftsrates sind, wie oben in Anm. 79 bereits erwähnt wurde, zur Zeit ausschließlich fakultativer Art.

Gesamtnormen, nicht dagegen auch Einzelnormen enthalten sind [84]).

2) Unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 ist nicht nur der Entwurf eines Gesetzes im materiellen Sinne zu verstehen, sondern der Entwurf eines Gesetzes im formellen Sinne, d. h. eines Gesetzes, in dem sowohl Gesamtnormen, als auch Einzelnormen enthalten sein können [85]).

3) Unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 ist nur derjenige Entwurf eines Gesetzestextes zu verstehen, welcher bereits formell der Staatsversammlung zur Durchberatung zugestellt worden ist [86]).

4) Unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 ist jeder Entwurf eines Gesetzestextes zu verstehen, der entweder der Staatsversammlung bereits zur Durchberatung zugestellt worden oder aber derart beschaffen ist, daß er jeder Zeit der Staatsversammlung in amtlicher Form zur Durchberatung zugestellt werden könnte [87]).

Bei diesen vier entgegengesetzten Auffassungen handelt es sich um je zwei verschiedene Möglichkeiten zur Beantwortung zweier verschiedener Fragen. Die erste Frage, nämlich das Problem, ob der formelle oder der materielle Gesetzesbegriff der Terminologie von VRE § 60 Zf. 12 zugrundeliegt, wird in einem späteren Zusammenhang noch eingehender erörtert und beantwortet werden müssen [88]). Im vorliegenden Zusammenhang soll daher nur die zweite Frage geprüft werden, nämlich ob unter dem Ausdruck „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 nur derjenige Entwurf eines Gesetzestextes zu verstehen wäre, welcher bereits in amtlicher Form der Staatsversammlung zur Durchberatung zugestellt worden ist, oder ob unter diesem Ausdruck auch jeder Entwurf eines Gesetzestextes verstanden werden kann, welcher zwar noch nicht der Staatsversammlung formell

---

[84]) Diese Auffassung vertritt Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 403.

[85]) Diese Auffassung wird von der gegenwärtigen staatsrechtlichen Praxis vertreten.

[86]) Diese Auffassung ist von Kliimann, a. a. O., S. 404, vertreten worden.

[87]) Diese Auffassung hat sich die gegenwärtige staatsrechtliche Praxis zu eigen gemacht.

[88]) Vgl. unten § 1 des fünften Kapitels dieser Abhandlung.

zur Durchberatung zugestellt worden, jedoch derart beschaffen ist, daß er nötigenfalls sofort der Staatsversammlung in amtlicher Form zur Durchberatung zugestellt werden könnte.

Bei der Beantwortung dieser Frage ist ein Vergleich des Wortlauts von VRE § 60 Zf. 12 mit dem Text des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 nicht ohne Bedeutung. Im § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 ist nicht schlechthin von „Gesetzentwürfen", sondern nur von den „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwürfen" die Rede. Hieraus kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß auch „Gesetzentwürfe", die noch nicht „der Staatsversammlung unterbreitet" sind, denkbar wären. Und zwar würden unter letzteren diejenigen Entwürfe von Gesetzestexten zu verstehen sein, welche zwar noch nicht formell der Staatsversammlung zur Durchberatung zugestellt worden, jedoch derart beschaffen sind, daß sie nötigenfalls sofort der Staatsversammlung in amtlicher Form zur Durchberatung zugestellt werden könnten.

Daß auch diese letztere Art von Gesetzentwürfen durch den in VRE § 60 Zf. 12 enthaltenen Ausdruck „Gesetzentwurf" mitinbegriffen sein kann, ergibt sich aus der Tatsache, daß im Text von VRE § 60 Zf. 12 jene im Wortlaut des § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932 enthaltene Einschränkung, welche in den Worten „die der Staatsversammlung unterbreiteten (Gesetzentwürfe)" zum Ausdruck kommt, fortgelassen worden ist. VRE § 60 Zf. 12 spricht nicht ebenso, wie § 60 Zf. 12 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932, von den „der Staatsversammlung unterbreiteten Gesetzentwürfen", sondern ohne Einschränkung von „Gesetzentwürfen" schlechthin. Aus diesem Grunde läßt sich keineswegs behaupten, daß ein „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 nur dann vorliegt, wenn der Entwurf des entsprechenden Gesetzestextes bereits in amtlicher Form der Staatsversammlung zur Durchberatung zugestellt worden ist. Es ist statt dessen durchaus denkbar, daß auch diejenigen Entwürfe von Gesetzestexten, die zwar noch nicht der Staatsversammlung zur Durchberatung zugestellt, jedoch derart beschaffen sind, daß sie nötigenfalls sofort der Staatsversammlung in amtlicher Form zur Durchberatung zugestellt werden könnten, gleichfalls als „Gesetzentwürfe" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 betrachtet werden und dementspre-

chend ebenso, wie die der Staatsversammlung bereits unterbreiteten Gesetzentwürfe, als Dekrete in Kraft gesetzt werden können. Diese letzteren „Gesetzentwürfe" müssen entweder gleichzeitig mit oder unmittelbar nach ihrer Verkündung als Dekret der Staatsversammlung entsprechend VRE § 60 Zf. 11 unterbreitet werden.

Der Wortlaut des GOR I § 10 mag bei oberflächlicher Betrachtung den Anschein erwecken, als ob die im GOR I § 10 enthaltene Vorschrift zu der soeben gemachten Feststellung in einem gewissen Widerspruch stehen würde. Denn im GOR I § 10 ist u. a. ausdrücklich gesagt, daß der Staatspräsident, im Falle der Verkündung eines Gesetzentwurfs als Dekret, der Staatsversammlung hiervon Mitteilung macht und daß er u. a. verpflichtet ist, in dieser Mitteilung zu vermerken, wann der betreffende Gesetzentwurf der Staatsversammlung unterbreitet worden ist. Aus dieser Vorschrift scheint hervorzugehen, daß auf Grund des GOR I § 10 nur die der Staatsversammlung bereits unterbreiteten, d. h. ihr formell zur Durchberatung bereits zugestellten Gesetzentwürfe als Dekrete verkündet werden können. Denn anderenfalls könnte die Frage aufgeworfen werden, wie eigentlich in der an die Staatsversammlung zu richtenden Mitteilung überhaupt vermerkt werden kann, wann der betreffende Gesetzentwurf der Staatsversammlung unterbreitet worden ist, wenn eine derartige formelle Zustellung des Gesetzentwurfs an die Staatsversammlung noch gar nicht stattgefunden hat.

Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Argumentation jedoch als nicht zutreffend. Ein Widerspruch zwischen der Vorschrift des GOR I § 10 und der obenerwähnten Feststellung besteht keineswegs. Denn im GOR I § 10 ist keine bestimmte Frist für die Absendung der an die Staatsversammlung zu richtenden Mitteilung des Staatspräsidenten vorgesehen. Und aus diesem Grunde ist es auch nach GOR I § 10 durchaus möglich, daß der Staatspräsident einen ausgearbeiteten, aber noch nicht der Staatsversammlung formell unterbreiteten „Gesetzentwurf" zunächst als Dekret verkündet, ihn dann — entweder gleichzeitig oder unmittelbar darauf — der Staatsversammlung entsprechend VRE § 60 Zf. 11 übersendet und endlich — gleichfalls entweder gleichzeitig oder unmittelbar darauf — die im GOR I § 10 erwähnte Mitteilung mit den daselbst vorgeschriebenen Angaben folgen läßt.

§ 2

Die Gegenzeichnung

I. Alle Beschlüsse des Staatspräsidenten — mit Ausnahme der Ernennung und Entlassung der Regierung der Republik oder einzelner Regierungsmitglieder, der Ausschreibung neuer Staatsversammlungswahlen vor Ablauf der normalen Wahlperiode, der Beendigung der ordentlichen Tagungen der Staatsversammlung, der Festsetzung der Dauer der außerordentlichen Tagungen der Staatsversammlung und der Bestätigung der Mitglieder des Staatsgerichts und der übrigen Richter im Amt — bedürfen zu ihrer Gültigkeit einer Gegenzeichnung durch den Ministerpräsidenten oder den zuständigen Fachminister, welcher hierdurch vor der Staatsversammlung die Verantwortung für den Beschluß des Staatspräsidenten übernimmt [89]).

Bei der Interpretation dieser in VRE § 61 Abs. 1 enthaltenen Vorschrift ist vor allem die Frage wesentlich, was unter dem Ausdruck „Beschlüsse des Staatspräsidenten" verstanden werden soll. Wenn unter dem Ausdruck „Beschlüsse des Staatspräsidenten" sämtliche normative Akte des Staatspräsidenten schlechthin zu verstehen sind, so umfaßt dieser Ausdruck natürlich auch die Dekrete des Staatspräsidenten. An sich wäre es jedoch auch denkbar, daß der Ausdruck „Beschlüsse des Staatspräsidenten" in einem engeren Sinne aufgefaßt wird, so daß etwa die Dekrete des Staatspräsidenten in diesem engeren Begriff nicht mitenthalten sind. Diese letztere Auffassung ist insbesondere von Grimm vertreten worden [90]). Nach seiner Ansicht kann eine Gegenzeichnung der Dekrete auf Grund von VRE § 61 Abs. 1 aus folgenden drei Gründen nicht als verbindlich betrachtet werden:

1) Im sogenannten zweiten Verfassungsänderungsentwurf der Staatsversammlung vom 14. Februar 1933, welcher in der Volksabstimmung vom 10., 11. und 12. Juni 1933 abgelehnt wurde, hatte der auf die ministerielle Gegenzeichnung bezügliche § 61 die nachstehende Formulierung: „Die Beschlüsse und sonstigen Akte des Präsidenten der Republik sind gültig, wenn sie vom Präsidenten der Republik und — ausgenommen die Ernennung und Entlassung der Regierung der Republik oder einzelner Regierungsmitglieder

---

[89]) VRE § 61 Abs. 1.

[90]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 338 u. ff.

— auch vom Ministerpräsidenten oder vom zuständigen Fachminister, welcher hierdurch die Verantwortung auf sich nimmt, unterzeichnet worden sind." Während also im § 61 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung nicht nur von „Beschlüssen", sondern von „Beschlüssen und sonstigen Akten" des Präsidenten der Republik die Rede ist, spricht VRE § 61 Abs. 1 ausschließlich von „Beschlüssen" und nicht auch von „sonstigen Akten" des Staatspräsidenten. Aus dem Vergleich dieser beiden Texte zieht Grimm die Schlußfolgerung, daß sich die Vorschrift von VRE § 61 Abs. 1 nicht auf die Dekrete des Staatspräsidenten bezieht [91]).

2) Die Vorschrift von VRE § 61 Abs. 2 hat folgenden Wortlaut: „Wenn ein Beschluß des Staatspräsidenten verfassungs- oder gesetzwidrig ist, so ist der Ministerpräsident oder der zuständige Fachminister verpflichtet, die Gegenzeichnung des Beschlusses zu verweigern." Aus dieser Vorschrift zieht Grimm die Schlußfolgerung, daß sich die Bestimmung von VRE § 61 Abs. 1 nur auf diejenigen Willensäußerungen des Staatspräsidenten beziehen könne, die den Gesetzen subordiniert sind und letzteren nicht widersprechen dürfen. Da das Dekret nicht zu diesen Willensäußerungen gehört, sondern mit der Fähigkeit ausgestattet ist, Gesetze zu ändern, ist Grimm der Ansicht, daß sich die Vorschrift von VRE § 61 Abs. 1 nicht auf die Dekrete bezieht [92]).

3) Die in VRE § 61 Abs. 1 erwähnten Ausnahmen, welche nicht der ministeriellen Gegenzeichnung bedürfen, gehören alle zu derjenigen Gruppe von Akten, welche „im Einklang mit den Gesetzen" erlassen werden. Aus der Tatsache, daß die Dekrete nicht auch in der Reihe dieser Ausnahmen erwähnt werden, folgert Grimm, daß die in VRE § 61 Abs. 1 zum Ausdruck gebrachte Regel nur auf die „im Einklang mit den Gesetzen" erlassenen Akte und also nicht auch auf die Dekrete, welche nicht „im Einklang mit den Gesetzen" zu stehen brauchen, bezugnehme [93]).

Soweit die Argumentationen von Grimm. Der hieraus abgeleiteten Auffassung, daß die Dekrete des Staatspräsidenten zu ihrer Gültigkeit nicht einer ministeriellen Gegenzeichnung auf

---

[91]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 339 u. f.
[92]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 340.
[93]) Vgl. Grimm, a. a. O., S. 340 u. f.

Grund von VRE § 61 Abs. 1 bedürfen, ist zunächst Karlson entgegengetreten [94]). Nach Ansicht von Karlson sind unter Beschlüssen im Sinne von VRE § 61 sämtliche der in VRE § 60 erwähnten Willensäußerungen des Staatspräsidenten zu verstehen. Demnach müssen auch die Dekrete als „Beschlüsse des Staatspräsidenten" im Sinne von VRE § 61 betrachtet werden. Auch die Mehrheit der übrigen Autoren und die staatsrechtliche Praxis hat sich der Meinung von Grimm in Sachen der Gegenzeichnung der Dekrete nicht angeschlossen. In der staatsrechtlichen Praxis sind bisher alle Dekrete des Staatspräsidenten mit der ministeriellen Gegenzeichnung versehen worden.

II. Im einzelnen können gegen die oben dargelegten Argumente von Grimm noch folgende Einwendungen vorgebracht werden:

ad 1). Der Vergleich des Wortlauts von VRE § 61 mit dem Wortlaut von § 61 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung ist im vorliegenden Zusammenhang unwesentlich und nicht beweiskräftig. Denn erstens ist die Terminologie eines geltenden Gesetzes nicht ohne weiteres mit der Terminologie irgend eines inhaltlich ähnlichen Gesetzentwurfes in dem Sinne vergleichbar, daß etwa aus dem Wortlaut dieses Gesetzentwurfs bereits ganz bestimmte Anhaltspunkte für eine Interpretation des geltenden Gesetzestextes gewonnen werden könnten. Es ist vielmehr durchaus denkbar, daß ein geltendes Gesetz und irgend ein inhaltlich ähnlicher Gesetzentwurf denselben Ausdruck in einem ganz verschiedenen Sinne und in einer wesentlich voneinander abweichenden Bedeutung verwenden oder daß sie umgekehrt verschiedene Ausdrücke zur Bezeichnung des gleichen Sinnes anwenden. Daher läßt sich auch aus der Streichung des Ausdrucks „sonstige Akte (des Staatspräsidenten)" nicht ohne weiteres folgern, daß hierdurch der begriffliche Umfang jener Willensäußerungen des Staatspräsidenten, die einer ministeriellen Gegenzeichnung bedürfen, irgendwie eingeschränkt oder verändert worden sei. Naheliegend ist vielmehr die Vermutung, daß die Ausdrücke „Beschlüsse des Staatspräsidenten" einerseits und „Beschlüsse und sonstige Akte des Staatspräsidenten" andererseits genau denselben Sinn wiedergeben sollen. Zweitens ist es außerdem ein Irrtum zu meinen, daß der Text des

[94]) Vgl. Karlson, a. a. O., S. 360 u. f.

VäG § 61 etwa aus einer entsprechenden Umredigierung und bewußten Abänderung des Wortlauts von § 61 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung hervorgegangen sei. Denn der Text des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung hat seine endgültige Formulierung bekanntlich erst zu einem Zeitpunkt erhalten, an dem der Entwurf zum VäG bereits endgültig fertiggestellt worden war. Wenn in dem vorliegenden Zusammenhang überhaupt Vergleiche mit früheren Verfassungsänderungsentwürfen als Mittel zur Interpretation des VäG in Betracht kommen würden, so könnte der Wortlaut des VäG § 61 allenfalls mit dem Text von § 61 des ersten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung vom 23. März 1932 oder mit § 61 der Verfassungsänderungsvorlage vom 28. Januar 1932, in keinem Fall dagegen mit dem viel später ausgearbeiteten Text von § 61 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung vom 14. Februar 1933 verglichen werden.

ad 2). Die Vorschrift von VRE § 61 Abs. 2 kann keineswegs als Argument für die Behauptung ausgewertet werden, daß in VRE § 61 Abs. 1 etwa nur solche Willensäußerungen des Staatspräsidenten gemeint sein könnten, die inhaltlich zu den bestehenden Gesetzen „im Einklang" stehen. Auch bei denjenigen Willensäußerungen des Staatspräsidenten, welche mit der Fähigkeit ausgestattet sind, bestehende Gesetze inhaltlich abzuändern oder außer Kraft zu setzen, ist die Frage nach der eventuellen „Gesetzwidrigkeit" dieser Akte trotzdem nicht ganz gegenstandslos [95]). Aus der Vorschrift von VRE § 61 Abs. 2 ergibt sich also durchaus nicht die zwingende Schlußfolgerung, daß sich die Bestimmung von VRE § 61 Abs. 1 ausschließlich auf diejenigen Willensäußerungen des Staatspräsidenten beziehen könne, welche mit dem Inhalt der geltenden Gesetze „im Einklang" stehen müssen. Sie bezieht sich vielmehr auch auf diejenigen Akte des Staatspräsidenten, die den Inhalt der geltenden Gesetze ändern können.

ad 3). Wenn die in VRE § 61 Abs. 1 erwähnten Ausnahmen sich nur auf solche Willensäußerungen des Staatspräsidenten beziehen, die „im Einklang mit den Gesetzen" erlassen werden,

---

[95]) Über den Begriff der „Gesetzwidrigkeit" der Dekrete vgl. unten § 3 dieses Kapitels.

so ist dieser Umstand an sich noch kein Beweis dafür, daß auch die durch diese Ausnahmen durchbrochene Regel nur diejenigen Willensäußerungen des Staatspräsidenten betreffen kann, deren Inhalt „im Einklang mit den Gesetzen" stehen muß. Denn die Merkmale einzelner Ausnahmefälle können natürlich nicht ohne weiteres als charakteristisch für die Merkmale jener Regel gelten, die durch diese Ausnahmefälle durchbrochen wird. Oder konkreter ausgedrückt: Wenn nur „im Einklang mit den Gesetzen" vorzunehmende Akte des Staatspräsidenten der Notwendigkeit einer ministeriellen Gegenzeichnung ausdrücklich entzogen worden sind, so folgt hieraus natürlich noch nicht, daß sich die Regel betreffend die ministerielle Gegenzeichnung überhaupt nur auf „im Einklang mit den Gesetzen" stehende Akte des Staatspräsidenten beziehen kann.

Wie sich aus den soeben dargelegten Ausführungen ersehen läßt, kann aus dem Wortlaut von VRE § 61 keineswegs die zwingende Schlußfolgerung gezogen werden, daß die Dekrete des Staatspräsidenten der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen. Statt dessen muß präsumiert werden, daß unter dem Ausdruck „Beschlüsse des Staatspräsidenten" im Wortlaut von VRE § 61 grundsätzlich alle Kategorien der vom Staatspräsidenten zu setzenden staatlichen Akte zu verstehen sind. Wenn die Autoren der VRE die Vorschrift von VRE § 61 nur auf diejenigen „Beschlüsse des Staatspräsidenten" hätten beziehen wollen, deren Inhalt „im Einklang mit den Gesetzen" stehen muß, so hätte dies ausdrücklich im Wortlaut von VRE § 61 erwähnt werden müssen. Da letzteres nicht geschehen ist, bezieht sich die Vorschrift von VRE § 61 auch auf die Dekrete. Wenn in der bisherigen staatsrechtlichen Praxis sämtliche Dekrete des Staatspräsidenten mit der ministeriellen Gegenzeichnung versehen worden sind, so ist hierdurch nicht nur eine Form erfüllt worden, deren Verwirklichung nicht obligatorisch ist und auf die man daher auch hätte verzichten können, sondern es hat hierbei eine für die Rechtskraft der Dekrete unerläßliche Vorbedingung ihre Durchführung erfahren, deren Nichtbeobachtung zur Folge gehabt hätte, daß die entsprechenden Dekrete nicht rechtskräftig geworden wären.

§ 3

Verschiedene Einzelfragen

Wie sich aus dem Wortlaut von VRE § 61 Abs. 1 ersehen läßt, können die Dekrete des Staatspräsidenten entweder vom Ministerpräsidenten oder vom zuständigen Fachminister gegengezeichnet werden. Eine gleichzeitige Gegenzeichnung der Dekrete des Staatspräsidenten sowohl durch den Ministerpräsidenten als auch durch den zuständigen Fachminister ist nicht erforderlich. In welchen Fällen der Ministerpräsident und in welchen Fällen ein Fachminister die Dekrete des Staatspräsidenten gegenzeichnen soll, ist in VRE nicht ausdrücklich gesagt. Es liegt jedoch nahe, daß der Ministerpräsident nur die Dekrete ganz allgemeinen Inhalts kontrasigniert, während alle auf ein bestimmtes Fachgebiet bezüglichen Dekrete von den entsprechenden Fachministern gegengezeichnet werden. Wenn ein Dekret seinem Inhalt nach sich auf das Fachgebiet mehrerer Ministerien bezieht, so kann es auch von mehreren Ministern gegengezeichnet werden. Unbedingt notwendig ist dieses jedoch nicht.

Für den Fall, daß der Ministerpräsident in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatspräsidenten die Befugnisse des letzteren ausübt, bestimmt GOR I § 24 Abs. 2 u. a., daß solchenfalls die Befugnisse des Ministerpräsidenten, soweit sie sich auf die ministerielle Gegenzeichnung beziehen, nicht vom Ministerpräsidenten, sondern statt dessen vom Stellvertreter des Ministerpräsidenten ausgeübt werden sollen[96]). Durch diese Vorschrift des GOR I § 24 Abs. 2 wird u. a. bewirkt, daß der Ministerpräsident, welcher in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatspräsidenten die Befugnisse des letzteren ausübt, niemals in die Lage zu kommen braucht, ein von ihm in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatspräsidenten zu erlassendes Dekret etwa in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident auch selbst gegenzuzeichnen, was praktisch in diesem Fall zu einer Umgehung bezw. Nichtbeachtung der Vorschrift von VRE § 61 Abs. 1 betreffend die Gegenzeichnung der Beschlüsse des Staatspräsidenten führen

---

[96]) GOR I § 24 Abs. 2 hat folgenden Wortlaut: „Diejenigen zum Zuständigkeitsbereich des Staatspräsidenten gehörigen Akte, welche der Ministerpräsident in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatspräsidenten unterzeichnet, werden vom Stellvertreter des Ministerpräsidenten oder vom zuständigen Fachminister gegengezeichnet."

würde, da eine Gegenzeichnung eigener Akte praktisch nicht möglich ist [97]).

Sowohl in VRE § 61 Abs. 2 als auch in VRE § 62 Abs. 2 ist von verfassungs- und gesetzwidrigen Beschlüssen des Staatspräsidenten die Rede. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, wann und in welchem Sinne von der Entstehung eines verfassungs- oder gesetzwidrigen Dekrets gesprochen werden kann. Der Begriff der Verfassungswidrigkeit von Dekreten ist ohne weiteres klar. Verfassungswidrig sind nämlich diejenigen Dekrete, die den Vorschriften der Verfassung inhaltlich widersprechen oder deren Erlaß durch VRE § 60 Zf. 12 ausdrücklich verboten worden ist. Entsprechend VRE § 60 Zf. 12 dürfen die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten nicht durch Dekret geändert werden. Verfassungswidrig sind Dekrete, die dies trotzdem tun oder deren Inhalt den sonstigen Vorschriften der Verfassung zuwiderläuft. Das richterliche Prüfungsrecht gegenüber verfassungswidrigen Dekreten richtet sich nach denselben Grundsätzen, wie das richterliche Prüfungsrecht gegenüber verfassungswidrigen Gesetzen [98]).

Weniger klar ist dagegen der Begriff der Gesetzwidrigkeit von Dekreten. Denn da die Dekrete Gesetzeskraft haben und somit die geltenden Gesetze — abgesehen von vereinzelten Ausnahmen — durch Dekret geändert werden dürfen, könnte die Frage aufgeworfen werden, ob es nicht sinnlos ist, von einer „Gesetzwidrigkeit" der Dekrete zu sprechen. Trotzdem muß betont werden, daß auch von einer Gesetzwidrigkeit der Dekrete in gewissen Fällen durchaus die Rede sein kann. Gesetzwidrig sind die Dekrete z. B. dann, wenn die auf das Entstehungsverfahren der Dekrete bezüglichen Formvorschriften einfacher Gesetze beim Erlaß eines

---

[97]) Abweichend von den Autoren des GOR I § 24 Abs. 2 hat Kliimann, Riigivanema asendus, a. a. O., S. 160 u. 164, die Auffassung vertreten, daß die Vorschrift des GOR I § 24 Abs. 2 verfassungswidrig sei und daß ein Ministerpräsident, welcher in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatspräsidenten die Befugnisse des letzteren ausübt, auch ohne Gegenzeichnung einen Beschluß in Kraft setzen könne, wenn dieser Beschluß wegen der Allgemeinheit seines Inhalts nicht von einem bestimmten Fachminister, sondern von dem Ministerpräsidenten als solchem gegengezeichnet werden muß.

[98]) Vgl. hierüber Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 28 u. f. und S. 38 u. f., sowie die daselbst angegebene Literatur.

Dekrets etwa nicht beachtet worden sind oder wenn durch Dekret diejenigen Staatsakte in Kraft gesetzt worden sind, die auf Grund entsprechender Vorschriften einfacher Gesetze nicht im gesetzgeberischen, sondern in einem anderen Verfahren erlassen werden sollen und daher auch nicht als „Gesetzentwürfe" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 betrachtet werden können. Solange z. B. in den einfachen Gesetzen die Vorschrift enthalten ist, daß ein bestimmter normativer Akt des Staates durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung und nicht durch „Gesetz" in Kraft gesetzt werden soll, ist der betreffende Akt dem Dekretrecht des Staatspräsidenten entzogen, weil entsprechend dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12 nur „Gesetzentwürfe", nicht dagegen einfache „Beschlüsse der Staatsversammlung" als Dekrete verkündet werden können.

Viertes Kapitel

Die Abänderung der Dekrete

§ 1

Begriffliche Vorbetrachtung

An sich kann der Ausdruck „Abänderung einer Rechtsnorm" bezw. „Abänderung eines Dekrets" in zwei verschiedenen Bedeutungen aufgefaßt werden; und zwar: 1) im Sinne von „Änderung" einer Rechtsnorm bezw. eines Dekrets nach dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori"; oder 2) im Sinne von totaler „Aufhebung" oder „Außerkraftsetzung" einer Rechtsnorm bezw. eines Dekrets unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori". Zwischen diesen beiden Arten der „Abänderung" einer Rechtsnorm bezw. eines Dekrets bestehen sehr erhebliche Unterschiede. Diese Unterschiede können folgendermaßen charakterisiert werden:

1) Die „Änderung einer Rechtsnorm" nach dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" kann nur durch eine Rechtsnorm gleicher oder höherer Rangstufe, die „Änderung eines Dekrets" also solchenfalls nur durch ein neues Dekret oder durch ein Gesetz oder Verfassungsgesetz vorgenommen werden. Die totale „Außerkraftsetzung einer Rechtsnorm" unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" ist dagegen auch mit Hilfe anderer „Abänderungsmethoden" durchführbar. So kann z. B. die totale „Außerkraftsetzung eines Dekrets" auch durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Parlaments oder gar schlechthin durch Verweigerung der nachträglichen Bestätigung des Dekrets seitens der Volksvertretung oder endlich auf Antrag des Parlaments durch einfache Zurücknahme des Dekrets seitens der das Dekret erlassenden Instanz vorgenommen werden.

2) Im Falle der Änderung einer Rechtsnorm nach dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" kann die abzu-

ändernde Rechtsnorm entweder in einzelnen Teilen oder in ihrer Gesamtheit abgeändert werden. Im Falle der totalen „Außerkraftsetzung einer Rechtsnorm" unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" kann dagegen die abzuändernde Rechtsnorm naturgemäß nur in ihrer Gesamtheit außer Kraft gesetzt werden.

3) Im Falle der „Änderung einer Rechtsnorm" entsprechend dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" treten die durch die neuerdings geänderte Rechtsnorm seinerzeit abgeänderten alten Rechtsnormen nicht etwa aufs neue in ihrer ursprünglichen Fassung wieder in Kraft, sondern solchenfalls tritt an die Stelle der neuerdings abgeänderten Rechtsnormen die neu erlassene Rechtsnorm gleicher oder höherer Rangstufe. Im Falle einer totalen „Außerkraftsetzung einer Rechtsnorm" unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" treten dagegen anstelle der außer Kraft gesetzten Rechtsnorm die seinerzeit durch die letztere abgeänderten alten Rechtsnormen in ihrer ursprünglichen Fassung wieder aufs neue in Kraft.

Anläßlich der „Änderung eines Dekrets" entsprechend dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" ergeben sich keine besonderen Probleme, welche für die vorliegende rechtsdogmatische Betrachtung etwa von entscheidender Bedeutung sind. Dagegen stehen mit der totalen „Außerkraftsetzung eines Dekrets", die unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" vor sich geht, verschiedene Probleme im Zusammenhang, die einer näheren Erörterung bedürfen. In den nachstehenden Ausführungen soll insbesondere von dieser zweiten Art der „Abänderung eines Dekrets" die Rede sein, d. h. von der totalen „Außerkraftsetzung der Dekrete", die unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" vor sich geht. Hierbei handelt es sich vor allem um folgende zwei Fragen: 1) ist die Möglichkeit einer totalen „Außerkraftsetzung eines Dekrets" unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" im geltenden Verfassungsrecht Estlands überhaupt vorgesehen? und 2) welches sind die Rechtsfolgen und Rechtswirkungen einer totalen „Außerkraftsetzung eines Dekrets", die unabhängig von dem allgemeinen Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" vor sich geht?

§ 2

Das Abänderungsverfahren

I. Der auf die Abänderung der Dekrete bezügliche Teil von VRE § 60 Zf. 12 hat folgenden Wortlaut: „Ein Dekret bleibt bis zu seiner Abänderung durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung in Kraft." Wie an früherer Stelle bereits dargelegt worden ist, muß die Formulierung dieses Satzes wegen seiner unklaren und ungenauen Kürze als wenig befriedigend bezeichnet werden. Vor allem ist in diesem Satz nicht ausdrücklich gesagt, in welchem Verfahren die dort erwähnte Abänderung eines Dekrets durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung zu geschehen hat.

Was zunächst die Frage der Abänderung der Dekrete durch die Staatsversammlung betrifft, so sind an sich in dieser Hinsicht folgende zwei Möglichkeiten denkbar: 1) die Abänderung der Dekrete entsprechend VRE § 60 Zf. 12 darf nur durch Gesetz oder Dekret, d. h. durch contrarius actus, nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" vorgenommen werden; oder 2) die Abänderung der Dekrete entsprechend VRE § 60 Zf. 12 braucht nicht nur durch Gesetz oder Dekret, d. h. durch contrarius actus, nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" zu geschehen, sondern kann auch durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung vor sich gehen. Hierbei würde der Unterschied zwischen Gesetz und einfachem Beschluß der Staatsversammlung vor allem darin bestehen, daß ein von der Staatsversammlung angenommenes Gesetz auf Grund von VRE § 53 dem Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten unterliegt, während dieses Recht dem Staatspräsidenten gegenüber einfachen Beschlüssen der Staatsversammlung nicht zusteht.

Es fragt sich nunmehr, welche dieser beiden an sich denkbaren Möglichkeiten mit den Vorschriften der Verfassung, insbesondere mit VRE § 60 Zf. 12, in Einklang gebracht werden kann. Bei der Beantwortung dieser Frage sind die Ansichten in der rechtswissenschaftlichen Literatur Estlands geteilt. Abweichend von der Mehrheit der übrigen Schriftsteller ist G r i m m, wie oben bereits erwähnt wurde, der Meinung, daß die Dekrete des Staatspräsidenten nur durch Gesetz oder Dekret, d. h. durch contrarius actus, nicht dagegen durch einfachen Beschluß der

Staatsversammlung abgeändert oder außer Kraft gesetzt werden können [99]).

Im Gegensatz zu G r i m m stehen die meisten übrigen Schriftsteller [100]) sowie die Autoren des GOR I § 10 und der GOSV § 100 Abs. 3 auf dem Standpunkt, daß die Dekrete des Staatspräsidenten nicht nur durch Gesetz oder Dekret, d. h. durch contrarius actus, abgeändert, sondern auch durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung außer Kraft gesetzt werden können. Die letztgenannte Auffassung muß aus folgenden Gründen als die einzig richtige, mit dem eigentlichen Sinn der Verfassung, insbesondere mit VRE § 60 Zf. 12, im Einklang stehende bezeichnet werden:

1) Daß ein Dekret durch Gesetz oder durch ein neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, abgeändert werden kann, ist eine Selbstverständlichkeit und braucht daher nicht ausdrücklich im Verfassungstext erwähnt zu werden. Wenn in VRE § 60 Zf. 12 trotzdem gesagt wird, daß ein Dekret bis zu seiner Abänderung durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung in Kraft bleibt, so muß daher dieser Satz, wenn er nicht nur eine bloße Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringen soll, noch etwas anderes bedeuten, als daß ein Dekret nur durch Gesetz oder durch ein neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, entsprechend dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abgeändert werden kann. Dieser über den Umfang des Selbstverständlichen hinausgehende Sinn des letzten Satzes von VRE § 60 Zf. 12 kann

---

[99]) Vgl. G r i m m, a. a. O., S. 318.

[100]) Vgl. C s e k e y, Die Verfassungsänderung in Estland, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV, Berlin und Leipzig 1934, Nr. 3, S. 594. — D e r s e l b e, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 22, Tübingen 1935, S. 422. — D e r s e l b e, Põhikorra muutmine Eestis [Die Verfassungsänderung in Estland], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 8, S. 365. — K l i i m a n n, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte [Die konstituierenden Akte der Übergangszeit], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 9, S. 404. — M a d d i s o n, Die Abänderung der Verfassung, Nr. 243 der „Revalschen Zeitung" vom 24. Oktober 1933. — M e d e r, Die neue Verfassung Estlands, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VII, Heft 3, S. 140. — D e r s e l b e, Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VIII, Heft 2, S. 100. — D e r s e l b e, Die neue Verfassung Estlands, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 1. Jahrg., Oktober 1934, Heft 4, S. 200.

nur darin bestehen, daß eine Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten auch durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung bezw. des Staatspräsidenten möglich ist.

2) Daß ein Dekret nur durch Gesetz oder durch ein neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, abgeändert werden darf, könnte aus dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12 allenfalls nur dann abgeleitet werden, wenn dort tatsächlich gesagt wäre, daß ein Dekret „bis zu seiner Abänderung durch Gesetz oder durch Dekret" in Kraft bleibt. Statt dessen lautet die entsprechende Vorschrift von VRE § 60 Zf. 12 ganz anders. Und zwar wird dort bestimmt, daß ein Dekret „bis zu seiner Abänderung durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung" in Kraft bleibt. Dies ist sehr wesentlich. Denn der Begriff „Abänderung durch die Staatsversammlung" ist mit dem Begriff „Abänderung durch Gesetz" keineswegs identisch. Einerseits sind nicht alle „Gesetze" als „Akte der Staatsversammlung" zu betrachten. Denn es gibt auch „Gesetze", die nicht durch die Staatsversammlung, sondern auf dem Wege der Volksabstimmung angenommen werden. Und andererseits sind auch nicht alle „Akte der Staatsversammlung" als „Gesetze" qualifizierbar. Denn als „Gesetze" können nur diejenigen „Akte der Staatsversammlung" bezeichnet werden, die zu ihrem Inkrafttreten einer Verkündung durch den Staatspräsidenten entsprechend VRE § 53 bedürfen. Der Begriff „Abänderung durch ein (seitens der Staatsversammlung angenommenes) Gesetz" verhält sich also zu dem Begriff „Abänderung durch die Staatsversammlung" wie ein Artbegriff zu seinem Gattungsbegriff. Wenn im letzten Satz von VRE § 60 Zf. 12 nicht nur von einer „Abänderung durch Gesetz" oder (genauer ausgedrückt) „durch ein seitens der Staatsversammlung angenommenes Gesetz", sondern schlechthin von einer „Abänderung durch die Staatsversammlung" die Rede ist, so sind daher unter diesem Ausdruck nicht nur die der Verkündung durch den Staatspräsidenten entsprechend VRE § 53 unterliegenden „Akte der Staatsversammlung", d. h. nicht nur die seitens der Staatsversammlung angenommenen „Gesetze", zu verstehen, sondern auch diejenigen „Akte der Staatsversammlung", die einer Verkündung durch den Staatspräsidenten entsprechend VRE § 53 nicht bedürfen und somit z. B. auch auf einem anderen Wege, etwa durch das Präsidium der Staatsversammlung, verkündet werden können.

3) Aus der Tatsache, daß in VRE § 60 Zf. 12 ausdrücklich von der Möglichkeit einer Abänderung der Dekrete „durch den Staatspräsidenten o d e r durch die Staatsversammlung" die Rede ist, muß die Schlußfolgerung gezogen werden, daß der Staatsversammlung auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 die Möglichkeit zustehen muß, eine „Abänderung der Dekrete" unabhängig von dem Staatspräsidenten, d. h. nicht nur durch ein dem Vetorecht des Staatspräsidenten unterliegendes Gesetz, sondern auch durch einen dem Vetorecht des Staatspräsidenten nicht unterliegenden einfachen Parlamentsbeschluß vorzunehmen. Nur dann, wenn z. B. in VRE § 60 Zf. 12 ausdrücklich gesagt wäre, daß die Abänderung der Dekrete „durch den Staatspräsidenten u n d durch die Staatsversammlung" zu geschehen habe, ließe sich die Ansicht aufrechterhalten, eine Abänderung der Dekrete des Staatspräsidenten durch das Parlament könne nicht unabhängig vom Staatspräsidenten, sondern nur in Übereinstimmung mit demselben vor sich gehen. Aus der Tatsache, daß die von der Staatsversammlung angenommenen Gesetze auf Grund von VRE § 53 gewissermaßen nur in Übereinstimmung mit dem Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden können, während aus dem letzten Satz von VRE § 60 Zf. 12 die Befugnis der Staatsversammlung abgeleitet werden kann, eine Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten unabhängig von der Zustimmung des letzteren vorzunehmen, ergibt sich eine Bestätigung dafür, daß im letzten Satz von VRE § 60 Zf. 12 nicht „Gesetze" gemeint sind, sondern andere dem Vetorecht des Staatspräsidenten nicht unterliegende „Akte der Staatsversammlung"

Wie sich aus den soeben dargelegten Ausführungen ersehen läßt, ist die Möglichkeit der „Abänderung" eines Dekrets durch einen dem Vetorecht des Staatspräsidenten nicht unterliegenden, einfachen „Beschluß" der Staatsversammlung in VRE § 60 Zf. 12 zwar nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch durch Interpretation auf deduktivem Wege nachweisbar. Infolgedessen kann und muß auch die im GOR I § 10 und in GOSV § 100 Abs. 3 enthaltene Vorschrift als mit dem Sinn der Verfassung durchaus im Einklang stehend bezeichnet werden.

Natürlich bleibt neben der Möglichkeit einer Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung auch die andere, an sich selbstverständliche und daher in VRE § 60 Zf. 12 nicht ausdrücklich er-

wähnte Möglichkeit einer „Abänderung der Dekrete" durch Gesetz oder durch neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" bestehen. Beide Möglichkeiten schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern bestehen alternativ nebeneinander. Die Staatsversammlung kann also entweder ein Dekret durch einfachen Beschluß außer Kraft setzen oder auf dem normalen gesetzgeberischen Wege ein „Gesetz betreffend Änderung des Dekrets" erlassen.

In diesem Zusammenhang ergeben sich nunmehr folgende weitere Probleme: 1) kann die „Abänderung" eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung entsprechend VRE § 60 Zf. 12 und GOSV § 100 Abs. 3 nur zu einer „totalen Außerkraftsetzung" des Dekrets in seiner Gesamtheit führen oder liegt auch die Möglichkeit vor, gewisse Einzelheiten am Dekret unter Verzicht auf eine „totale Außerkraftsetzung" durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung zu ändern? 2) ist das Recht der Staatsversammlung, ein Dekret durch einfachen Parlamentsbeschluß „abzuändern" bezw. außer Kraft zu setzen, irgendwie befristet oder unbefristet? und 3) welches sind die Rechtswirkungen der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung? Die ersten beiden Fragen sind sofort anschließend zu erörtern. Die Erörterung der dritten Frage bleibt dagegen dem nächsten Paragraphen dieses Kapitels vorbehalten.

Die erste Frage ist in dem Sinne zu beantworten, daß die „Abänderung" eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung entsprechend VRE § 60 Zf. 12 und GOSV § 100 Abs. 3 nur zu einer totalen Außerkraftsetzung des Dekrets in seiner Gesamtheit führen kann. Denn erstens verwendet die estnische Rechtssprache den Ausdruck „Abänderung" (äramuutmine) gewöhnlich nur im Sinne von „Aufhebung" oder „Außerkraftsetzung" Änderung heißt in der estnischen Rechtssprache nicht „äramuutmine", sondern „muutmine". Und zweitens würde die Möglichkeit, durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung gewisse Einzelheiten am Inhalt eines Dekrets — unter Verzicht auf eine „totale Außerkraftsetzung" desselben — zu ändern, Wirkungen auslösen und Konsequenzen nach sich ziehen, die nicht als mit der Verfassung im Einklang stehend betrachtet werden könnten. Wenn die Staatsversammlung befugt wäre, durch einfachen Parlamentsbeschluß Einzelheiten am Inhalt eines Dekrets

zu ändern, so würde dies praktisch zu einer „Gesetzgebung in Gestalt einfacher Parlamentsbeschlüsse“ und hiermit zu einer mit VRE § 53 unvereinbaren Ausschaltung des dem Staatspräsidenten gegenüber „Gesetzen“ zustehenden Veto- und Rückverweisungsrechts führen.

Eine bestimmte Frist für die Ausübung des der Staatsversammlung zustehenden Rechts, die Dekrete des Staatspräsidenten durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft zu setzen, ist in der geltenden Rechtsordnung nicht ausdrücklich vorgesehen. Trotzdem erhebt sich die Frage, ob ein Dekret des Staatspräsidenten wirklich immer, d. h. ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt seiner Entstehung, durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung außer Kraft gesetzt werden darf. Durch jedes neue Dekret wird eine ganz neue Rechtslage geschaffen. Diese neue Rechtslage kann in gewissen Fällen die Grundlage für sehr einschneidende und tiefgreifende Veränderungen auf den verschiedensten Gebieten des Rechtslebens bilden. Je mehr Zeit seit dem Erlaß eines Dekrets verflossen ist, desto größer und wichtiger sind natürlich diese Veränderungen. Auf Grund des neuen Dekrets entstehen nicht nur zahlreiche neue Rechtsverhältnisse, sondern außerdem kann auch jedes neue Dekret seinerseits wiederum durch neue Dekrete nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ abgeändert oder ergänzt werden. Unter diesen Umständen kann die plötzliche Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung, wenn das betreffende Dekret bereits die Grundlage zu den allerverschiedensten Veränderungen im Rechtsleben geworden ist, leicht zu einem Chaos oder wenigstens zu sehr großen Verwirrungen in der Rechtsordnung führen. Aus diesem Grunde ist es schon vom rein rechtspolitischen Gesichtspunkt aus nicht als zweckmäßig zu betrachten, wenn die Staatsversammlung über das unbefristete Recht verfügt, ein Dekret ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt seiner Entstehung durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft zu setzen.

Der eigentliche Sinn des Instituts einer nachträglichen Außerkraftsetzung von Dekreten durch einfachen Parlamentsbeschluß besteht darin, daß dem Parlament die Möglichkeit geboten werden soll, im Laufe einer verhältnismäßig kurzen Frist nach dem Erlaß eines Dekrets zu demselben Stellung zu nehmen und dasselbe dann eventuell wieder außer Kraft zu setzen. Dagegen widerspricht es dem eigentlichen Sinn des Instituts einer nachträglichen

Außerkraftsetzung von Dekreten durch einfachen Parlamentsbeschluß, daß diese Außerkraftsetzung etwa erst nach Ablauf einer längeren Zeitspanne nach dem Erlaß des betreffenden Dekrets in Angriff genommen wird.

Diese rein rechtspolitischen und grundsätzlichen Erwägungen können an sich natürlich für eine konsequent rechtsdogmatische Betrachtung keineswegs ausschlaggebend sein. Jedoch ist ein ganz unbefristetes Recht der Staatsversammlung, alle Dekrete des Staatspräsidenten ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt ihrer Entstehung zu jeder beliebigen Zeit durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft zu setzen, auch vom rechtsdogmatischen Gesichtspunkt aus nicht haltbar. Den Ausgangspunkt zur Begründung dieser These bildet der bereits oben dargelegte Umstand, daß die Dekrete des Staatspräsidenten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung nicht inhaltlich in gewissen Einzelheiten geändert, sondern nur in ihrer „totalen Gesamtheit" außer Kraft gesetzt werden können. Wenn letzteres der Fall ist, so sind natürlich nur diejenigen Dekrete einer „Außerkraftsetzung durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung" zugänglich, die sich noch in ihrer „totalen Gesamtheit" in Kraft befinden, d. h. die noch nicht nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" durch Gesetz oder durch neues Dekret geändert worden sind. Denn in seiner „totalen Gesamtheit" außer Kraft gesetzt werden kann natürlich nur das, was sich zur Zeit der Entstehung des Außerkraftsetzungsbeschlusses noch in seiner „totalen Gesamtheit" in Kraft befindet. Wenn also z. B. ein Dekret „A" erlassen worden ist, so kann dieses Dekret „A" nur solange durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung in seiner „totalen Gesamtheit" außer Kraft gesetzt werden, wie es noch nicht durch ein neues Dekret „B" nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" inhaltlich geändert worden ist. Falls dagegen das Dekret „A" durch Dekret „B" geändert worden ist, kann das Dekret „A" allenfalls nur noch dann durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung außer Kraft gesetzt werden, wenn zuvor oder wenigstens gleichzeitig auch eine Außerkraftsetzung des Dekrets „B" durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung stattgefunden hat bezw. stattfindet.

II. Was nunmehr die „Abänderung der Dekrete durch den Staatspräsidenten" betrifft, so ist der naheliegendste Weg hierfür der Erlaß eines neuen Dekrets, durch das die „Ab-

änderung" des alten Dekrets entsprechend dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" in natürlichster Weise bewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang erhebt sich jedoch die Frage, ob nicht auch noch ein anderer Weg für die „Abänderung der Dekrete durch den Staatspräsidenten" in VRE § 60 Zf. 12 offengelassen worden ist. Der letzte Satz von VRE § 60 Zf. 12 enthält bekanntlich die Vorschrift, daß ein Dekret „bis zu seiner Abänderung durch den Staatspräsidenten oder durch die Staatsversammlung" in Kraft bleibt. Wie oben bereits erwähnt und näher motiviert wurde, ist unter dem Ausdruck „Abänderung durch die Staatsversammlung" nicht nur die an sich selbstverständliche Möglichkeit einer „Abänderung durch Gesetz", sondern auch die Möglichkeit einer „Abänderung durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung" zu verstehen. Gleichermaßen kann nunmehr auch festgestellt werden, daß die Möglichkeit der „Abänderung eines Dekrets durch Dekret" nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" selbstverständlich ist und daher nicht ausdrücklich in VRE § 60 Zf. 12 erwähnt zu werden braucht. Wenn trotzdem in VRE § 60 Zf. 12 ausdrücklich von der Möglichkeit einer „Abänderung der Dekrete durch den Staatspräsidenten" die Rede ist, so legt diese Formulierung aus dem soeben erwähnten Grunde den Schluß nahe, daß unter dem Ausdruck „Abänderung durch den Staatspräsidenten" im letzten Satz von VRE § 60 Zf. 12 nicht nur die selbstverständliche Möglichkeit der „Abänderung eines Dekrets durch Dekret", sondern noch etwas anderes zu verstehen ist. Die Richtigkeit dieses Schlusses wird dadurch bekräftigt, daß der Ausdruck „Abänderung eines Dekrets durch den Staatspräsidenten" keineswegs mit dem zwar ähnlichen, aber nicht gleichbedeutenden Begriff „Abänderung eines Dekrets durch Dekret" identifiziert werden kann. Der Begriff „Abänderung eines Dekrets durch Dekret" verhält sich zum Begriff „Abänderung eines Dekrets durch den Staatspräsidenten" wie ein Artbegriff zu seinem Gattungsbegriff. Jede „Abänderung eines Dekrets durch Dekret" kann zwar immer auch als „Abänderung eines Dekrets durch den Staatspräsidenten" bezeichnet werden; aber nicht jede „Abänderung eines Dekrets durch den Staatspräsidenten" ist als „Abänderung eines Dekrets durch Dekret" qualifizierbar. Der Gattungsbegriff „Akt des Staatspräsidenten" und der Artbegriff „Dekret des Staatspräsidenten" verhalten sich ähnlich zueinander, wie der Gattungsbegriff „Akt der Staatsver-

sammlung" und der Artbegriff „Gesetz der Staatsversammlung". Wenn somit in VRE § 60 Zf. 12 ganz allgemein von einer „Abänderung der Dekrete durch den Staatspräsidenten" die Rede ist, so kann aus diesem Ausdruck keineswegs herausgelesen werden, daß die erwähnte „Abänderung der Dekrete durch den Staatspräsidenten" nur in der Form einer „Abänderung der Dekrete durch Dekret" geschehen kann. Wenn der Verfassungsgesetzgeber im letzten Satz von VRE § 60 Zf. 12 wirklich nur die Selbstverständlichkeit, daß ein Dekret durch Dekret nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abgeändert werden kann, hätte zum Ausdruck bringen wollen, so wäre nicht das einen Gattungsbegriff darstellende Wort „Abänderung durch den Staatspräsidenten", sondern nur der den Artbegriff wiedergebende Ausdruck „Abänderung durch Dekret" am Platz gewesen. Hiermit kann also die Tatsache, daß eine „Abänderung der Dekrete durch den Staatspräsidenten" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 nicht nur in der Form neuer Dekrete, sondern auch in anderer Form vor sich gehen darf, vom rechtsdogmatischen Gesichtspunkt aus als nachgewiesen gelten.

In diesem Zusammenhang sind noch folgende Feststellungen von Bedeutung: 1) Die unabhängig vom Erlaß eines neuen Dekrets vor sich gehende „Abänderung der Dekrete durch einfachen Beschluß des Staatspräsidenten", wie sie soeben vom rechtsdogmatischen Gesichtspunkt aus als prinzipiell zulässig bezeichnet worden ist, kann ebenso, wie die bereits oben erwähnte „Abänderung der Dekrete durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung", nicht zu einer nur partiellen Änderung gewisser Einzelheiten am Inhalt der Dekrete, sondern ausschließlich zu einer „totalen Außerkraftsetzung" der Dekrete in ihrer Gesamtheit führen. Eine nur partielle Änderung gewisser Einzelheiten am Dekret kann nur durch Gesetz oder durch neues Dekret, d. h. nur durch contrarius actus, vorgenommen werden. 2) Das Recht des Staatspräsidenten, ein Dekret durch „einfachen Beschluß" außer Kraft zu setzen bezw. rückgängig zu machen, ist in ähnlicher Weise befristet, wie das Recht der Staatsversammlung, eine Außerkraftsetzung der Dekrete durch einfachen Parlamentsbeschluß herbeizuführen. D. h. ein Dekret, das bereits nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" durch späteres Dekret oder Gesetz geändert worden ist und das sich somit nicht mehr in seiner „totalen Gesamtheit" in Kraft befindet,

kann naturgemäß auch nicht mehr durch einfachen Beschluß des Staatspräsidenten in seiner „totalen Gesamtheit" wieder rückgängig gemacht werden.

§ 3

Die Wirkungen der Abänderung

I. Die rechtlichen Wirkungen der Außerkraftsetzung eines Dekrets sind durch VRE § 60 Zf. 12 und durch die Vorschriften der gegenwärtig geltenden Ausführungsgesetze nicht erschöpfend und klar geregelt worden. Insbesondere findet sich in keinem der gegenwärtig geltenden Gesetze eine Antwort auf die Frage, ob gleichzeitig mit der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung oder des Staatspräsidenten die durch dieses Dekret seinerzeit abgeänderten Gesetze wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten oder nicht. Das „Päevaleht" vom 20. Juli 1934 meint, diese Frage in verneinendem Sinne beantworten zu müssen. Dort heißt es u. a.:

> „Weder die Verfassung noch das Gesetz betreffend die Organisation der Regierung enthält eine Vorschrift darüber, was mit den Bestimmungen der durch ein Dekret geänderten Gesetze im Falle der Außerkraftsetzung des Dekrets geschehen soll: ob dieselben auch weiterhin als abgeändert zu gelten haben, oder ob sie anläßlich der Außerkraftsetzung des Dekrets automatisch wieder in Kraft treten. Da das Dekret entsprechend der Verfassung Gesetzeskraft hat, so muß es gegenüber den geltenden Gesetzesvorschriften dieselbe Wirkung haben, wie die gewöhnlichen Gesetze. Inbezug auf die Gesetze gilt der Standpunkt, daß ein späteres Gesetz das frühere abändert und daß die Vorschriften des früheren Gesetzes, welche mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes ihre Geltung verloren haben, nicht automatisch wieder in Kraft treten, wenn das spätere Abänderungsgesetz außer Kraft gesetzt wird. Da inbezug auf das Dekret keine anderen Grundlagen vorgeschrieben worden sind, muß inbezug auf die Wirkungen der Außerkraftsetzung eines Dekrets der für alle Gesetze auf diesem Gebiet geltende allgemeine Grundsatz Anwendung finden."

Auf den ersten Blick scheint die soeben wiedergegebene Argumentation des „Päevaleht" nicht unzutreffend zu sein. Bei näherer Betrachtung erweist sich jedoch, daß ihr sehr schwerwiegende Bedenken entgegengestellt werden müssen. Wenn die durch ein Dekret abgeänderten Gesetzesvorschriften im Falle der Außerkraftsetzung des Dekrets durch einfachen Beschluß der

Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) nicht wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten würden, so wäre die Entstehung eines Vakuums in der Rechtsordnung unvermeidlich. Wenn z. B. in einem Gesetz irgendeine Frist von etwa drei Monaten vorgesehen ist, wenn dann diese Frist durch Dekret etwa auf vier Monate verlängert wird, wenn später eine Außerkraftsetzung des Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung erfolgt und wenn letzterenfalls die ursprünglichen Vorschriften des Gesetzes nicht wieder automatisch in Kraft treten, so wäre die Folge hiervon die, daß nach der Außerkraftsetzung des Dekrets überhaupt keinerlei Rechtsvorschriften betreffend die in Rede stehende Frist in Kraft sein würden. Oder wenn z. B. in einem Gesetz irgendwelche Strafnormen für bestimmte Verbrechen vorgesehen sind, wenn dann diese Strafnormen durch Dekret verändert werden, wenn später eine Außerkraftsetzung des Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung erfolgt und wenn letzterenfalls die durch Dekret abgeänderten Strafnormen nicht wieder in ihrer ursprünglichen Form in Kraft treten, so wäre die Folge hiervon die, daß nach der Außerkraftsetzung des Dekrets überhaupt keine Strafnormen für die in Rede stehenden Verbrechen bestehen bleiben würden. In vielen Fällen müßte ein derartiges Vakuum in der Rechtsordnung zu ganz sinnlosen Konsequenzen führen.

Die Entstehung eines derartigen Vakuums könnte dann, wenn die durch das außer Kraft gesetzte Dekret abgeänderten Gesetze nicht wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten, allenfalls nur dadurch umgangen werden, daß in dem auf die Außerkraftsetzung des Dekrets bezüglichen Beschluß nicht nur die Außerkraftsetzung selbst angeordnet wird, sondern auch neue Rechtsvorschriften Aufnahme finden, welche inhaltlich an die Stelle des außer Kraft gesetzten Dekrets zu treten hätten. Tatsächlich würde es sich aber dann nicht mehr um eine „totale Außerkraftsetzung" des Dekrets in seiner Gesamtheit, sondern nur um eine wenngleich mehr oder weniger weitgehende, inhaltliche Änderung gewisser Einzelheiten am Inhalt des Dekrets nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" handeln. Da letzteres, wie oben bereits dargelegt worden ist, nicht durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten), sondern nur durch Gesetz oder durch neues Dekret, d. h. durch contrarius actus, geschehen darf, so muß eine Aufnahme

neuer Rechtsvorschriften, die das außer Kraft gesetzte Dekret inhaltlich ersetzen sollen, in den einfachen Außerkraftsetzungsbeschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) als unzulässig bezeichnet werden. Im letztgenannten Außerkraftsetzungsbeschluß darf ausschließlich die Vorschrift betreffend die totale Außerkraftsetzung eines Dekrets ohne alles inhaltliche Beiwerk und ohne ad materiam gehende Rechtsvorschriften enthalten sein.

Außer der lakonischen Vorschrift, daß ein bestimmtes Dekret als außer Kraft gesetzt zu gelten habe, darf im Außerkraftsetzungsbeschluß allenfalls nur noch eine Angabe über das Verfahren der Verkündung dieses Beschlusses und über den Termin enthalten sein, an welchem der Außerkraftsetzungsbeschluß in Kraft treten soll. Die Zulässigkeit einer Aufnahme dieser letzteren Angabe in den Außerkraftsetzungsbeschluß ergibt sich aus der Vorschrift des GOR I § 10, wo u. a. davon die Rede ist, daß ein Beschluß betreffend Außerkraftsetzung eines Dekrets vom Tage der Verkündung dieses Beschlusses im Staatsanzeiger in Kraft tritt, wenn im Beschluß selbst kein anderes Verkündungsverfahren und kein anderer Termin des Inkrafttretens vorgesehen sein sollte.

Wenn somit der Außerkraftsetzungsbeschluß als solcher in rechtlicher Hinsicht nicht imstande ist, das durch diesen Beschluß entstehende, obenerwähnte Vakuum in der Rechtsordnung auch selbst wieder auszufüllen, so kann hieraus nur die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die durch ein Dekret abgeänderten Gesetzesvorschriften im Falle einer späteren Außerkraftsetzung des Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten müssen; denn die Schaffung eines Rechtsinstituts, dessen Anwendung zwangsläufig zur Entstehung eines Vakuums in der Rechtsordnung führen müßte, wäre sinnlos und kann daher nicht in der Absicht des Verfassungsgesetzgebers und der Autoren der Ausführungsgesetze zur Verfassung gelegen haben. Natürlich gilt der Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" auch inbezug auf die Abänderung der Gesetze durch Dekret. Das Wiederinkrafttreten der durch Dekret abgeänderten Gesetze in ihrer ursprünglichen Fassung nach der Außerkraftsetzung des entsprechenden Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) widerspricht diesem allgemeinen Grundsatz jedoch keineswegs. Denn die Außerkraftsetzung

bewirkt für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses nicht nur eine Abänderung des Inhalts, sondern darüber hinaus sozusagen eine Annullierung des Dekrets in seiner „totalen" Gesamtheit. Das außer Kraft gesetzte Dekret gilt für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses als überhaupt nicht mehr vorhanden; und da also hiermit die „lex posterior" in Fortfall gekommen ist, kann auch der Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" in der Zeit nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses sich nicht mehr auswirken. Aus allen diesen Gründen kann die oben wiedergegebene Auffassung und Argumentation des „Päevaleht" nicht als zutreffend betrachtet werden.

Auch die Tatsache, daß in den beiden Verfassungsänderungsentwürfen der Staatsversammlung vom 23. März 1932 und vom 14. Februar 1933 ausdrücklich gesagt war, daß „die durch Dekret geänderten Gesetze" gleichzeitig mit der Außerkraftsetzung des Dekrets „von neuem in Kraft treten", während in VRE § 60 Zf. 12 ein derartiger ausdrücklicher Hinweis nicht enthalten ist, darf einen rechtsdogmatischen Beobachter nicht stutzig machen. Auf den ersten Blick mag es vielleicht scheinen, das Fehlen dieses ausdrücklichen Hinweises im Text von VRE § 60 Zf. 12 könnte den Sinn haben, daß „die durch Dekret geänderten Gesetze" auf Grund der geltenden Verfassung, abweichend von den beiden Verfassungsänderungsentwürfen der Staatsversammlung, im Falle der Außerkraftsetzung des Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) nicht „von neuem in Kraft treten" sollen. Eine derartige Annahme wäre jedoch irrig. Denn, wie oben bereits erwähnt wurde, ist die Ausdrucksweise eines geltenden Gesetzes — das wäre im vorliegenden Falle die Ausdrucksweise von VRE § 60 Zf. 12 — nicht ohne weiteres mit der Formulierung irgend eines inhaltlich ähnlichen Gesetzentwurfs in dem Sinne vergleichbar, daß etwa aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs bereits ganz bestimmte Anhaltspunkte für eine rechtsdogmatische Interpretation des geltenden Gesetzestextes gewonnen werden könnten. Ebenso, wie es möglich ist, daß ein geltendes Gesetz und irgend ein inhaltlich ähnlicher Gesetzentwurf denselben Ausdruck in einem ganz verschiedenen Sinne und in einer wesentlich voneinander abweichenden Bedeutung verwenden, ist es auch durchaus denkbar, daß gewisse Stellen eines geltenden Gesetzes einerseits und irgend eines inhalt-

lich ähnlichen Gesetzentwurfs andererseits an sich denselben Sinn haben, auch wenn ihre sprachliche Formulierung in gewisser Hinsicht voneinander abweicht. Ob die auf Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (bezw. des Staatspräsidenten) bezüglichen Rechtsnormen ausdrücklich darauf hinweisen, daß „die durch Dekret geänderten Gesetze im Falle der Außerkraftsetzung des Dekrets von neuem in Kraft treten", oder ob ein derartiger ausdrücklicher Hinweis in den entsprechenden Rechtsnormen nicht enthalten ist, kann als eine rein redaktionelle und inhaltlich belanglose Angelegenheit betrachtet werden, die den Sinn dieser Rechtsnormen nicht wesentlich ändert. Denn daß „die durch Dekret geänderten Gesetze im Falle der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) von neuem in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten" müssen, ergibt sich in jedem Falle bereits aus der oben dargelegten Argumentation und braucht daher in den auf die Außerkraftsetzung der Dekrete bezüglichen Rechtsnormen nicht nochmals ausdrücklich hervorgehoben und erwähnt zu werden.

Im Falle der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung (oder des Staatspräsidenten) gestaltet sich die Rechtslage folgendermaßen: Bis zum Moment des Inkrafttretens des Außerkraftsetzungsbeschlusses bleibt das außer Kraft zu setzende Dekret in Kraft. Alle bis zu diesem Moment entstandenen subjektivrechtlichen Auswirkungen des Dekrets bleiben auch nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses bestehen. Rechtsverhältnisse, die sich auf Grund eines außer Kraft gesetzten Dekrets in der Zeitspanne vom Inkrafttreten dieses Dekrets bis zum Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses gebildet haben, können z. B. auch nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses bestehen bleiben. Mit dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses treten die durch das außer Kraft gesetzte Dekret abgeänderten Gesetze in ihrer ursprünglichen Fassung wieder in Kraft. In der Zeit vom Inkrafttreten des Dekrets bis zum Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses können sich aus den durch Dekret abgeänderten und dann später in ihrer ursprünglichen Fassung wiederhergestellten Gesetzesvorschriften keinerlei subjektivrechtliche Auswirkungen ergeben. In der Zeit nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses können sich da-

gegen aus den durch Dekret abgeänderten und dann später in ihrer ursprünglichen Fassung wiederhergestellten Gesetzesvorschriften dieselben subjektivrechtlichen Auswirkungen ergeben, wie vor dem Inkrafttreten des außer Kraft gesetzten Abänderungsdekrets. Die Rechtswirkung der durch Dekret abgeänderten und dann später in ihrer ursprünglichen Fassung wiederhergestellten Gesetze ist also im Falle einer Außerkraftsetzung des Abänderungsdekrets gewissermaßen nur zeitweilig unterbrochen.

Für den Fall, daß ein Dekret des Staatspräsidenten durch Beschluß der Staatsversammlung außer Kraft gesetzt worden ist, erhebt sich ferner die Frage, ob solchenfalls der Staatspräsident das Recht hat, ein neues Dekret zu erlassen, welches den gleichen oder einen ähnlichen Inhalt hat, wie das durch die Staatsversammlung außer Kraft gesetzte Dekret. Diese Frage ist bejahend zu beantworten. Genau so, wie die Staatsversammlung auch nach der Ablehnung eines ihr unterbreiteten Gesetzentwurfs das Recht hat, später ein Gesetz gleichen oder ähnlichen Inhalts anzunehmen, behält der Staatspräsident auch nach der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung die Befugnis, später ein Dekret gleichen oder ähnlichen Inhalts in Kraft zu setzen. Wenn man ihm diese Befugnis etwa für die Dauer einer gewissen Zeitspanne nach der Außerkraftsetzung eines Dekrets hätte entziehen wollen, so hätte dies in den geltenden Rechtsvorschriften ausdrücklich gesagt sein müssen. Von selbst versteht sich die in Rede stehende Einschränkung des Dekretrechts des Staatspräsidenten jedenfalls nicht.

Auch vom rechtspolitischen Gesichtspunkt aus könnte die für den Rechtsdogmatiker natürlich nicht entscheidende Frage immerhin aufgeworfen werden, ob es wirklich zweckmäßig wäre, dem Staatspräsidenten jedes Korrektiv- und Regulativmittel gegen eine unüberlegte und voreilige Außerkraftsetzung seiner Dekrete durch die Staatsversammlung zu nehmen. In Anbetracht dessen, daß der einfache Außerkraftsetzungsbeschluß des Parlaments nicht dem Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten unterliegt, ist es nicht unzweckmäßig, wenn der Staatspräsident nach dem Inkrafttreten des Außerkraftsetzungsbeschlusses der Staatsversammlung wenigstens durch ein neues Dekret gleichen oder ähnlichen Inhalts für die Kontinuität der Rechtsentwicklung Sorge tragen kann. Obgleich die durch Dekret abgeänderten Gesetze im Falle der Außerkraftsetzung des

Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung automatisch wieder in ihrer ursprünglichen Fassung in Kraft treten, kann sich im Falle der Außerkraftsetzung eines Dekrets trotzdem der sofortige Erlaß eines neuen Dekrets gleichen oder ähnlichen Inhalts eventuell als notwendig erweisen. Denn die ursprüngliche Fassung der durch Dekret abgeänderten Gesetze kann eventuell nach der Außerkraftsetzung des Dekrets bereits derart veraltet sein, daß zwecks Vermeidung eines Chaos in der Rechtsordnung der Erlaß eines neuen Dekrets dringend geboten erscheint. Auch in der Praxis des Notverordnungsrechts in Deutschland ist es mitunter vorgekommen, daß der Reichspräsident im Falle der Außerkraftsetzung einer Notverordnung auf Verlangen des Reichstages sich aus staatlichen Erwägungen gezwungen gesehen hat, anstelle der außer Kraft gesetzten Notverordnung eine neue Notverordnung gleichen oder ähnlichen Inhalts zu erlassen.

II. Die politischen und rechtspolitischen Wirkungen der Außerkraftsetzung eines Dekrets des Staatspräsidenten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung können am besten durch die Beantwortung folgender Fragen charakterisiert werden: 1) welche Zweckbestimmung liegt dem Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung zu Grunde? 2) wie weit ist das Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung imstande, seinen Zweck zu erfüllen? 3) welche Nebenwirkungen können sich aus dem Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung ergeben? und 4) wie ist das Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Parlamentsbeschluß in politischer und rechtspolitischer Hinsicht zu bewerten?

Was zunächst die erste dieser vier Fragen betrifft, so hat das Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung die Aufgabe, dem Parlament eine vom Willen des Staatspräsidenten unabhängige Kontrolle über die durch den Staatspräsidenten erlassenen Dekrete zu ermöglichen. Insbesondere soll das Parlament die Möglichkeit haben, die Dekrete des Staatspräsidenten außer Kraft zu setzen, ohne hierbei durch das Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten behindert zu werden. Wenn der Staatsversammlung auf dem Gebiet der Abänderung von Dekreten nur das Recht

zustehen würde, die Dekrete des Staatspräsidenten durch Gesetz nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abzuändern, so könnte sich hieraus in keinem Fall die Möglichkeit zu einer vom Willen des Staatspräsidenten unabhängigen Kontrolle des Parlaments über die Ausübung des Dekretrechts ergeben. Denn gegenüber den von der Staatsversammlung angenommenen Gesetzen steht dem Staatspräsidenten auf Grund von VRE § 53 bekanntlich ein nicht unwirksames Veto- und Rückverweisungsrecht zu.

Es entsteht nunmehr die zweite Frage, ob und wie weit das Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung tatsächlich imstande ist, eine vom Willen des Staatspräsidenten unabhängige Kontrolle des Parlaments über die durch den Staatspräsidenten erlassenen Dekrete zu ermöglichen. Zu dieser Frage wäre zu bemerken, daß zwar das Veto- und Rückverweisungsrecht des Staatspräsidenten gegenüber der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung nicht geltend gemacht und nicht ausgeübt werden kann, daß aber dem Staatspräsidenten trotzdem zahlreiche andere verfassungsmäßige Mittel und Wege offen stehen, die es ihm ermöglichen, eine Außerkraftsetzung der Dekrete durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung zu verhindern bezw. aufs äußerste zu erschweren. Als derartige Mittel kämen z. B. in Betracht die Vertagung der Staatsversammlung oder die Ausschreibung von Neuwahlen vor Ablauf der normalen Wahlperiode. Aus diesem Grunde muß in diesem Zusammenhang die Feststellung gemacht werden, daß die politische und rechtspolitische Wirkung des Instituts der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung unter Umständen, insbesondere im Falle eines längeren Konflikts zwischen dem Staatspräsidenten und dem Parlament oder überhaupt beim Vorliegen eines diesbezüglichen Wunsches des Staatspräsidenten, auf ein Minimum herabgedrückt werden kann. Wegen ununterbrochener Vertagung der Staatsversammlung seit dem Herbst 1934 hat z. B. das Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Parlamentsbeschluß in der bisherigen staatsrechtlichen Praxis Estlands überhaupt noch keine Anwendung finden können.

Wenn wir nun aber trotzdem annehmen, daß es zu einer praktischen Anwendung dieses Instituts kommt, so entsteht die

dritte der obenerwähnten Fragen, nämlich die Frage, welche Nebenwirkungen sich aus dem Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung ergeben können. Unter Nebenwirkungen verstehen wir in diesem Zusammenhang diejenigen Auswirkungen des in Rede stehenden Instituts, die nicht in den Rahmen der Zweckbestimmung dieses Instituts fallen und daher als vom Gesetzgeber unbeabsichtigte oder nicht unmittelbar beabsichtigte Auswirkungen bezeichnet werden müssen. Es läßt sich nicht verkennen, daß derartige Nebenwirkungen, wenn es tatsächlich zu einer praktischen Anwendung des in Rede stehenden Instituts kommen würde, einen nicht unbeträchtlichen Umfang annehmen können. Vor allem kann die Außerkraftsetzung der Dekrete des Staatspräsidenten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung zu einer überaus weitreichenden und sehr unerwünschten Labilität der Rechtsordnung führen. Wenn ein Dekret des Staatspräsidenten sofort nach seinem Erlaß oder recht bald nach seinem Inkrafttreten durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung wieder außer Kraft gesetzt wird, so können die unerwünschten Nebenwirkungen natürlich noch nicht sehr große sein; denn die Rechtslage kann sich solchenfalls in der kurzen Zeitspanne, in der sich das Dekret in Kraft befindet, noch nicht wesentlich verändert haben; und es werden dann nur sehr wenige neue Rechtsverhältnisse auf Grund des der Außerkraftsetzung unterliegenden Dekrets entstanden sein. Anders liegt dagegen die Situation, wenn sich ein Dekret oder ein ganzes System von Dekreten bereits längere Zeit hindurch in Kraft befunden hat, wenn die Rechtslage durch diese Dekrete bereits sehr erheblich verändert worden ist, wenn zahlreiche neue Rechtsverhältnisse auf Grund dieser Dekrete entstanden sind und wenn dann plötzlich nach Ablauf einer ausgedehnten Zeitspanne die Staatsversammlung von dem ihr zustehenden Recht Gebrauch macht, die Dekrete des Staatspräsidenten durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft zu setzen. Letzterenfalls könnte natürlich ein derartiger Außerkraftsetzungsbeschluß eine große Verwirrung in das gesamte Rechtsleben hineintragen.

Aus allen diesen Gründen muß die vierte der obenerwähnten Fragen in dem Sinne beantwortet werden, daß das Institut der Außerkraftsetzung eines Dekrets durch einfachen Parlamentsbeschluß in politischer und rechtspolitischer Hinsicht nicht sehr

positiv bewertet werden kann. Die eigentliche Zweckbestimmung dieses Instituts kann, wie bereits erwähnt wurde, beim Vorliegen eines diesbezüglichen Wunsches des Staatspräsidenten oder im Falle eines längeren Konflikts zwischen dem Staatspräsidenten und dem Parlament leicht illusorisch gemacht werden. Und wenn die Möglichkeit zur praktischen Anwendung dieses Instituts trotzdem eintreten sollte, so sind die soeben erwähnten unerwünschten Nebenwirkungen nahezu unvermeidlich.

Fünftes Kapitel

Der Umfang des Dekretrechts

§ 1

Gesetz und Dekret

I. Auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 ist der Begriff des Gesetzes ein Voraussetzungsbegriff für den Begriff des Dekrets. Denn der Begriff des Dekrets ist entsprechend dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12 abhängig von dem Begriff des Gesetzentwurfs. Entsprechend dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12 können nämlich nur „Gesetzentwürfe" als Dekrete verkündet werden. Und der Begriff des Gesetzentwurfs kann natürlich nicht ohne genaue Definition des in VRE enthaltenen Gesetzesbegriffs geklärt werden.

Das sich hieraus ergebende Problem ist weniger ein allgemeintheoretisches, als vielmehr ein rechtsdogmatisches. Denn nicht irgend ein Gesetzesbegriff der allgemeinen Rechtstheorie schlechthin ist für die Beantwortung der hier aufgeworfenen Frage wesentlich, sondern nur der Umstand, in welchem Sinne die VRE den Ausdruck „Gesetz" verwendet. Wohl aber können die von der allgemeinen Rechtstheorie gebotenen Definitionen des Gesetzesbegriffs in dem Sinne verwendet werden, daß an der Hand dieser Definitionen zunächst festgestellt wird, welche Sinngebungen für den Ausdruck „Gesetz" an sich denkbar sind, und daß dann auf Grund dieser Aufzählung eine Auswahl derjenigen Gesetzesbegriffe getroffen werden kann, die mit dem Text der VRE im Einklang stehen [101]).

---

[101]) Aus der umfangreichen Literatur über das Wesen und den Begriff des Gesetzes seien in diesem Zusammenhang nur die folgenden Schriften erwähnt: Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901, insbesondere S. 160 u. ff. — Derselbe, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig 1891, Neudruck Berlin 1913, insbesondere S. 23 u. ff. — Derselbe, Deutsches Staatsrecht, Enzyk-

Vom allgemeintheoretischen Gesichtspunkt aus sind an sich vor allem folgende Definitionen und Sinngebungen für den Ausdruck „Gesetz" denkbar:

1) Gesetz ist jede Gesamtnorm. Hier kann von einem „materiellen Gesetzesbegriff" im weitesten Sinne dieses Wortes die Rede sein. Im Sinne dieser Definition können alle Gesamtnormen als „Gesetze" und nur die Einzelnormen nicht als „Gesetze" betrachtet werden. Eine derart umfangreiche Sinngebung für den Ausdruck „Gesetz" liegt z. B. dem Text von VRE § 4 Abs. 2 zu Grunde.

2) Gesetz ist jede Gesamtnorm des gesatzten Rechts. Hier handelt es sich um einen „materiellen Gesetzesbegriff" in einer etwas engeren Bedeutung dieses Wortes. Der Begriff des „Gesetzes" umfaßt hier nicht alle Gesamtnormen schlechthin, sondern

---

lopädie der Rechtswissenschaft, hsg. v. Holzendorff u. Kohler, 7. Aufl., Berlin und Leipzig 1913—1915, Bd. IV, S. 151 u. ff. — Gradovskij, Zakon i administrativnoe rasporjazenie po russkomu pravu [Gesetz und Verordnung nach russischem Recht], Sbornik gosudarstvennych znanij [Sammlung der Staatswissenschaften], Bd. I, 1874, S. 1 u. ff. — Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. II, Leipzig 1888. — Heller, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4, Berlin und Leipzig 1928, S. 104 u. ff. — Ivanovskij, Novyja ucenija o zakone [Neue Lehren über das Gesetz], Juridiceskaja Letopisj [Juristische Chronik], Jahrg. III, 1892, Nr. 10, S. 198 u. ff. — Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung, Tübingen 1919, insbesondere S. 226 u. ff. — Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatz, 2. Aufl., Tübingen 1923, insbesondere S. 537 u. ff. — Derselbe, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, insbesondere S. 231 u. ff. — Korkunov, Ukaz i zakon [Verordnung und Gesetz], St. Petersburg 1894. — Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871, insbesondere S. 5 u. ff. — Derselbe, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, Tübingen 1911—1914, Bd. II, S. 1 u. ff. — Merkl, Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff, Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Bd. XV, Heft 2, Leipzig und Wien 1923, S. 181 u. ff. — Derselbe, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin 1927. — Derselbe, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus, Verdroß' Gesellschaft, Staat und Recht, 1931. — Carl Schmitt, Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, insbesondere S. 141 u. ff. — Seeger, Zur Lehre vom formellen und materiellen Gesetz im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1926, S. 353 u. ff., insbesondere S. 385 u. ff. — Felix Somló, Juristische Grundlehre, Leipzig 1917, insbesondere S. 341 u. ff. — Wenzel, Juristische Grundprobleme, I. Der Begriff des Gesetzes, Berlin 1920, insbesondere S. 135 u. ff.

nur die Gesamtnormen des gesatzten Rechts. Die Gesamtnormen des ungesatzten Rechts, wie z. B. das Gewohnheitsrecht, werden hier den „Gesetzen" als begrifflicher Gegensatz gegenübergestellt.

3) Gesetz ist jeder Gesamtakt des Staates. Hier handelt es sich um einen „materiellen Gesetzesbegriff" in einer noch engeren Bedeutung. Den Gesetzen werden hier nicht nur die Gesamtnormen des ungesatzten Rechts, sondern auch diejenigen Gesamtnormen des gesatzten Rechts als begrifflicher Gegensatz gegenübergestellt, die nicht als Akte des Staates, sondern etwa als Akte anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie z. B. als autonome Satzungen, in Erscheinung treten.

4) Gesetz ist jeder von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffene Gesamtakt des Staates. Hier handelt es sich um eine Kombination des formellen mit dem materiellen Gesetzesbegriff. Den Gesetzen werden hier als begrifflicher Gegensatz alle Rechtsnormen gegenübergestellt, die nicht von bestimmten Organen in einem bestimmten Verfahren geschaffene Gesamtnormen sind. Welches Verfahren als das gesetzgeberische zu betrachten ist und welche Organe eines konkreten Staates als gesetzgebende Organe bezeichnet werden können, richtet sich nach den jeweiligen Vorschriften der positiven Rechtsordnung.

5) Gesetz ist jeder von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffene Akt des Staates, ohne Rücksicht darauf, ob er nur Gesamtnormen oder nur Einzelnormen oder sowohl Gesamtnormen als auch Einzelnormen zum Inhalt hat. Hier handelt es sich um den sogenannten „formellen Gesetzesbegriff" Den Gesetzen werden hier nur diejenigen Rechtsnormen als begrifflicher Gegensatz gegenübergestellt, die nicht von bestimmten Organen in einem bestimmten Verfahren geschaffen worden, d. h. die nicht in einer bestimmten Form entstanden sind. Der Inhalt einer Rechtsnorm ist hier belanglos bei der Entscheidung der Frage, ob die betreffende Rechtsnorm als „Gesetz" oder nicht als „Gesetz" zu betrachten ist.

6) Gesetz ist jeder Gesamtakt des Staates, der entweder von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffen worden ist oder der zwar nicht von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffen worden, jedoch mit der Fähigkeit ausge-

stattet ist, den Text der von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen Gesamtakte des Staates formell abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen. Nach dieser und der nächstfolgenden Definition erstreckt sich der Begriff des „Gesetzes" auch auf die sogenannten Notdekrete, so daß die letzteren als auf dem Dekretwege entstandene „Gesetze" bezeichnet werden könnten.

7) Gesetz ist ohne Rücksicht auf seinen Inhalt jeder normative Akt des Staates, der entweder von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffen worden ist oder der zwar nicht von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffen worden, jedoch mit der Fähigkeit ausgestattet ist, den Text der von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen normativen Akte des Staates formell abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen.

Es fragt sich nunmehr, welche dieser vom allgemeintheoretischen Gesichtspunkt aus an sich denkbaren Definitionen mit dem Sinn und Wortlaut der VRE in Einklang gebracht werden können.

II. Bei der rechtsdogmatischen Definition des der VRE zu Grunde liegenden Gesetzesbegriffs kann zunächst festgestellt werden, daß der Begriff des Gesetzes als eines Staatsaktes, der sowohl Gesamtnormen als auch Einzelnormen zum Inhalt haben kann, dem Verfassungsrecht der Republik Estland jedenfalls nicht unbekannt ist. Die Begründung dieser Feststellung ergibt sich aus nachstehenden Erwägungen:

In VRE § 34 werden unter den der Volksabstimmung und dem Volksbegehren entzogenen Ausnahmen u. a. auch Staatsakte erwähnt, die — wie das Budget, die Aufnahme von Anleihen usw. — keine Gesamtnormen, sondern nur Einzelnormen zum Inhalt haben. Entsprechend VRE §§ 30 u. 31 können auf dem Wege der Volksbestimmung und des Volksbegehrens nur „Gesetze" zur Entscheidung gelangen. Wenn unter dem Ausdruck „Gesetz" im Text der VRE ausschließlich Gesamtakte und nicht auch Einzelakte verstanden werden könnten, so wäre die ausdrückliche Vorschrift von VRE § 34, daß das Budget, die Aufnahme von Anleihen und andere Einzelakte nicht den Gegenstand eines auf dem Wege der Volksabstimmung oder des Volksbegehrens entstandenen „Gesetzes" bilden dürfen, sinnlos. Denn der Inhalt dieser Vor-

schrift würde sich dann aus dem Begriff des „Gesetzes" als eines Staatsaktes, der nur Gesamtnormen zum Inhalt haben kann, von selbst verstehen. Wenn der Verfassungsgesetzgeber es trotzdem für notwendig befunden hat, das Budget, die Aufnahme von Anleihen und andere Einzelakte des Staates der unmittelbaren Volksgesetzgebung ausdrücklich zu entziehen, so kann dieser Umstand nur den Sinn haben, daß hierdurch vom Verfassungsgesetzgeber indirekt anerkannt worden ist, daß es prinzipiell möglich sei, unter dem Ausdruck „Gesetz" im Text der VRE nicht nur Gesamtakte zu verstehen, sondern auch Staatsakte, die sowohl Gesamtnormen, als auch Einzelnormen zum Inhalt haben können [102]).

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ersehen läßt, kommt in rechtsdogmatischer Hinsicht von den obenerwähnten, an sich denkbaren allgemeintheoretischen Möglichkeiten einer Definition des Gesetzesbegriffs vor allem die in der obigen Aufzählung an fünfter Stelle stehende Begriffsbestimmung in Frage, welche folgenden Wortlaut hat: „Gesetz ist jeder von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffene Akt des Staates, ohne Rücksicht darauf, ob er nur Gesamtnormen oder nur Einzelnormen oder sowohl Gesamtnormen als auch Einzelnormen zum Inhalt hat." Gesetzgebende Organe sind entsprechend VRE §§ 30, 31 und 35 das Volk und die Staatsversammlung. Die für eine rechtsdogmatische Definition wesentlichen Kennzeichen des gesetzgeberischen Verfahrens ergeben sich aus den Vorschriften von VRE §§ 30, 31, 53 und 54. Dementsprechend können als „Gesetze" im Sinne von VRE §§ 30, 31, 35, 53 und 54 folgende Staatsakte, ohne Rücksicht auf die Art ihres Inhalts, betrachtet werden: 1) jeder vom Volk auf dem Wege einer Volksabstimmung angenommene Akt des Staates; und 2) jeder von der Staatsversammlung an-

[102]) Abweichend von der Auffassung des Textes ist K l i i m a n n, Vetoõigus, a. a. O., S. 15 u. ff. der Ansicht, daß die in VRE erwähnten „Gesetze" ausschließlich Gesamtnormen und nicht auch Einzelnormen zum Inhalt haben können. — Eine den Ausführungen des Textes ähnliche Auffassung, wenngleich mit einer zum Teil abweichenden Argumentation, vertritt C s e k e y, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928, a. a. O., S. 195 u. ff. — Gegen die Auffassung und Argumentation von C s e k e y wendet sich K l i i m a n n, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul [Kritische Bemerkungen anläßlich der Veröffentlichung eines verfassungsrechtlichen Aufsatzes], Õigus, Jahrg. 1929, Nr. 4, S. 128 u. ff., insbesondere S. 129 u. f.

genommene Akt des Staates, welcher dem in VRE §§ 53 u. 54 vorgesehenen Inkraftsetzungsverfahren unterliegt bezw. unterzogen worden ist.

III. Wenn, wie oben dargelegt wurde, vom Verfassungsgesetzgeber durch die in VRE § 34 enthaltene Vorschrift indirekt anerkannt worden ist, daß es prinzipiell möglich sei, unter dem Ausdruck „Gesetz" im Text der VRE nicht nur Gesamtakte zu verstehen, sondern auch Staatsakte, die sowohl Gesamtnormen, als auch Einzelnormen zum Inhalt haben können, so ergibt sich hieraus die Präsumtion, daß auch die anderen Vorschriften der Verfassung von demselben oder einem ähnlichen Gesetzesbegriff ausgehen. Oder anders ausgedrückt: Die Auffassung, daß in gewissen Vorschriften der VRE unter dem Ausdruck „Gesetz" nicht ein Staatsakt zu verstehen sei, der sowohl Gesamtnormen als auch Einzelnormen zum Inhalt haben kann, läßt sich nur dann vertreten und aufrechterhalten, wenn dies in jedem einzelnen Falle ausdrücklich nachgewiesen worden ist.

Zunächst hat es den Anschein, als ob sich aus den Vorschriften von VRE § 52 und VRE § 60 der Schluß ziehen ließe, daß unter dem Ausdruck „Gesetz" im Wortlaut dieser beiden Paragraphen ein Staatsakt zu verstehen sei, welcher nur Gesamtnormen zum Inhalt haben kann. VRE § 52 hat nämlich folgenden Wortlaut: „Die Staatsversammlung erläßt Gesetze, bestimmt den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates, entscheidet über die Aufnahme von Anleihen und über sonstige Angelegenheiten nach Maßgabe der Verfassung." Auf den ersten Blick mag es scheinen, als ob in VRE § 52 der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates und die Entscheidung über die Aufnahme von Anleihen, die ihrem Wesen nach Einzelakte des Staates sind, dem Ausdruck „Gesetz" als begriffliche Gegensätze in dem Sinne gegenübergestellt worden sind, daß die „Gesetze" nur als Gesamtakte des Staates betrachtet werden können. Dieser Eindruck scheint sich durch die Formulierung von VRE § 60 zu bestätigen, wo gleichfalls die „Gesetze" bezw. „Gesetzentwürfe" einerseits dem Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates sowie zahlreichen anderen Einzelakten des Staates andererseits scheinbar als begrifflicher Gegensatz gegenübergestellt werden. Unter diesen Umständen ist die Annahme zunächst sehr naheliegend, daß als „Gesetz" im Sinne der Vorschriften von VRE § 52 und § 60 nur derjenige von den gesetz-

gebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffene Staatsakt bezeichnet werden kann, der nur Gesamtnormen zum Inhalt hat.

Bei näherer Betrachtung erweist sich diese Schlußfolgerung jedoch als nicht zutreffend. Aus der Tatsache, daß in demselben Satz verschiedene Staatsakte, wie Gesetz, Voranschlag, Vertrag mit auswärtigen Staaten, Friedensschluß usw., nebeneinander aufgezählt werden, kann an sich noch nicht ohne weiteres die Schlußfolgerung gezogen werden, daß diese verschiedenen Staatsakte in begrifflicher Hinsicht einander ausschließende Gegensätze etwa in dem Sinne sind, daß z. B. ein Friedensschluß nicht als „Vertrag" mit auswärtigen Staaten oder der staatliche Voranschlag nicht als „Gesetz" in Erscheinung treten darf. Wenn z. B. in VRE § 60 Zf. 5 ausdrücklich gesagt ist, daß der Staatspräsident Verträge mit auswärtigen Staaten abschließt und der Staatsversammlung zur Bestätigung unterbreitet, und wenn gleichzeitig in VRE § 60 Zf. 6 die Vorschrift enthalten ist, daß der Staatspräsident auf Grund eines entsprechenden Beschlusses der Staatsversammlung Frieden schließt, so ergibt sich aus diesem Nebeneinander der Aufzählung natürlich noch keineswegs die Schlußfolgerung, daß die Friedensverträge etwa keine Verträge mit auswärtigen Staaten sind. Trotz des Nebeneinanders der Vorschriften von VRE § 60 Zf. 5 und VRE § 60 Zf. 6 sind auch die Friedensschlüsse in formeller Hinsicht als „Verträge" mit auswärtigen Staaten zu betrachten. Ebensowenig kann auch behauptet werden, daß aus dem in VRE § 52 und § 60 enthaltenen Nebeneinander der Aufzählung von Gesetz, Voranschlag usw. bereits eine zwingende Schlußfolgerung in dem Sinne ableitbar sei, als könne einerseits das in VRE § 52 und § 60 erwähnte „Gesetz" keinerlei Einzelnormen enthalten und als dürfe andererseits etwa der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates niemals in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet werden. Die in VRE § 52 und § 60 erwähnten „Gesetze" müssen zwar nicht, können jedoch trotz des Nebeneinanders der Ausdrücke „Gesetz" und „Voranschlag" auch Einzelnormen, wie z. B. den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates, zum Inhalt haben.

Da somit aus VRE § 52 und § 60 keine Abwandlung oder Modifikation des aus der Vorschrift von VRE § 34 sich ergebenden Gesetzesbegriffs abgeleitet werden kann, ist unter „Gesetz" auch im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 nicht nur ein Gesamtakt des

Staates, sondern schlechthin jeder von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffene Staatsakt zu verstehen, ohne Rücksicht darauf, ob er Gesamtnormen oder Einzelnormen zum Inhalt hat. „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 ist also der Entwurf eines jeden von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren zu schaffenden Staatsaktes, ohne Rücksicht darauf, ob dieser Staatsakt bezw. der Entwurf zu demselben etwa nur Gesamtnormen oder nur Einzelnormen oder sowohl Gesamtnormen als auch Einzelnormen enthält. Dementsprechend kann als „Dekret" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 ein vom Staatspräsidenten unter Umgehung des normalen gesetzgeberischen Verfahrens geschaffener Staatsakt bezeichnet werden, durch den der Entwurf eines normaler Weise von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren zu schaffenden Staatsaktes in Kraft gesetzt wird, ohne Rücksicht darauf, ob dieser letztere Staatsakt bezw. der Entwurf zu demselben nur Gesamtnormen oder nur Einzelnormen oder sowohl Gesamtnormen als auch Einzelnormen zum Inhalt hat.

IV In gewissen Zusammenhängen und im Wortlaut gewisser Vorschriften der VRE kann und muß der Ausdruck „Gesetz" immerhin anders aufgefaßt und anders gedeutet werden, als wie dies soeben inbezug auf den Wortlaut von VRE §§ 30, 31, 34, 52, 53, 54 und 60 geschehen ist. Diese Feststellung betreffend die abweichende Bedeutung des Ausdrucks „Gesetz" bezieht sich insbesondere auf die in VRE § 4 Abs. 2 enthaltene Vorschrift [103]) und auf diejenigen Fälle, in denen die VRE einen sogenannten „Vorbehalt des Gesetzes" enthält [104]). Wenn z. B. in VRE aus-

---

[103]) VRE § 4 Abs. 2 hat folgenden Wortlaut: „Niemand kann sich mit Unkenntnis des Gesetzes entschuldigen." — Wie auch Kliimann, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul, S. 129, in zutreffender Weise hervorhebt, ist unter dem Ausdruck „Gesetz" im Text von VRE § 4 Abs. 2 jede Gesamtnorm zu verstehen. Eine nähere Begründung dieser These gehört jedoch nicht in diesen Zusammenhang.

[104]) Ein „Vorbehalt des Gesetzes" ist in VRE §§ 3, 8, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 33, 36, 40, 44, 51, 55, 58, 59, 60 Zf. 2, 60 Zf. 4, 64, 65, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84 und 85 enthalten. Er liegt vor, soweit sich aus den Vorschriften der Verfassung ergibt, daß bestimmte Angelegenheiten nur durch „Gesetz" normiert werden dürfen.

drückliche Vorschriften darüber enthalten sind, daß bestimmte Rechtsnormen „nur auf Grund und in den Grenzen eines Gesetzes" erlassen werden können oder daß bestimmte Angelegenheiten „nur durch Gesetz" normiert werden dürfen, so ist hier unter dem Ausdruck „Gesetz" abweichend von dem aus VRE §§ 30, 31, 34, 52, 53, 54 und 60 sich ergebenden Gesetzesbegriff nicht nur ein von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffener Akt des Staates zu verstehen, sondern auch ein Akt des Staates, der zwar nicht von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffen worden, jedoch mit der Fähigkeit ausgestattet ist, den Text der von den gesetzgebenden Organen im gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen Staatsakte formell abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen [105]).

Diese soeben dargelegte Abwandlung des Gesetzesbegriffs ergibt sich indirekt aus dem Wortlaut von VRE § 60 Zf. 12. Dort ist u. a. ausdrücklich erwähnt, daß ein Dekret die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten nicht ändern darf. Eine derartige ausdrückliche Einschränkung des Dekretrechts würde eine überflüssige Wiederholung bedeuten, wenn in denjenigen Vorschriften der VRE, welche einen sogenannten „Vorbehalt des Gesetzes" enthalten, unter dem Ausdruck „Gesetz" ausschließlich ein von den normalen gesetzgebenden Organen im normalen gesetzgeberischen Verfahren geschaffener bezw. zu schaffender Staatsakt zu verstehen wäre. Denn dann würde es sich von selbst verstehen, daß Angelegenheiten, die durch VRE einer Normierung durch „Gesetz" vorbehalten sind, nicht auch durch „Dekret" normiert werden dürfen. Gerade die Tatsache, daß der Verfassungsgesetzgeber es für notwendig befunden hat, den in VRE enthaltenen „Vorbehalt des Gesetzes" inbezug auf einzelne Fälle durch die Vorschrift des zweiten Satzes von VRE § 60 Zf. 12 zu ergänzen, deutet darauf hin, daß unter dem Ausdruck „Gesetz" in den auf den „Vorbehalt des Gesetzes" bezüglichen Verfassungsvorschriften nicht nur die von den normalen gesetzgebenden

---

[105]) Vgl. die in Abschnitt I dieses Paragraphen an siebenter Stelle stehende Begriffsbestimmung. Nach dieser Definition erstreckt sich der Begriff des „Gesetzes" auch auf die Notdekrete, d. h. auch auf die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Dekrete des Staatspräsidenten.

Organen im normalen gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen „Gesetze", sondern auch die vom Staatspräsidenten erlassenen „Dekrete mit Gesetzeskraft" zu verstehen sind.

Aus diesem Grunde widerspricht es der Wesensart der in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Dekrete keineswegs, wenn sie in ihrer Überschrift von der staatsrechtlichen Praxis nicht schlechthin als „Dekrete", sondern als „durch Dekret erlassene Gesetze" bezeichnet werden. Die ältere staatsrechtliche Praxis spricht in der Überschrift der Dekrete — im Gegensatz zu den durch die Staatsversammlung angenommenen „Gesetzen" — allerdings nur schlechthin von „Dekreten" In der neueren staatsrechtlichen Praxis findet sich dagegen als amtliche Bezeichnung für die Dekrete in der Überschrift derselben immer häufiger der Ausdruck „Gesetz" Hinzugefügt wird dann letzterenfalls in einer zweiten Zeile unter der Hauptüberschrift des Dekrets, daß das betreffende „Gesetz" an einem bestimmten Datum durch den Staatspräsidenten „als Dekret erlassen" worden sei. Im Interesse einer Vereinheitlichung der Terminologie muß es als durchaus zweckentsprechend bezeichnet werden, daß sich die letztgenannte Benennungsart der Dekrete neuerdings allgemein durchgesetzt hat.

§ 2

Der Inhalt der Dekrete

I. Der an sich zulässige Inhalt der Dekrete kann auf Grund der Vorschriften von VRE § 60 Zf. 12 und auf Grund der übrigen Verfassungsvorschriften durch ein positives Merkmal einerseits und durch drei negative Merkmale andererseits näher umgrenzt werden. Das positive Merkmal besteht darin, daß die Dekrete des Staatspräsidenten grundsätzlich denselben Inhalt haben können, wie die von den normalen gesetzgebenden Organen im normalen gesetzgeberischen Verfahren zu erlassenden „Gesetze" bezw. „Gesetzentwürfe" Da, wie oben bereits eingehend dargelegt worden ist, die von den normalen gesetzgebenden Organen im normalen gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen bezw. zu schaffenden „Gesetze" oder „Gesetzentwürfe" auch Einzelnormen zum Inhalt haben können, so gilt dasselbe grundsätzlich auch für die Dekrete. Die negativen Merkmale zur Umgrenzung des Inhalts der Dekrete können folgendermaßen formuliert werden: 1) Der Inhalt der Dekrete darf ebenso, wie der Inhalt der von den nor-

malen gesetzgebenden Organen im normalen gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen „Gesetze", den Vorschriften der VRE nicht widersprechen. Dies ergibt sich insbesondere aus den Vorschriften von VRE § 61 Abs. 2, § 62 Abs. 2 und § 86. 2) Die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten können nicht durch Dekret geändert werden. Und 3) diejenigen Staatsakte, welche nicht in die Form eines von den normalen gesetzgebenden Organen im normalen gesetzgeberischen Verfahren zu erlassenden „Gesetzentwurfs" eingekleidet werden dürfen, können natürlich auch nicht durch Dekret in Kraft gesetzt werden. Das sind vor allem die Staatsakte, für deren Inkraftsetzung die normalen gesetzgebenden Organe entsprechend VRE überhaupt nicht zuständig sind, wie z. B. Ernennung der Regierung der Republik, Ernennung der Staatsrichter und der übrigen Richter, Rechtsprechungsakte u. dgl. m.; dann aber auch diejenigen Staatsakte, die von den normalen gesetzgebenden Organen entsprechend VRE nicht im sogenannten gesetzgeberischen, sondern in einem anderen Verfahren zu schaffen sind, wie z. B. Mißtrauensvotum gegen die Regierung der Republik, Anfragen und Interpellationen gegen die Regierung u. dgl. m. Alle diese Staatsakte können natürlich weder durch „Gesetz" im engeren Sinne, noch durch „Dekret" des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden.

Die in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltene Vorschrift, daß die Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten nicht durch Dekret geändert werden dürfen, bedarf einer näheren Erläuterung. Und zwar muß vor allem festgestellt werden, daß diese Vorschrift nur eine Ausnahme von der allgemeinen in VRE § 60 Zf. 12 Satz 1 enthaltenen Regel darstellt und daher, wie alle Ausnahmen, in Zweifelsfällen nicht erweiternd, sondern nur verengernd interpretiert werden darf. Aus dieser Feststellung ergeben sich nachstehende Schlußfolgerungen: 1) Die in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltene Vorschrift bezieht sich nur auf die daselbst ausdrücklich erwähnten Gesetze betreffend Volksabstimmung, Volksbegehren, Wahl der Staatsversammlung und Wahl des Staatspräsidenten, nicht dagegen auf irgendwelche andere in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 nicht ausdrücklich erwähnte Gesetze oder sonstige Staatsakte, wie z. B. die Geschäftsordnung der Staatsversammlung oder den Voranschlag der Einnahmen und

Ausgaben des Staates. 2) Die in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltene Vorschrift bezieht sich nur auf eine „Änderung", nicht dagegen auch auf eine „Inkraftsetzung" der daselbst erwähnten Gesetze. Soweit diese Gesetze von den normalen gesetzgebenden Organen überhaupt nicht erlassen worden sind, kann der Staatspräsident auch diese Gesetze auf dem Dekretwege in Kraft setzen. Daher widerspricht das am 8. Januar 1936 durch Dekret in Kraft gesetzte „Gesetz betreffend die Volksabstimmung zur Einberufung einer Nationalversammlung" (RT 3 — 1936, 22) keineswegs der in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltenen Vorschrift. Denn bei diesem auf dem Dekretwege erlassenen Gesetz vom 8. Januar 1936 handelt es sich nicht um eine „Änderung" bereits bestehender Gesetze, sondern um die „Inkraftsetzung" eines ganz neuen Gesetzes zur Regelung einer durch die bestehenden Gesetze ungeregelt gebliebenen Frage. Und 3) die in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltene Vorschrift bezieht sich nur auf eine ausdrückliche „Änderung des Textes" der daselbst erwähnten Gesetze, nicht dagegen auf eine stillschweigende Derogierung oder eine bloß zeitweilige „Suspendierung" einzelner in diesen Gesetzen enthaltener Vorschriften. Von der Möglichkeit einer zeitweiligen „Suspendierung" einzelner Vorschriften der Wahlgesetze hat der stellvertretende Staatspräsident Konstantin Päts am 19. März 1934 durch den Erlaß des Dekrets betreffend Verschiebung der Staatspräsidenten- und Staatsversammlungswahlen (RT 25 — 1934, 184) Gebrauch gemacht. Wie sich aus der soeben formulierten These ersehen läßt, kann dieses Verhalten der staatsrechtlichen Praxis nicht als eine Überschreitung der in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltenen Einschränkung bezeichnet werden. Von einer Überschreitung der in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltenen Vorschrift könnte nur dann die Rede sein, wenn z. B. durch ein Dekret einzelne Teile des Textes der Wahlgesetze ausdrücklich geändert und durch einen entsprechenden neuen Text ersetzt werden würden.

II. Nachstehend sind noch folgende den Inhalt der Dekrete betreffende Fragen zu erörtern: 1) kann die Geschäftsordnung der Staatsversammlung durch Dekret geändert werden? 2) können die Verträge mit auswärtigen Staaten durch Dekret bestätigt werden? und 3) kann der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret in Kraft gesetzt oder geändert werden? Die ersten beiden Fragen sind sofort anschließend zu

erörtern, während die Erörterung der dritten Frage dem nächsten Paragraphen dieses Kapitels vorbehalten bleibt.

Was zunächst die erste dieser drei Fragen betrifft, so ist davon auszugehen, daß die Geschäftsordnung der Staatsversammlung auf Grund von VRE § 44 als „Gesetz" verkündet werden muß. VRE § 44 hat folgenden Wortlaut: „Die Geschäftsordnung der Staatsversammlung wird als Gesetz verkündet." Es handelt sich hier um einen sogenannten „Vorbehalt des Gesetzes" Wie oben bereits dargelegt und begründet worden ist, muß unter dem Ausdruck „Gesetz" in denjenigen Fällen, in denen die Normierung einer bestimmten Angelegenheit durch VRE einem „Gesetz" vorbehalten ist, nicht nur das von den normalen gesetzgebenden Organen geschaffene „Gesetz im engeren Sinne", sondern auch das vom Staatspräsidenten entsprechend VRE § 60 Zf. 12 erlassene „Dekret mit Gesetzeskraft" verstanden werden [106]). Hieraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß eine Änderung der Geschäftsordnung der Staatsversammlung auf dem Dekretwege als durchaus im Bereich der formellen Möglichkeit liegend bezeichnet werden muß [107]).

Der abweichenden Auffassung von Kliimann [108]), daß die Geschäftsordnung der Staatsversammlung in keinem Falle dem Dekretrecht des Staatspräsidenten unterliegt, können wir uns nicht anschließen. Denn selbst dann, wenn man unter dem Ausdruck „Gesetz" im Text von VRE § 44, abweichend von den übrigen einen „Vorbehalt des Gesetzes" enthaltenden Verfassungsvorschriften, wie z. B. abweichend von VRE § 26 Abs. 2, nicht auch die „Dekrete mit Gesetzeskraft", sondern nur die „Gesetze" im engeren Sinne dieses Wortes zu verstehen hätte, würde sich hieraus allenfalls nur die Unzulässigkeit einer „Verkündung", d. h. die Unzulässigkeit einer „Inkraftsetzung" der Geschäfts-

---

[106]) In vollem Einklang mit dieser Feststellung ist z. B. die staatsrechtliche Praxis dazu übergegangen, die in VRE § 26 Abs. 2 und in verschiedenen anderen Teilen der Verfassung erwähnten „Gesetze" durch Dekrete zu ändern bezw. als Dekrete in Kraft zu setzen.

[107]) Die Auffassung, daß die Geschäftsordnung der Staatsversammlung dem Dekretrecht des Staatspräsidenten nicht entzogen sei, ist u. a. auch von Maddison, Die Abänderung der Verfassung, in Nr. 243 der „Revalschen Zeitung" vom 24. Oktober 1933 vertreten worden.

[108]) Vgl. Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 403 u. f.

ordnung durch Dekret folgern lassen, nicht dagegen auch die Unzulässigkeit einer späteren „Änderung" der bereits „als Gesetz verkündeten" und somit bereits in Kraft befindlichen Geschäftsordnung durch eventuelle Abänderungsdekrete. Wenn eine Änderung der Geschäftsordnung durch Dekret in jedem Falle als mit dem Wesen der Geschäftsordnung nicht im Einklang stehend und daher in keinem Falle als zulässig zu betrachten wäre, dann würde es übrigens auch ganz überflüssig gewesen sein, im § 60 Zf. 10 des zweiten Verfassungsänderungsentwurfs der Staatsversammlung ausdrücklich zu betonen, daß die Geschäftsordnung der Staatsversammlung nicht durch Dekret in Kraft gesetzt und geändert werden dürfe. Jedenfalls ergibt sich aus dem Wortlaut der geltenden Verfassung kein ausreichender Anhaltspunkt für die Auffassung, daß eine Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments durch Dekrete des Staatspräsidenten nicht zulässig sei.

In der bisherigen staatsrechtlichen Praxis ist die Geschäftsordnung der Staatsversammlung zwar nicht expressis verbis, wohl aber stillschweigend nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" auf dem Dekretwege geändert worden. Eine stillschweigende Änderung einzelner Vorschriften der Geschäftsordnung der Staatsversammlung nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" ist z. B. in der durch Dekret in Kraft gesetzten „Novelle zum Budgetgesetz" vom 30. Januar 1935 (RT 9 — 1935, 83) enthalten. Während in GOSV § 161 die Bestimmung enthalten war, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates vom Präsidium der Staatsversammlung im Staatsanzeiger zu verkünden sei, ist diese Vorschrift der GOSV durch die Novelle zum Staatsbudgetgesetz in dem Sinne abgeändert worden, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates vom Staatspräsidenten verkündet werden soll. Die letztere Tatsache deutet darauf hin, daß auch die Vertreter der staatsrechtlichen Praxis eine Derogierung der Geschäftsordnung der Staatsversammlung durch Dekret als prinzipiell zulässig betrachtet haben.

III. Die Zulässigkeit einer Bestätigung der völkerrechtlichen Verträge durch Dekret ist davon abhängig, ob der Akt der Bestätigung dieser Verträge in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet werden kann und darf oder nicht. Wenn die völkerrechtlichen Verträge in der Form eines „Gesetzes" bestätigt werden

können, so sind sie dem Dekretrecht des Staatspräsidenten zugänglich. Denn „Gesetzentwürfe" können auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 als Dekrete verkündet werden. Wenn dagegen für die Bestätigung der völkerrechtlichen Verträge eine andere Rechtsform, als die des „Gesetzes" vorgesehen ist, so ist die Bestätigung dieser Verträge dem Dekretrecht des Staatspräsidenten entzogen.

Die VRE enthält keine näheren Vorschriften über das bei der Bestätigung völkerrechtlicher Verträge anzuwendende Verfahren und über die hierfür in Betracht kommende Rechtsform [109]). Die Regelung dieser Frage ist somit den Ausführungsgesetzen zur VRE bezw. der staatsrechtlichen Praxis überlassen geblieben. Was die gegenwärtig geltenden Ausführungsgesetze zur VRE betrifft, so sind auch in ihnen keinerlei Vorschriften darüber enthalten, daß die Bestätigung völkerrechtlicher Verträge etwa nicht in der Form eines Gesetzes zu geschehen habe. In GOSV § 100 ist zwar eine Bestimmung darüber enthalten, daß die Bestätigung völkerrechtlicher Verträge durch die Staatsversammlung in einem sogenannten „verkürzten" Verfahren, und zwar nach einer nur einmaligen Durchberatung, vor sich gehen soll. Diese Bestimmung der GOSV § 100 ist jedoch bei der Beantwortung der Frage, ob die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte als Gesetze oder nicht als Gesetze zu betrachten sind, ganz unwesentlich. Denn das in GOSV § 100 vorgesehene „verkürzte" Verfahren ist sowohl für gewisse „Gesetze", wie z. B. die auf dem Wege des Volksbegehrens beantragten Gesetze, als auch für sogenannte „Beschlüsse", welche nicht Gesetze sind, vorgesehen. Für die Beantwortung der Frage, ob die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen

---

[109]) Die einzigen auf die Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Verfassungsvorschriften sind in VRE § 34 und § 60 Zf. 5 enthalten. In VRE § 34 ist die Vorschrift enthalten, daß die Bestätigung völkerrechtlicher Verträge nicht auf dem Wege der unmittelbaren Volksgesetzgebung vorgenommen werden darf. Und VRE § 60 Zf. 5 enthält die Bestimmung, daß die völkerrechtlichen Verträge vom Staatspräsidenten der Staatsversammlung zur Bestätigung unterbreitet werden. Ob und in welcher Form die ihr zur Bestätigung unterbreiteten völkerrechtlichen Verträge von der Staatsversammlung tatsächlich bestätigt werden müssen, ist in VRE nicht erwähnt. VRE hat somit die Möglichkeit offen gelassen, daß die der Staatsversammlung zur Bestätigung unterbreiteten völkerrechtlichen Verträge entweder von der Staatsversammlung durch Gesetz oder statt dessen sogar durch Dekret des Staatspräsidenten bestätigt werden.

Staatsakte als Gesetze oder nicht als Gesetze zu betrachten sind, ist vor allem der Umstand wesentlich, wer diese Staatsakte verkündet. Über diese letztere Frage, d. h. über die zur Verkündung völkerrechtlicher Verträge zuständige Instanz, sind in den Ausführungsgesetzen zur VRE überhaupt keinerlei Vorschriften enthalten. Bei der Entscheidung der Frage, ob die Bestätigung völkerrechtlicher Verträge in der Rechtsform eines Gesetzes vor sich gehen soll oder nicht, hat somit staatsrechtliche Praxis vollständig freie Hand.

Vor dem Inkrafttreten der neuen Verfassung wurden die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte als „Gesetzentwürfe" beantragt, als „Gesetze" von der Staatsversammlung angenommen und als „Gesetze" verkündet. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung änderte die staatsrechtliche Praxis ihr Verhalten. Die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte wurden nicht mehr als „Gesetze" betrachtet, sondern als einfache „Beschlüsse" von der Staatsversammlung verabschiedet und nicht vom Staatspräsidenten, sondern vom Präsidium der Staatsversammlung verkündet [110]). Seit dem 11. Juni 1934 ist die staatsrechtliche Praxis in Sachen der Bestätigung völkerrechtlicher Verträge wieder zur Rechtsform des „Gesetzes" zurückgekehrt. Die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte werden der Staatsversammlung neuerdings nicht mehr als einfache „Anträge", sondern wieder als „Gesetzentwürfe" unterbreitet. Dies hat ein Doppeltes zur Folge: 1) in ihrer Eigenschaft als „Gesetze" können die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte nicht mehr vom Präsidium der Staatsversammlung, sondern nur noch vom Staatspräsidenten verkündet werden; und 2) in ihrer Eigenschaft als „Gesetzentwürfe" sind die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte einer Verkündung durch Dekret zugänglich. Dementsprechend sind seit dem 11. Juni 1934 alle völkerrechtlichen Verträge in Estland durch Dekrete des Staatspräsidenten bestätigt worden.

---

[110]) Durch einfachen „Beschluß" der Staatsversammlung, statt durch „Gesetz", bestätigt und vom Präsidium der Staatsversammlung, statt vom Staatspräsidenten, verkündet wurden folgende Verträge: 1) die „Schulkonvention zwischen Estland und Lettland" vom 17. Februar 1934 (RT 27 — 1934, 207); und 2) die „Handelskonvention zwischen Estland und Litauen" vom 13. Januar 1934 (RT 27 — 1934, 208).

Da die Entscheidung der Frage, ob die auf Bestätigung völkerrechtlicher Verträge bezüglichen Staatsakte der Staatsversammlung als einfache „Anträge" oder als „Gesetzentwürfe" unterbreitet werden sollen, durch die geltende Rechtsordnung dem freien Ermessen des Staatspräsidenten überlassen geblieben ist, so kann das seit dem 11. Juni 1934 in Anwendung gebrachte Verfahren der Vertragsbestätigung auch nicht als ein Verstoß gegen irgendwelche geltende Rechtsnormen betrachtet werden.

§ 3

Budget und Dekret

I. Eines der wichtigsten aller auf das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland bezüglichen Probleme ist die Frage, ob auch der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden kann oder nicht. Diese Frage ist sowohl in der rechtswissenschaftlichen Literatur Estlands als auch in zahlreichen Artikeln der Tagespresse mehrfach erörtert worden. Hierbei sind die folgenden zwei entgegengesetzten Grundauffassungen in Erscheinung getreten: 1) der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates kann auch durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden [111]); und 2) der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates kann nicht durch Dekret des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden [112]).

Was zunächst die Auffassung betrifft, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden

---

[111]) Vertreter dieser Auffassung sind u. a.: Anderkopp, a. a. O., S. 24. — Grimm, a. a. O., S. 319. — Kukke, Presseerklärung vom 2. Februar 1935 (vgl. „Kaja", „Päevaleht", „Postimees", „Uus Sõna" und „Vaba Maa" vom 2. Februar 1935 und „Estländische Zeitung" vom 4. Februar 1935). — Maddison, Die Abänderung der Verfassung, Nr. 243 der „Revalschen Zeitung" vom 24. Oktober 1933. — Meder (unter der Chiffre „W. M."), Budget und Dekretrecht, Nr. 289 der „Estländischen Zeitung" vom 17. Dezember 1934.

[112]) Vertreter dieser Auffassung sind u. a.: Karlson, a. a. O., S. 360. — Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 403. — Telg, XII õigusteadlaste päeva protokollid 1933, S. 29.

könne, so wäre hier an sich die Vorbringung etwa folgender Argumentationen zugunsten dieser Auffassung denkbar:

1) Die Dekrete können ihrem begriffstheoretischen Wesen nach nicht Einzelnormen, sondern nur Gesamtnormen zum Inhalt haben [113]). Der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates enthält dagegen nicht Gesamtnormen, sondern nur Einzelnormen. Daher kann der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht durch Dekret in Kraft gesetzt oder geändert werden [114]).

2) Als Dekrete können entsprechend VRE § 60 Zf. 12 nur „Gesetzentwürfe", d. h. Entwürfe von „Gesetzen", verkündet werden. Unter „Gesetzen" im Sinne von VRE sind nur diejenigen Staatsakte zu verstehen, welche Gesamtnormen enthalten [115]). Der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates enthält dagegen nicht Gesamtnormen, sondern nur Einzelnormen. Daher kann der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht als Dekret verkündet werden [116]).

3) Auch wenn man unter „Gesetzen" im Sinne von VRE nicht nur Staatsakte versteht, welche Gesamtnormen zum Inhalt haben, sondern überhaupt alle von den sogenannten gesetzgebenden Organen im sogenannten gesetzgeberischen Verfahren geschaffenen Staatsakte, ohne Rücksicht darauf, ob sie Gesamtnormen oder Einzelnormen enthalten, kann der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates trotzdem nicht als „Gesetz" bezw. „Gesetzentwurf" betrachtet werden. Denn in VRE § 52 und § 60 werden die „Gesetze" einerseits und der „Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates" andererseits als begriffliche Gegensätze einander gegenübergestellt [117]).

4) In VRE § 52 und § 60 ist ausdrücklich erwähnt, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates „durch die Staatsversammlung bestimmt" bezw. „der Staatsversammlung

---

[113]) Es handelt sich hier um die von der herrschenden rechtswissenschaftlichen Lehre formulierte allgemeintheoretische Definition des Dekretbegriffs, mit der wir uns im § 1 des ersten Kapitels dieser Abhandlung bereits eingehend auseinandergesetzt haben.

[114]) Diese Auffassung vertritt u. a. Kliimann, a. a. O., S. 403.

[115]) Vgl. Kliimann, Vetoõigus, a. a. O., S. 15 u. ff.

[116]) Dies ist die Auffassung von Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, S. 403.

[117]) Vgl. Karlson, a. a. O., S. 360 und Telg, a. a. O., S. 29.

zur Bestätigung unterbreitet" wird. Der Sinn dieser Vorschriften besteht u. a. darin, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nur durch die Staatsversammlung und nicht auch durch andere Staatsorgane, wie etwa durch den Staatspräsidenten auf dem Dekretwege, bestätigt werden kann [118]).

5) Entsprechend der ursprünglichen Fassung des GOR und der GOSV sollte der „Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates" nicht durch ein vom Staatspräsidenten zu verkündendes „Gesetz", sondern durch einen vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden, einfachen „Beschluß" der Staatsversammlung in Kraft gesetzt werden. Diese Tatsache deutet darauf hin, daß nach Ansicht der Autoren der ursprünglichen Fassung des GOR und der GOSV der Entwurf zum Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht als „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 betrachtet und somit auch nicht als Dekret verkündet werden konnte.

6) Die Befugnis zur Bestätigung des jährlichen Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates und das sich hieraus ergebende Recht der Kontrolle der staatlichen Wirtschaftsführung ist eines der wesentlichsten Rechte der Volksvertretung und ein untrennbarer Bestandteil des auch der VRE zugrunde liegenden demokratisch-parlamentarischen Regierungsprinzips. Eine Übertragung des Rechts der Budgetbestätigung von der Staatsversammlung auf den Staatspräsidenten würde daher dem Sinn der VRE zuwiderlaufen.

Gegen alle diese theoretisch denkbaren Argumentationen sind folgende Einwendungen zu erheben:

ad 1). Daß die Dekrete ihrem begriffstheoretischen Wesen nach nicht nur Gesamtnormen, sondern auch Einzelnormen zum Inhalt haben können, ist oben bereits eingehend dargelegt worden [119]). Hiermit entfällt die Schlußfolgerung, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates etwa deswegen, weil er nur Einzelnormen enthält, nicht auf dem Dekretwege in Kraft gesetzt werden könne. Zudem mag in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß eine Definition der allgemeinen Rechtstheorie niemals die entscheidende und einzige Grundlage für die rechtsdogmatische Interpretation positivrecht-

---

[118]) Diese Auffassung vertritt u. a. K a r l s o n, a. a. O., S. 360.

[119]) Vgl. oben § 1 des ersten Kapitels dieser Abhandlung.

licher Ausdrücke und Rechtsnormen bilden darf. Wenn z. B. die allgemeine Rechtstheorie unter dem Ausdruck „Dekret" ausschließlich einen Gesamtakt des Staates verstehen sollte, so folgt hieraus noch nicht automatisch, daß auch im Text der VRE mit dem Ausdruck „Dekret" nur dasselbe und nicht auch etwas anderes gemeint sein kann.

ad 2). Daß unter „Gesetzen" im Sinne von VRE nicht nur Gesamtakte des Staates zu verstehen sind, ist gleichfalls oben bereits eingehend dargelegt worden [120]). Hiermit entfällt die Schlußfolgerung, daß ein „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 nicht auch den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates zu seinem Inhalt haben kann.

ad 3). Aus dem Nebeneinander der Aufzählung verschiedener Staatsakte, welches in VRE § 52 und § 60 enthalten ist, kann an sich noch nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß das Budget nicht als „Gesetz" betrachtet werden könne. „Budget" und „Gesetz" sind ebensowenig einander ausschließende begriffliche Gegensätze, wie etwa die gleichfalls im Text von VRE § 60 nebeneinander aufgezählten „Friedensschlüsse" und „Verträge" mit auswärtigen Staaten [121]). Hiermit entfällt wiederum die Schlußfolgerung, daß das Budget nicht auch als „Gesetzentwurf" in Erscheinung treten und dann als solcher durch Dekret in Kraft gesetzt werden könne.

ad 4). Eine Inkraftsetzung des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret des Staatspräsidenten widerspricht den in VRE § 52 und § 60 enthaltenen Vorschriften betreffend das Budgetbestätigungsrecht der Staatsversammlung ebenso wenig, wie etwa eine Verkündung der sonstigen Gesetzentwürfe durch Dekret dem in VRE § 35, § 52 und § 60 vorgesehenen allgemeinen Gesetzgebungsrecht der Staatsversammlung. Wenn in VRE § 52 ausdrücklich davon die Rede ist, daß die Staatsversammlung „Gesetze erläßt und den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates bestimmt", so bedeutet dies nicht, daß das Recht zum „Erlaß von Gesetzen" und zur „Bestimmung des in die Form eines Gesetzes eingekleideten Voranschlages" n u r der Staatsversammlung zusteht und nicht auch durch Dekrete des Staatspräsidenten ausgeübt werden kann. Und

---

[120]) Vgl. oben § 1 dieses Kapitels.

[121]) Vgl. oben § 1 dieses Kapitels.

wenn in VRE § 60 Zf. 3 die Vorschrift enthalten ist, daß der Staatspräsident den Entwurf zum Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates der Staatsversammlung zur Bestätigung unterbreitet, so folgt hieraus an sich noch nicht, daß auch die Bestätigung selbst in jedem Falle durch die Staatsversammlung geschehen muß. Aus VRE § 60 Zf. 3 ergibt sich nur eine Verpflichtung des Staatspräsidenten zur Beantragung des Voranschlages bei der Staatsversammlung. Darüber, was mit dem bei der Staatsversammlung beantragten Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates zu geschehen hat, wenn der Akt der formellen Beantragung desselben bei der Staatsversammlung bereits stattgefunden hat, enthält VRE § 60 Zf. 3 überhaupt keine ausdrücklichen Vorschriften.

ad 5). Die Vorschrift der ursprünglichen Fassung des GOR und der GOSV, daß der „Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates" nicht durch ein vom Staatspräsidenten zu verkündendes „Gesetz", sondern durch einen vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden, einfachen „Beschluß" der Staatsversammlung in Kraft gesetzt werden sollte, ist für die Interpretation der VRE und für den sich aus VRE ergebenden Umfang des Dekretrechts unwesentlich. Denn erstens befindet sich die in Rede stehende Vorschrift nicht mehr in Kraft. Zweitens könnte sie, selbst wenn sie sich noch in Kraft befinden würde, jeder Zeit auch ohne Verfassungsänderung auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung abgeändert werden. Und drittens können die Normen der Verfassung nicht in zwingender Weise durch die jeder Zeit auch ohne Verfassungsänderung auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung abänderbaren Ausführungsgesetze interpretiert werden [122]).

ad 6). Die rein politische Argumentation, daß eine Inkraftsetzung des jährlichen Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret des Staatspräsidenten dem demokratisch-parlamentarischen Regierungsprinzip widersprechen und daher auch dem Sinn der VRE zuwiderlaufen würde, hat für eine rechtsdogmatische Erörterung keinerlei entscheidende Bedeutung. Denn vom Standpunkt einer rechtsdogmatischen Betrachtung aus können natürlich nur diejenigen Argumentationen als zulässig

---

[122]) Vgl. hierzu Kliimann, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul, a. a. O., S. 130.

anerkannt werden, die sich auf den festen Boden der geltenden Rechtsnormen und nicht nur auf begrifflich dehnbare politische Prinzipien zu stützen versuchen. Aus diesem Grunde braucht die in Rede stehende politische Argumentation hier nicht eingehender widerlegt zu werden. Nur beiläufig sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß die in Rede stehende politische Argumentation von einer falschen Bewertung des dem Parlament zustehenden Budgetbestätigungsrechts ausgeht. Das Budgetbestätigungsrecht des Parlaments ist keineswegs immer ein unentbehrliches oder etwa das einzig wirksame Hilfsmittel zur Aufrechterhaltung des sogenannten demokratisch-parlamentarischen Regierungsprinzips und zur Ausübung einer Kontrolle der Volksvertretung über den Bestand und die Tätigkeit der Staatsregierung. In einer Verfassung, die zwecks Ausübung dieser Kontrolle andere Hilfsmittel, wie z. B. das Institut des ausdrücklichen Mißtrauensvotums gegen die Regierung oder etwa das Institut der parlamentarischen Anfragen und Interpellationen bereitgestellt hat, tritt die Bedeutung einer obligatorischen Budgetbestätigung durch das Parlament stark in den Hintergrund. Denn solchenfalls hat das Parlament verschiedene andere Gelegenheiten, um seinen Einfluß auf den Bestand und die Tätigkeit der Staatsregierung geltend zu machen. Wenn z. B. die Möglichkeit eines Sturzes der Regierung durch ein ausdrückliches Mißtrauensvotum des Parlaments im Verfassungstext ausdrücklich vorgesehen ist, so ist dies ein viel wirksameres Mittel zur Verwirklichung des Parlamentarismus, als etwa die Möglichkeit einer Budgetverweigerung durch die Volksvertretung. Denn letzterenfalls hat die Regierung für den Fall einer Nichtbestätigung des Budgets durch das Parlament gewöhnlich immer noch gewisse Möglichkeiten, sich zeitweilig ohne Budget zu behelfen. Aus allen diesen Gründen ist es auch vom politischen Gesichtspunkt aus nicht notwendig, dem Institut der obligatorischen Budgetbestätigung durch das Parlament eine überragende Bedeutung beizumessen und das Institut der Budgetbestätigung durch Dekret als ein unter allen Umständen dem demokratisch-parlamentarischen Regierungsprinzip zuwiderlaufendes Rechtsinstitut zu betrachten.

Wie aus den vorstehenden Ausführungen ersehen werden kann, lassen sich die oben erwähnten Argumentationen für jene Auffassung, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben

des Staates in keinem Falle durch Dekret des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden kann, nicht aufrechterhalten. Diese Auffassung ist daher als unzutreffend abzulehnen.

II. Was nunmehr die entgegengesetzte Auffassung betrifft, daß nämlich der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates auch durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden kann, so ist hierzu folgendes zu bemerken:

1) Der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates kann auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt bezw. geändert werden, wenn eine „unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit" hierzu vorliegt und wenn der Entwurf zum Voranschlag die Rechtsform eines „Gesetzentwurfs" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 erhalten hat. In VRE ist nicht ausdrücklich gesagt, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates unbedingt in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet werden muß. Ebenso ist in VRE nicht ausdrücklich erwähnt, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet werden darf. Die VRE hat es somit den Ausführungsgesetzen zur VRE freigestellt, darüber zu entscheiden, ob der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates in die Form eines vom Staatspräsidenten zu verkündenden „Gesetzes" oder in irgend eine andere Rechtsform, wie etwa z. B. in die Form eines vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden, einfachen „Beschlusses" der Staatsversammlung, eingekleidet werden soll. Der eventuell denkbare Einwand, daß die Normen der Verfassung nicht in zwingender Weise durch die jeder Zeit auch ohne Verfassungsänderung auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung abänderbaren Ausführungsgesetze interpretiert werden können, ist in diesem Zusammenhang gegenstandlos, da es sich hier überhaupt nicht um eine Interpretation der Verfassung handelt, sondern nur um die Regelung einer Angelegenheit, die in der Verfassung selbst überhaupt nicht normiert worden ist und deren Normierung die Verfassung somit stillschweigend dem freien Ermessen des einfachen Gesetzgebers überlassen hat. Wenn in den Ausführungsgesetzen zur VRE für die Budgetbestätigung nicht die Form eines „Gesetzes", sondern eine andere Rechtsform, wie z. B. die Form eines vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden, einfachen „Beschlusses" der

Staatsversammlung, vorgesehen sein sollte, so ist die Inkraftsetzung bezw. Änderung des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekrete des Staatspräsidenten insofern nicht möglich, als auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 nur „Gesetzentwürfe", nicht dagegen Entwürfe irgendwelcher anderer Staatsakte dem Dekretrecht des Staatspräsidenten zugänglich sind. Wenn dagegen in den Ausführungsgesetzen zur VRE für die Budgetbestätigung die Form eines „Gesetzes" vorgeschrieben sein sollte, dann ist der Entwurf zum Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates ein „Gesetzentwurf" im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 und kann als solcher durch Dekret des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden. Die auf die Form der Budgetbestätigung bezüglichen Vorschriften der Ausführungsgesetze zur VRE können ihrerseits sowohl im normalen gesetzgeberischen Verfahren, als auch durch Dekrete des Staatspräsidenten geändert werden. Der Staatspräsident hat es somit jederzeit in der Hand, nötigenfalls durch die Inkraftsetzung eines Dekrets betreffend „Änderung der entsprechenden Ausführungsgesetze zur VRE" die rechtlichen Voraussetzungen für die „Zulässigkeit einer Budgetbestätigung durch Dekret" zu schaffen bezw. abzuändern. Was endlich die Änderung des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates in Gestalt eines Ergänzungsbudgets betrifft, so gelten hierfür dieselben Grundsätze und Voraussetzungen, wie für die Inkraftsetzung des allgemeinen Jahresbudgets. Das bedeutet, daß auch das Ergänzungsbudget unter denselben Bedingungen und Voraussetzungen, wie das Jahresbudget, in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet und durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden kann.

2) Bei der Beantwortung der Frage, ob der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates die Rechtsform eines „Gesetzes" oder irgend eine andere Rechtsform erhalten soll, hat die einfache Gesetzgebung keine unveränderte Stellungnahme eingenommen, sondern erhebliche Änderungen erfahren. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ersehen läßt, können diese Änderungen der einfachen Gesetzgebung und das sich hieraus ergebende Verhalten der staatsrechtlichen Praxis keineswegs als verfassungswidrig bezeichnet werden. Während zur Zeit der Geltungsdauer der alten Verfassung von 1920 und auf Grund des Staatsbudgetgesetzes von 1925 (RT 185/186 — 1925) der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates als Gesetz im

formellen Sinne betrachtet wurde, enthielten GOR XVIII und GOSV §§ 157—163 die hiervon abweichende Vorschrift, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates nicht in der Form eines vom Staatspräsidenten zu verkündenden Gesetzes, sondern in Gestalt eines vom Präsidium der Staatsversammlung zu verkündenden einfachen Beschlusses der Staatsversammlung zu bestätigen sei. Entsprechend den Bestimmungen des GOR XVIII und der GOSV §§ 157—163 ist der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates für das Budgetjahr 1934/35 nicht durch Gesetz, sondern durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung bestätigt und nicht vom Staatspräsidenten, sondern vom Präsidium der Staatsversammlung im RT verkündet worden. Während der Geltungsdauer dieser Bestimmungen des GOR XVIII und der GOSV §§ 157—163 war naturgemäß eine Bestätigung des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates auf dem Dekretwege nicht zulässig. Durch die auf dem Dekretwege erlassene „Novelle zum Staatsbudgetgesetz" vom 30. Januar 1935 (RT 9 — 1935, 83) sind jedoch die entsprechenden Bestimmungen des GOR XVIII bezw. des Staatsbudgetgesetzes ausdrücklich und diejenigen der GOSV §§ 157—163 stillschweigend, nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori", in dem Sinne geändert worden, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates hinfort in die Form eines „Gesetzentwurfs" gekleidet werden soll. Hieraus hat sich für die staatsrechtliche Praxis die rechtliche Möglichkeit ergeben, den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates ebenso, wie die völkerrechtlichen Verträge, durch Dekrete des Staatspräsidenten in Kraft zu setzen. In Auswertung dieser Möglichkeit sind nach dem Inkrafttreten der „Novelle zum Staatsbudgetgesetz" vom 30. Januar 1935 sowohl die Jahresvoranschläge als auch die Ergänzungsvoranschläge durch Dekrete des Staatspräsidenten bestätigt worden. Da die Entscheidung der Frage, in welcher Rechtsform die Budgetbestätigung vor sich gehen soll, von der VRE der einfachen Gesetzgebung überlassen geblieben ist, steht dieses Verhalten der staatsrechtlichen Praxis mit der VRE vollständig im Einklang. Die rechtliche Möglichkeit, den Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch Dekret auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 in Kraft zu setzen, bleibt während der Geltungsdauer von VRE solange bestehen, wie in den einfachen Gesetzen die Bestimmung erhalten bleibt, daß der Vor-

anschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates in die Rechtsform eines „Gesetzes" bezw. „Gesetzentwurfs" eingekleidet werden soll.

III. Abweichend von den vorstehenden Ausführungen des Textes hat der Ministergehilfe und Chef des staatlichen Informationsamtes K u k k e in einer Presseerklärung vom 2. Februar 1935 die Auffassung vertreten, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates entsprechend VRE in die Form eines Gesetzes nicht nur eingekleidet werden darf, sondern auch in jedem Falle eingekleidet werden muß [123]). Der in diesem Zusammenhang wesentlichste Teil dieser Presseerklärung hat folgenden Wortlaut:

> „Nach unserer Verfassung ist der Voranschlag des Staates ein gesetzgeberischer Akt; und inbezug auf denselben müssen daher alle in der Verfassung enthaltenen Vorschriften betreffend die Gesetze Anwendung finden. Dies ergibt sich aus folgendem:
>
> Nach Verfassung § 30 — § 32 können auf dem Wege der Volksabstimmung nur Gesetze erlassen, geändert und außer Kraft gesetzt werden. Entsprechend diesen Verfassungsvorschriften können andere Angelegenheiten, außer Gesetzen, nicht auf dem Wege der Volksabstimmung zur Entscheidung gelangen. Gleichzeitig bestimmt § 34 der Verfassung, daß der Voranschlag, die Aufnahme von Anleihen, die Abgabengesetze, Kriegserklärung, Friedensschluß, die Verhängung und Aufhebung des Ausnahmezustandes, die Anordnung der Mobilisation und Demobilisation, sowie Verträge mit auswärtigen Staaten nicht der Volksabstimmung unterliegen und nicht auf dem Wege des Volksbegehrens zur Entscheidung gelangen können. Die Verfassung hat hiermit anerkannt, daß der Voranschlag des Staates ein „Gesetz" ist. Denn da nur Gesetze der Volksabstimmung unterliegen, wäre anderenfalls die Erwähnung des Voranschlages im § 34 der Verfassung überflüssig. Dasselbe ergibt sich aus § 53 der Verfassung, wo von der Verkündung der Gesetze, darunter auch des staatlichen Voranschlages, die Rede ist.
>
> § 85 der Verfassung bestimmt, daß die Geltung des für jedes Jahr zusammengestellten Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates auf gesetzgeberischem Wege teilweise verlängert werden kann. Das bedeutet, daß die Verlängerung des Voranschlages nur durch Gesetz, nicht dagegen durch irgendeinen

[123]) Die in Rede stehende Presseerklärung ist am genauesten und ausführlichsten in Nr. 29 des „Vaba Maa" vom 2. Februar 1935 abgedruckt worden. Dem nachstehenden Referat legen wir den im „Vaba Maa" abgedruckten Text zugrunde.

anderen Akt des Parlaments, zu gesehen hat. Es ist aber ein allgemeiner Grundsatz, daß die Änderung, die Verlängerung der Geltung oder die Außerkraftsetzung eines bestimmten Aktes nur durch einen Akt gleicher Rechtskraft vor sich gehen kann. Hieraus folgt: wenn die Geltung des Voranschlages nur durch Gesetz verlängert werden kann, muß auch der Voranschlag selbst ein Gesetz sein."

Es würde in diesem Zusammenhang zu weit führen, auf alle Einzelheiten der vorstehenden Presseerklärung näher einzugehen. Zu den wesentlichen Teilen derselben wäre folgendes zu bemerken:

1) Die Aufgabe der in Rede stehenden Presseerklärung bestand darin, den Nachweis dafür zu erbringen, daß der Inhalt der „Novelle zum Staatsbudgetgesetz" vom 30. Januar 1935 mit der VRE im Einklang steht und daß der Staatspräsident berechtigt ist, den Jahresvoranschlag und die Ergänzungsvoranschläge des Staates auf dem Dekretwege in Kraft zu setzen. Dieser Nachweis kann als erbracht gelten. Denn er ergibt sich aus der Tatsache, daß die Einkleidung des Voranschlages in die Form eines „Gesetzes" bezw. „Gesetzentwurfs" vom Standpunkt der VRE aus zulässig ist.

2) In seiner Presseerklärung hat sich K u k k e nicht nur darauf beschränkt, den Nachweis zu führen, daß die Einkleidung des Voranschlages in die Form eines „Gesetzes" bezw. „Gesetzentwurfs" vom Standpunkt der VRE aus zulässig sei, sondern er hat darüber hinaus die Auffassung zu begründen versucht, daß die VRE die Einkleidung des Voranschlages in die Form eines „Gesetzes" bezw. „Gesetzentwurfs" nicht nur gestattet, sondern auch unter allen Umständen vorschreibt. Diese letztere These ist unseres Erachtens zu weitgehend. Die VRE hat es der einfachen Gesetzgebung freigestellt, darüber zu entscheiden, ob und wann der Voranschlag des Staates in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet werden soll.

3) Aus dem Text der VRE, insbesondere aus VRE § 34, läßt sich nur nachweisen, daß der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates in die Form eines „Gesetzes" bezw. „Gesetzentwurfs" eingekleidet werden kann und darf, nicht dagegen, daß er unter allen Umständen in diese Form auch eingekleidet werden muß. Wenn man mit K u k k e den Standpunkt vertreten würde, daß jeder der in VRE § 34 aufgezählten Staatsakte ein

Gesetz ist, so müßte man zu dem mit den Tatsachen nicht in Einklang stehenden Ergebnis kommen, daß z. B. auch die Verhängung des Ausnahmezustandes in der Form eines Gesetzes bezw. Dekrets zu geschehen hätte. Bekanntlich wird der Ausnahmezustand nicht durch Gesetz in Kraft gesetzt, sondern entsprechend VRE § 60 Zf. 7 durch einfachen Beschluß des Staatspräsidenten verhängt (vgl. z. B. RT 22 — 1934, 156) und durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung bestätigt (vgl. z. B. RT 23 — 1934, 169).

4) Wenn man den Standpunkt vertreten würde, daß VRE die Einkleidung des Voranschlages in die Form eines „Gesetzes" bezw. „Gesetzentwurfs" nicht nur gestattet, sondern auch unbedingt fordert, so müßte man zu der Feststellung gelangen, daß die früher in Geltung befindlichen Vorschriften des GOR XVIII nicht nur — wie K u k k e an einer Stelle seiner Presseerklärung sagt — „mehrdeutig", sondern zum Teil direkt verfassungswidrig wären. Denn solange die Verkündung des Budgets nicht dem Staatspräsidenten, sondern dem Präsidium der Staatsversammlung anvertraut war, konnte der derart verkündete Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates jedenfalls nicht als „Gesetz" im Sinne von VRE qualifiziert werden. Entsprechend VRE § 53 Abs. 1 können nämlich die Gesetze nur vom Staatspräsidenten und nicht von irgend welchen anderen Staatsorganen, wie etwa dem Präsidium der Staatsversammlung, verkündet werden.

5) In praktisch-politischer Hinsicht können wir der Auffassung von K u k k e voll und ganz beistimmen, daß die Novelle vom 30. Januar 1935 de lege ferenda notwendig war. In rechtsdogmatischer Hinsicht hat es zwar VRE der einfachen Gesetzgebung freigestellt, darüber zu entscheiden, ob und wann der Voranschlag des Staates in die Form eines „Gesetzes" eingekleidet werden soll. Vom rechtspolitischen Gesichtspunkt aus war es dagegen nicht nur zulässig, sondern auch wünschenswert und notwendig, für den Voranschlag des Staates auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung diejenige Rechtsform vorzuschreiben, welche die Inkraftsetzung des Voranschlages durch Dekret des Staatspräsidenten ermöglicht.

Sechstes Kapitel

Die staatsrechtliche Praxis

§ 1.

Die Lage im allgemeinen

Nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung in der Mitternacht zwischen dem 23. und dem 24. Januar 1934 nahm die staatsrechtliche Entwicklung Estlands folgenden Verlauf [124]). Entsprechend § 4 Abs. 2 der Übergangsbestimmungen des VäG übernahm der im Moment des Inkrafttretens der neuen Verfassung im Amt befindliche Staatsälteste P ä t s das in der neuen Verfassung vorgesehene Amt des Ministerpräsidenten mit den hiermit verbundenen Obliegenheiten des Stellvertreters des Staatspräsidenten [125]). Entsprechend § 3 der Übergangsbestimmungen des VäG bestimmte das hierfür zuständige Hauptwahlkomitee als Termine für den ersten Wahlgang der Staatspräsidentenwahl den 22. und 23. April 1934 und für die Wahl der neuen Staatsversammlung den 29. und 30. April 1934. Tatsächlich hat jedoch weder die Wahl des Staatspräsidenten noch die der neuen Staatsversammlung in der im § 3 der Übergangsbestimmungen des VäG vorgesehenen Frist stattfinden können. Denn am 12. März 1934 verhängte der Ministerpräsident P ä t s in seiner Eigenschaft als Stellvertreter des Staatspräsidenten auf Grund von VRE § 60 Zf. 7 den Ausnahmezustand über das gesamte Staatsgebiet (RT 22 — 1934, 156). Und am 19. März 1934 erließ er ein Dekret betreffend Verschiebung der Staatspräsidenten- und Parlaments-

---

[124]) Über den Termin des Inkrafttretens der durch das VäG geschaffenen neuen Verfassung vgl. K l i i m a n n, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte, a. a. O., S. 386 u. ff., sowie Akte der Plenarversammlung des Staatsgerichts Nr. 79 vom Jahre 1933 und das Referat von M. T. in der Rubrik „Riigikohtu tegelus" [Die Tätigkeit des Staatsgerichts], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 10, S. 467 u. ff.

[125]) Über die Stellvertretung des Staatspräsidenten vgl. K l i i m a n n, Riigivanema asendus, a. a. O., S. 145 u. ff.

wahlen (RT 25 — 1934, 184), durch welches die erwähnten Wahlen bis zum Ende des über das gesamte Staatsgebiet verhängten Ausnahmezustandes verschoben worden sind [126]). Im Herbst 1934 wurde die Frage aktuell, welche Rechtswirkungen aus der durch das Dekret vom 19. März 1934 angeordneten Verschiebung der Wahlen auf die Rechtsstellung des alten Bestandes der Staatsversammlung, deren Mandate auf Grund des § 4 Abs. 1 der Übergangsbestimmungen des VäG bis zum Inkrafttreten der Ergebnisse der neuen Staatsversammlungswahl dauern, sich ergeben haben. Die Stellungnahme der Staatsregierung zu dieser Frage ist vom Innenminister E e n p a l u in einer am 15. September 1934 abgegebenen Presseerklärung [127]) folgendermaßen formuliert worden:

„Vor dem Zusammentritt der gegenwärtigen Staatsversammlung muß es klar sein, auf welcher Grundlage er erfolgt, und ob es sich um die ordentliche Tagung einer in ihrem normalen Arbeitsgang befindlichen Volksvertretung auf Grund des § 41 der Verfassung handelt, oder ob sie in der Ordnung des § 42 der Verfassung zusammentritt, als eine Volksvertretung, die bereits zur Umwahl bestimmt ist und laut dem genannten Paragraphen in der Zeit zwischen der Ausschreibung der Wahlen und der Verkündung des Wahlergebnisses nur auf Verlangen des Staatspräsidenten zu einer außerordentlichen Tagung zusammenberufen werden kann, deren Tagungsdauer und Tagesordnung der Staatspräsident bestimmt.

Eine Antwort auf obige Fragen gibt der § 3 der durch die Volksabstimmung angenommenen Regeln betreffend das Inkrafttreten der neuen Verfassung, in denen die Umwahl der bisherigen Staatsversammlung vorgesehen war und in deren Grundlage die Wahlen auch bereits ausgeschrieben waren. Der Umstand, daß das Staatsoberhaupt in Anbetracht eines staatlichen Notstandes gezwungen war, gleichzeitig mit der Verhängung des Ausnahmezustandes auch den Termin der Wahlen hinauszuschieben, kann den politischen und juristischen Charakter der in gesetzlicher Weise bereits zur Umwahl bestimmten Staatsversammlung nicht ändern. Darum muß bei ihrer Einberufung der § 42 der Verfassung zur Anwendung gelangen.

Entsprechend den §§ 39 und 42 der Verfassung ist die Staatsversammlung permanent, d. h. das Erlöschen der Vollmachten des alten Bestandes muß mit dem Beginn der Vollmachten des neuen Bestandes zusammenfallen. Was aber den Umfang ihrer

---

[126]) Über das Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen vom 19. März 1934 vgl. unten § 2 dieses Kapitels.

[127]) Vgl. Nr. 211 der „Estländischen Zeitung" vom 15. September 1934.

Tätigkeit betrifft, so kann die Stellung der Staatsversammlung eine doppelte sein: eine gewöhnliche und eine außergewöhnliche. In der Verfassung (§ 32 und § 42 Abs. 2) sind drei Fälle oder juristische Tatbestände vorgesehen, durch welche der gewöhnliche Umfang der Tätigkeit der Staatsversammlung sich in einen außergewöhnlichen verwandelt, und zwar: 1) Ablauf der vierjährigen Amtsdauer, 2) Auflösung der Staatsversammlung durch den Staatspräsidenten, 3) Auflösung der Staatsversammlung im Ergebnis einer Volksabstimmung. Diese drei Fälle tragen einen sich wiederholenden Charakter und gelten auch für die Zukunft. Ist einer von ihnen eingetreten, so kann die Staatsversammlung nicht mehr zu einer ordentlichen Tagung zusammentreten.

Nun ist durch den zweiten Teil des Verfassungsänderungsgesetzes noch ein vierter juristischer Tatbestand geschaffen worden, bei dem ebenfalls die gewöhnliche Tätigkeit der Staatsversammlung eingestellt wird. Dieser Fall trägt einen einmaligen Charakter und gilt nur für die gegenwärtige Staatsversammlung, ist aber in seiner Rechtskraft und in seinen Rechtswirkungen, dem Geist der Verfassung nach, den drei obengenannten Fällen völlig gleichwertig. Obgleich im § 42 der Verfassung nur zwei dieser Fälle ausdrücklich erwähnt sind, gelten doch alle Folgerungen sinngemäß für alle vier Tatbestände."

Im Einklang mit dieser Stellungnahme der Regierung wurde von der Einberufung einer ordentlichen Tagung der Staatsversammlung am ersten Oktobermontag 1934 Abstand genommen. Statt dessen wurde auf Verlangen des Staatspräsidenten eine kurze außerordentliche Tagung der Staatsversammlung in der Zeit vom 28. September bis zum 2. Oktober 1934 abgehalten. Später ist die Staatsversammlung nicht mehr zu Tagungen einberufen worden. Dagegen wurde der Staatspräsident durch die verfassungsändernde Volksabstimmung vom 23., 24. und 25. Februar 1936 (RT 21 — 1936, 141) zur Einberufung einer verfassungsändernden Nationalversammlung ermächtigt [128]). Die laufende Gesetzgebung Estlands ist seit dem 19. März 1934 ausschließlich durch Dekrete des Staatspräsidenten erledigt worden.

---

[128]) Vgl. M e d e r, Das verfassungsändernde Ermächtigungsgesetz vom 23., 24. u. 25. Februar 1936, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 2. Jahrg., April 1936, Heft 10, S. 620 u. ff.

§ 2

Einzelne wichtigere Dekrete

I. Das Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen vom 19. März 1934 (RT 25 — 1934, 184) hat in nichtamtlicher deutscher Übersetzung den nachstehenden Wortlaut:

184. Dekret betreffend die Verschiebung der Staatspräsidenten- und Staatsversammlungswahlen.

Vom Staatspräsidenten erlassen am 19. März 1934.

I.

§ 1. Die vom Hauptwahlkomitee zum 22. und 23. April 1934 ausgeschriebenen Staatspräsidentenwahlen und zum 29. und 30. April 1934 ausgeschriebenen Wahlen des VI. Bestandes der Staatsversammlung werden bis zum Ende der Geltungsdauer des über das gesamte Staatsgebiet verhängten Ausnahmezustandes verschoben.

Die neuen Wahlen werden vom Hauptwahlkomitee nach dem Ablauf der im vorigen Absatz erwähnten Frist ausgeschrieben.

§ 2. Alle auf Grund des Gesetzes betreffend die Wahl des Staatspräsidenten und auf Grund des Gesetzes betreffend die Wahl der Staatsversammlung, das Volksbegehren und die Volksabstimmung vorgenommenen Wahlhandlungen, welche sich auf die im vorigen (1.) Paragraphen erwähnten Wahlen beziehen, werden beendet und für nichtig erklärt.

II.

Das vorliegende Dekret ist auf Grund der §§ 26 und 60 der Verfassung der Republik Estland erlassen worden und tritt mit seiner Verkündung in Kraft.

Tallinn, den 19. März 1934.

gez. K. Päts.
Ministerpräsident.
In den Obliegenheiten des Staatspräsidenten.

gez. Joh. Müller.
Justiz- und Innenminister.

Die Nummer des RT, in welcher das Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen verkündet wurde, ist vom 20. März 1934 datiert. Als Termin des Inkrafttretens dieses Dekrets ist somit der 20. März 1934 zu betrachten. Der im Text des Dekrets erwähnte § 26 der Verfassung hat nachstehenden Wortlaut:

§ 26. Die Aufzählung der Rechte und Freiheiten der Bürger in den vorstehenden §§ (6—24) schließt nicht andere Rechte aus,

die sich aus dem Sinn dieser Verfassung ergeben oder mit ihm in Einklang stehen.

Außerordentliche Beschränkungen der Freiheit und der Grundrechte der Bürger treten in Kraft anläßlich des in gesetzlicher Ordnung bis zu einem bestimmten Termin verhängten Ausnahmezustandes auf Grund und in den Grenzen entsprechender Gesetze.

Im amtlichen Motivenbericht zu dem in Rede stehenden Dekret wurde die Verschiebung der Wahlen u. a. mit der Notwendigkeit begründet, Wahlen während des Ausnahmezustandes, d. h. in einer Zeit, in welcher die Wahlfreiheit nicht restlos gewährleistet sei, zu vermeiden. Die Frage der juristischen Zulässigkeit des Dekrets betreffend die Verschiebung der Wahlen wurde im Motivenbericht folgendermaßen beantwortet:

Entsprechend VäG II § 3 müssen die Wahlen der neuen Staatsversammlung und die Wahl des Staatspräsidenten spätestens im Laufe von hundert Tagen nach dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen erfolgen, d. h. die Wahlen müssen spätestens am 3. Mai 1934 stattfinden.

Entsprechend VRE § 26 Abs. 1 „schließt die Aufzählung der Rechte und Freiheiten der Bürger" in den §§ 6—24 der Verfassung „nicht andere Rechte aus, die sich aus dem Sinn dieser Verfassung ergeben oder mit ihm in Einklang stehen"

Entsprechend VRE § 26 Abs. 2 „treten anläßlich des in gesetzlicher Ordnung bis zu einem bestimmten Termin verhängten Ausnahmezustandes außerordentliche Beschränkungen der Freiheit und der Grundrechte der Bürger Estlands auf Grund und in den Grenzen entsprechender Gesetze in Kraft."

Die Ausübung der Staatsgewalt (VRE § 27) ist zweifellos auch eines der Grundrechte der stimmberechtigten Bürger der Republik Estland; ebenso ist die Teilnahme an der Wahl des Staatspräsidenten und der Staatsversammlung, als ein Mittel zur Ausübung der Staatsgewalt (VRE § 29), gleichfalls ein derartiges Grundrecht.

Die Verfassung sieht die Möglichkeit zur Einschränkung aller Grundrechte der Bürger vor, für den Fall, daß dies die Interessen des Staates fordern (VRE § 26 Abs. 2)

Wenngleich § 26 der Verfassung an das Ende des zweiten Hauptstücks der Verfassung gestellt worden ist, liegt kein Grund vor anzunehmen, daß nur diejenigen Grundrechte der Bürger einer Einschränkung unterworfen werden können, welche im zweiten Hauptstück aufgezählt sind. Vielmehr bestimmt VRE § 26 Abs. 1 den Umfang des Begriffs der Grundrechte der Bürger derart, daß zu den Grundrechten alle Rechte der Bürger gehören, welche sich aus dem Sinn der Verfassung ergeben, also auch das Wahlrecht.

Die logische Folge dieser Erwägungen ist die, daß die Verfassung für den Fall eines staatlichen Notzustandes, wie z. B. eines Krieges, einer Kriegsgefahr oder allgemeiner Unruhe und Erregung, auch eine Beschränkung des Wahlrechts der Bürger in Gestalt einer Verschiebung der Wahlen bis zur Beendigung des staatlichen Notzustandes gestattet. Und zwar kann dies anläßlich des bis zu einem bestimmten Termin in gesetzlicher Ordnung verhängten Ausnahmezustandes geschehen (VRE § 26 Abs. 2).

Ergänzend zu der vorstehenden Argumentation des amtlichen Motivenberichts sollen nachstehend einige an sich denkbare Einwände widerlegt werden:

1) Zunächst wäre der Einwand denkbar, daß die Vorschrift des VäG II § 3 dieselbe Rechtskraft habe, wie die Verfassung, und infolgedessen nicht durch ein einfaches Gesetz oder Dekret des Staatspräsidenten geändert werden dürfe. Diesem Einwand sind folgende Erwägungen entgegenzustellen: Die Vorschrift des VäG II § 3 hat selbstverständlich dieselbe Rechtskraft, wie die Verfassung, und kann somit auch nicht durch ein einfaches Gesetz oder Dekret des Staatspräsidenten geändert werden. Beim Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen handelt es sich aber gar nicht um eine formelle Änderung des Textes der in Rede stehenden Vorschrift, sondern nur um eine Einschränkung des in diesem Text vorgesehenen Rechts in der in VRE § 26 vorgesehenen Ordnung. Auch die Vorschrift des § 26 der Verfassung gestattet nicht eine formelle Änderung des Verfassungstextes, wohl aber eine Einschränkung der im Verfassungstext bezw. in anderen Rechtsnormen vorgesehenen Grundrechte für die Dauer des in gesetzlicher Ordnung bis zu einem bestimmten Termin verhängten Ausnahmezustandes. Der Sinn der in VRE § 26 Abs. 2 enthaltenen Vorschrift besteht darin, daß durch diese Vorschrift alle übrigen Vorschriften, in welchen von Grundrechten der Bürger Estlands die Rede ist, gewissermaßen stillschweigend durch einen Zusatz in dem Sinne ergänzt werden, daß die betreffenden Grundrechte nur gelten, soweit sie nicht während des Ausnahmezustandes auf Grund und in den Grenzen entsprechender Gesetze außerordentlichen Beschränkungen unterworfen sind. Demgemäß hat z. B. auch die im VäG II § 3 enthaltene Vorschrift nicht etwa erst durch das Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen, sondern bereits durch die in VRE § 26 Abs. 2 enthaltene Bestimmung einen Sinn erhalten, welcher etwa folgendermaßen formuliert werden

könnte: „Die neuen Staatsversammlungswahlen und die Staatspräsidentenwahlen werden spätestens im Laufe von hundert Tagen nach dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen vorgenommen, soweit das Wahlrecht der Bürger nicht während des Ausnahmezustandes auf Grund und in den Grenzen entsprechender Gesetze außerordentlichen Beschränkungen unterworfen ist." Wenn diese Formulierung bereits auf Grund von VRE § 26 als der eigentliche Sinn der im VäG II § 3 enthaltenen Vorschrift zu gelten hat, so kann natürlich nicht davon die Rede sein, daß die Vorschrift des VäG II § 3 etwa durch das Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen verletzt bezw. in ihrem aus VRE § 26 sich ergebenden Sinn geändert worden sei.

2) Des weiteren wäre der Einwand denkbar, daß die Vorschrift des § 26 Abs. 2 der Verfassung nicht auch auf das im VäG II § 3 vorgesehene Wahlrecht bezogen werden dürfe, da es sich hier nicht nur um ein subjektives öffentliches Recht, sondern auch um eine Organfunktion des Volkes handelt. Aber auch dieser Einwand ist gegenstandslos. Denn weder in VRE noch in den Übergangsbestimmungen des VäG ist ausdrücklich gesagt, daß sich die in VRE § 26 Abs. 2 enthaltene Vorschrift nicht auch auf diejenigen Grundrechte bezieht, deren Ausübung gleichzeitig eine Organfunktion des Volkes darstellt. Somit sind auch diese Grundrechte keineswegs eo ipso den Auswirkungen der Vorschrift von VRE § 26 Abs. 2 entzogen [129]). Wenn man trotzdem gewünscht hätte, das im VäG II § 3 erwähnte Wahlrecht gegen eine Beschränkung im Sinne des § 26 Abs. 2 der Verfassung zu sichern, dann hätte in den Übergangsbestimmungen des VäG ausdrücklich gesagt sein müssen, daß die daselbst erwähnten Wahlen in keinem Fall unter Bezugnahme auf die in VRE § 26 Abs. 2 enthaltene Vorschrift verschoben werden dürfen. Da die Autoren des VäG es verabsäumt haben, eine derartige ausdrückliche Bestimmung zu schaffen, hat der einfache Gesetzgeber auch auf diesem Gebiet freie Hand behalten. Denn im Zweifelsfalle spricht die Vermutung bekanntlich für die Freiheit der einfachen Gesetzgebung.

---

[129]) Anderer Ansicht K l i i m a n n, Hääleõigus ja hääletamissund [Stimmrecht und Stimmzwang], Õigus, Jahrg. 1931, Nr. 7, S. 297 u. ff., insbesondere S. 303. — Vgl. auch U l u o t s, Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi [Das Volk und sein Funktionieren nach der Verfassung Estlands], Õigus, Jahrg. 1932, Nr. 6, S. 241 u. ff. und Nr. 10, S. 433 u. ff.

3) Ferner wäre der Einwand denkbar, daß in VRE § 26 Abs. 2 nur von der Möglichkeit einer Einschränkung der Grundrechte auf Grund und in den Grenzen entsprechender „Gesetze" die Rede sei und daß daher eine derartige Einschränkung nicht auch durch Dekrete des Staatspräsidenten vor sich gehen dürfe. Dieser Einwand läßt sich mit einem Hinweis auf die bereits oben nachgewiesene Tatsache widerlegen, daß im Verfassungstext unter dem Ausdruck „Gesetz" in Fällen, in denen es sich um einen sogenannten „Vorbehalt des Gesetzes" handelt, nicht nur die vom Parlament bezw. vom Volk im Verfahren der Volksabstimmung angenommenen Gesetze, sondern auch die auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 erlassenen Dekrete des Staatspräsidenten zu verstehen sind.

4) Endlich wäre der Einwand denkbar, daß eine Verschiebung der Wahlen durch Dekret nicht zulässig sei, weil dies einer stillschweigenden Änderung der Wahlgesetze gleichkomme, während in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 die Änderung der Wahlgesetze durch Dekret ausdrücklich verboten worden ist. Eine Verschiebung der Wahlen hätte daher allenfalls durch ein von der Staatsversammlung angenommenes Gesetz, nicht dagegen durch Dekret des Staatspräsidenten angeordnet werden können. Zu diesem Einwand wäre folgendes zu bemerken: Bei der Verschiebung der Wahlen handelt es sich nicht um eine ausdrückliche Änderung des Textes der Wahlgesetze, sondern nur um eine zeitweilige „Suspendierung" einzelner in diesen Gesetzen enthaltener Vorschriften. Wie oben dargelegt worden ist, bezieht sich die in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltene Einschränkung nicht auf eine „Suspendierung", sondern nur auf eine „ausdrückliche Änderung des Textes" der Wahlgesetze. Infolgedessen kann auch die Tatsache, daß einzelne Vorschriften dieser Gesetze durch das Dekret betreffend die Verschiebung der Wahlen zeitweilig suspendiert worden sind, nicht als ein Verstoß gegen die in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltene Einschränkungsvorschrift betrachtet werden.

II. Mit denselben Argumenten, welche soeben für die Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Zulässigkeit des Dekrets betreffend die Verschiebung der Wahlen vom 19. März 1934 vorgebracht worden sind, kann übrigens auch die Verfassungsmäßigkeit und rechtliche Zulässigkeit der auf dem Dekretwege erlassenen „Novelle zum Gesetz betreffend den Ausnahmezustand" vom 25. September 1935 (RT 81 — 1935, 691) nachgewiesen und er-

härtet werden, durch welche bestimmt wurde, daß Volksabstimmungen und Volksbegehren während des Ausnahmezustandes nur dann stattfinden dürfen, wenn der Staatspräsident meint, daß dieses für die Ordnung und die Sicherheit des Staates nicht schädlich sei. Auch die Novelle vom 25. September 1935 enthält nicht eine „ausdrückliche Änderung des Textes" der in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 erwähnten Gesetze und kann somit ebenfalls nicht als der in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltenen Vorschrift widersprechend bezeichnet werden.

Endlich mag an dieser Stelle die bereits in einem früheren Zusammenhang vorgebrachte Feststellung wiederholt werden, daß auch das durch Dekret vom 8. Januar 1936 erlassene „Gesetz betreffend die Volksabstimmung zur Einberufung einer Nationalversammlung" (RT 3 — 1936, 22) der in VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 enthaltenen Vorschrift nicht widerspricht. Denn bei dem auf dem Dekretwege erlassenen „Gesetz betreffend die Volksabstimmung" vom 8. Januar 1936 handelt es sich nicht um eine durch VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 verbotene „Änderung" bereits bestehender Gesetze, sondern um die durch VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 nicht verbotene „Inkraftsetzung" eines ganz neuen Gesetzes zur Regelung einer durch die bestehenden Gesetze ungeregelt gebliebenen Frage [130]).

An sonstigen wichtigeren Dekreten wäre vor allem die auf dem Dekretwege erlassene „Novelle zum Staatsbudgetgesetz" vom 30. Januar 1935 (RT 9 — 1935, 83) zu erwähnen. Die Bedeutung und die rechtliche Zulässigkeit dieses Dekrets sind bereits in einem früheren Zusammenhang hervorgehoben worden. An dieser Stelle sei daher ausschließlich auf die entsprechenden früheren Darlegungen hingewiesen [131]).

III. Durch den verfassungsändernden „Volksbeschluß betreffend Einberufung einer Nationalversammlung" vom 23., 24. und 25. Februar 1936 (RT 21 — 1936, 141) ist der Staatspräsident u. a. dazu ermächtigt worden, ein Gesetz betreffend die Wahl der ersten Kammer der Nationalversammlung und Bestimmungen betreffend den Bestand der zweiten Kammer der Nationalversammlung zu erlassen [132]). In diesem Zusammenhang ist die

[130]) Vgl. § 2 des fünften Kapitels dieser Abhandlung.

[131]) Vgl. § 3 des fünften Kapitels dieser Abhandlung.

[132]) Eine nichtamtliche deutsche Übersetzung des verfassungsändernden Volksbeschlusses vom 23., 24. und 25. Februar 1936 ist abgedruckt bei

Feststellung wesentlich, daß es sich bei den letztgenannten Akten des Staatspräsidenten nicht um Dekrete im Sinne von VRE § 60 Zf. 12, sondern um Akte des Staatspräsidenten sui generis handelt. Die in VRE § 60 Zf. 12 enthaltenen Vorschriften können daher naturgemäß auf die in Rede stehenden im verfassungsändernden Volksbeschluß vom 23., 24. und 25. Februar 1936 erwähnten Akte des Staatspräsidenten keine Anwendung finden. Insbesondere dürfen diese Akte des Staatspräsidenten nicht auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 Satz 3 außer Kraft gesetzt werden.

§ 3

Zusammenfassende Übersicht

I. Zusammenfassend kann über die bisher auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 erlassenen Dekrete folgendes gesagt werden:

1) Alle bisher erlassenen Dekrete sind vom stellvertretenden Staatspräsidenten P ä t s unterzeichnet und von den entsprechenden Fachministern ordnungsgemäß gegengezeichnet worden. Die entsprechenden Staatsakte wurden vor ihrer Verkündung als Dekret von der Regierung der Republik entsprechend GOR I § 5 durchberaten und dann als Gesetzentwürfe der Staatsversammlung unterbreitet [133]).

2) In den ersten Monaten der staatsrechtlichen Praxis wurden die Dekrete in ihrer Überschrift schlechthin als „Dekrete",

---

M e d e r, Das verfassungsändernde Ermächtigungsgesetz vom 23., 24. u. 25. Februar 1936, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 2. Jahrg., April 1936, Heft 10, S. 622 u. f. — Die Bestimmungen betreffend die Wahl der ersten Kammer der Nationalversammlung und die Vorschriften betreffend den Bestand der zweiten Kammer der Nationalversammlung sind als „Gesetz betreffend die Wahl der Nationalversammlung" vom 2. Oktober 1936 (RT 81 — 1936, 654) in Kraft gesetzt worden.

[133]) Die im Text erwähnte Vorschrift des GOR I § 5 hat folgenden Wortlaut: „In denjenigen Angelegenheiten, welche einer Beschlußfassung durch den Staatspräsidenten unterliegen und einer Gegenzeichnung durch den Ministerpräsidenten oder den zuständigen Fachminister bedürfen, faßt der Staatspräsident, abgesehen von den in den Gesetzen vorgesehenen Ausnahmefällen, seinen Beschluß erst nach einer Durchberatung der Angelegenheit in einer Sitzung der Regierung der Republik." Durch dieses Vorprüfungsrecht soll der Regierung der Republik eine gewisse Aufsichtsmöglichkeit über die kontrasignierende Tätigkeit ihrer Mitglieder geboten werden.

später als „durch Dekret erlassene Gesetze" bezeichnet. Die letzten der auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 erlassenen Dekrete, die sich selbst in der Hauptzeile ihrer Überschrift noch als „Dekrete" bezeichnet haben, sind: RT 53 — 1934, 450; RT 54 — 1934, 458; RT 83 — 1934, 691.

3) Der Inhalt der bisher erlassenen Dekrete beschränkt sich nicht nur auf einzelne Rechtsgebiete, sondern erstreckt sich auf alle Angelegenheiten, die jeweils einer gesetzgeberischen Regelung bedurften. Durch die bisher erlassenen Dekrete sind nicht nur Gesamtakte, sondern auch Einzelakte, wie z. B. der Voranschlag des Staates, in Kraft gesetzt worden. Auch die Bestätigung völkerrechtlicher Vorträge ist in der bisherigen staatsrechtlichen Praxis auf dem Dekretwege erledigt worden.

4) Die Geschäftsordnung der Staatsversammlung ist zwar nicht expressis verbis, wohl aber stillschweigend nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" durch Dekret geändert worden. Und zwar wurde GOSV § 161, wonach der Voranschlag des Staates durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung festgesetzt und vom Präsidium der Staatsversammlung verkündet werden sollte, durch die abweichenden Bestimmungen der auf dem Dekretwege erlassenen Novelle vom 30. Januar 1935 stillschweigend derogiert.

5) In der Zeit, in welcher der Staatspräsident von seinem Dekretrecht Gebrauch machte, sind von der Staatsversammlung keinerlei Gesetze mehr erlassen worden. Eine Außerkraftsetzung irgendwelcher Dekrete durch einfachen Beschluß der Staatsversammlung hat bisher nicht stattgefunden.

6) Zahlreiche der bisher erlassenen Dekrete befinden sich nicht mehr unverändert in Kraft, sondern sind inzwischen bereits wieder durch später erlassene Dekrete nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" geändert worden.

II. Für den Fall der bevorstehenden Verfassungsreform wären folgende Änderungen an gewissen Einzelheiten des Dekretrechts de lege ferenda erwägenswert:

1) Außer den Wahlgesetzen könnten noch einige weitere Gesetze, wie z. B. die Geschäftsordnung des Parlaments, dem Dekretrecht des Staatspräsidenten ausdrücklich entzogen werden. Dagegen müßte die Budgetbestätigung, für den Fall einer Nichtbestätigung oder nicht rechtzeitigen Bestätigung des Staatshaus-

haltsplanes durch das Parlament, nach wie vor dem Dekretrecht des Staatspräsidenten in irgendeiner Form zugänglich bleiben[134]).

2) Die Verabschiedung und Inkraftsetzung einzelner Dekrete auf bestimmten Spezialgebieten könnte eventuell vom obligatorischen Gutachten besonderer Instanzen, wie z. B. eines Staatsrates, Staatswirtschaftsrates oder Staatskulturrates, abhängig gemacht werden. Ferner könnte die Befugnis zur Ausübung des Dekretrechts eventuell auf bestimmte Zeiträume, wie z. B. auf die Zeit des rechtlichen oder tatsächlichen Nichtbeisammenseins der Volksvertretung, beschränkt werden.

3) Das Institut einer Außerkraftsetzung der Dekrete durch einfachen Parlamentsbeschluß müßte eindeutiger formuliert und genauer umgrenzt werden. Insbesondere wäre es zweckmäßig, die Zulässigkeit einer Außerkraftsetzung der Dekrete durch einfachen Parlamentsbeschluß auf eine bestimmte Frist, gerechnet vom Tage der Inkraftsetzung des betreffenden Dekrets an, zu beschränken.

---

[134]) In beachtenswerter Weise ist das Verhältnis zwischen dem Budgetbestätigungsrecht des Parlaments und dem Recht des Staatspräsidenten zur Inkraftsetzung des Staatshaushaltsplanes im Verfassungsrecht der Republik Polen geregelt worden. Vgl. hierüber unten § 3 des achten Kapitels dieser Abhandlung.

Siebentes Kapitel

Die Militärdekretgesetze

§ 1

Begriffliche Umgrenzung

Die VRE verwendet den Ausdruck „Dekret" nur im § 60 Zf. 12, wobei hier unter diesem Ausdruck die sogenannten „Notdekrete" zu verstehen sind. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die geltende Rechtsordnung Estlands die übrigen Dekretarten, nämlich die sogenannten „Ausnahmedekrete" und die sogenannten „Dekretgesetze", überhaupt nicht kennt. Vielmehr treten in der geltenden Rechtsordnung sowohl das Institut der „Ausnahmedekrete" als auch dasjenige der „Dekretgesetze" gleichfalls in Erscheinung [135]).

Die „Ausnahmedekrete" werden im Text der VRE zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Doch steht auf Grund von § 9 bezw. § 7 des „Gesetzes betreffend den Ausnahmezustand" vom 10. Juli 1930 (RT 61 — 1930, 423) in der Fassung der Novelle vom 20. November 1934 (RT 99 — 1934, 784) dem Oberbefehlshaber der Wehrmacht, dem Chef des Binnenschutzes bezw. dem Innenminister während des Ausnahmezustandes das Recht zu, sogenannte „Verbindliche Verordnungen" (sundmäärused) zu erlassen, welche in begriffstheoretischer Hinsicht als „Ausnahmedekrete" zu betrachten sind [136]).

Wenngleich das Recht zum Erlaß derartiger „Ausnahmedekrete" durch eine Änderung der geltenden Gesetze nötigenfalls auch dem Staatspräsidenten übertragen werden könnte, steht dieses Recht auf Grund der gegenwärtig geltenden Gesetze nur dem Oberbefehlshaber der Wehrmacht, dem Chef des Binnenschutzes bezw. dem Innenminister, dagegen nicht auch dem

---

[135]) Über die rechtstheoretische Begriffsbestimmung der „Ausnahmedekrete" und der „Dekretgesetze" vgl. oben § 3 des ersten Kapitels dieser Abhandlung.

[136]) Vgl. hierzu K l i i m a n n, Sisekaitse [Der Binnenschutz], Õigus, Jahrg. 1935, Nr. 3, S. 105 u. ff.

Staatspräsidenten zu. Daher soll in dieser ausschließlich auf das Dekretrecht des Staatspräsidenten bezüglichen Betrachtung von den „Ausnahmedekreten" nicht eingehender die Rede sein. Somit beschränken sich die nachstehenden Ausführungen dieses Kapitels ausschließlich auf die „Dekretgesetze"

Die einzige auf die „Dekretgesetze" bezügliche Vorschrift der VRE ist im § 81 enthalten, dessen Text folgendermaßen lautet:

> Der Staatspräsident hat das Recht, auf den Grundlagen und in der Ordnung, welche in einem Spezialgesetz vorgesehen sind, auf die Wehrmacht bezügliche Dekretgesetze und Verordnungen zu erlassen.

Der estnische Originaltext von VRE § 81 verwendet zwar nicht den Ausdruck „Dekretgesetz", sondern statt dessen den ins Deutsche nicht wörtlich übertragbaren und, wie die Geschichte der estnischen Rechtssprache zeigt, mehrdeutigen Ausdruck „seadlus". Wie anschließend näher darzulegen sein wird, kann jedoch das Wort „seadlus" im vorliegenden Zusammenhang mit dem Ausdruck „Dekretgesetz" wiedergegeben werden [137]).

Wie mehrdeutig der Ausdruck „seadlus" in der Geschichte der estnischen Rechtssprache gewesen ist, ergibt sich u. a. aus dem Umstand, daß in der staatsrechtlichen Praxis sogar Fälle vorgekommen sind, in denen auch ein von der Volksvertretung angenommenes „Gesetz" als „seadlus" bezeichnet wurde [138]). Ungeachtet dieser letztgenannten Fälle liegt es aber natürlich

---

[137]) In den bisherigen deutschen Übersetzungen des Verfassungstextes ist das estnische Wort „seadlus" verschieden wiedergegeben worden. Und zwar macht sich ein gewisses Schwanken zwischen den Ausdrücken „Dekretgesetz" und „Verordnung mit Gesetzeskraft" bemerkbar. Den Ausdruck „Dekretgesetz" verwendet Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928, a. a. O., S. 219 und Derselbe, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 98 u. ff. Den Ausdruck „Verordnung mit Gesetzeskraft" verwenden Maddison u. Angelus, Das Grundgesetz des Freistaates Estland vom 15. Juni 1920, S. 78 u. f. und Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934, a. a. O., S. 441.

[138]) Als Beispiele von Gesetzen, in deren Überschrift sich der Ausdruck „seadlus" statt des Wortes „seadus" [„Gesetz"] findet, seien in diesem Zusammenhang die nachstehenden erwähnt: das Gesetz betreffend die Gesetzgebende Delegation vom 15. Juli 1919 (RT 47 — 1919, 98), das Gesetz betreffend die Volksabstimmung und das Volksbegehren vom 21. Oktober 1919 (RT 84 — 1919, 165) und das Gesetz betreffend Inkraftsetzung der Verfassung vom 2. Juli 1920 (RT 113/114 — 1920, 244). Dieser unbegründete und irreführende Sprachgebrauch ist nach dem Inkrafttreten der Verfassung von 1920 aufgegeben worden.

auf der Hand, daß mit dem Ausdruck „seadlus" im Text von VRE § 81 jedenfalls nicht „Gesetze" im Sinne von VRE gemeint sein können. Denn erstens werden die Ausdrücke „seadus" und „seadlus" im Text der VRE ganz eindeutig als begriffliche Gegensätze einander gegenübergestellt. Und zweitens kann der ungenaue Sprachgebrauch der vor dem Inkrafttreten der VRE erlassenen Gesetze für die Interpretation der VRE natürlich in keiner Hinsicht maßgebend sein.

An sich wären daher bei der begriffstheoretischen Sinngebung für den im Text von VRE § 81 enthaltenen Ausdruck „seadlus" nur zwei Möglichkeiten theoretisch denkbar: Entweder man könnte unter dem Ausdruck „seadlus" eine Erscheinungsform des rechtstheoretischen Begriffs „Dekret" verstehen. Oder aber es müßte unter diesem Ausdruck eine Erscheinungsform des rechtstheoretischen Begriffs „Verordnung" verstanden werden. In eine dritte rechtstheoretische Begriffskategorie läßt sich der Begriff „seadlus" in keinem Falle einordnen. Der Ausdruck „Verordnung mit Gesetzeskraft" bietet keine eindeutige Klärung des begriffstheoretischen Wesens der mit dem Wort „seadlus" bezeichneten Staatsakte. Es kann sich also nur um die Frage handeln, ob unter dem Ausdruck „seadlus" im Text von VRE § 81 in begriffstheoretischer Hinsicht ein „Dekret" oder eine „Verordnung" zu verstehen ist.

Da im Text von VRE § 81 neben und außer den mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakten auch noch ausdrücklich von „Verordnungen" die Rede ist und da nicht ohne zwingenden Grund angenommen werden darf, daß es sich hier nur um eine überflüssige Wiederholung zweier gleichbedeutender Parallelausdrücke handelt, kann und muß hieraus die Schlußfolgerung gezogen werden, daß unter dem Ausdruck „seadlus" im Text von VRE § 81 etwas anderes zu verstehen ist, als die dort sowieso schon erwähnten „Verordnungen" Es bleibt also nur die Möglichkeit übrig, den Begriff „seadlus" als eine Erscheinungsform des rechtstheoretischen Begriffs „Dekret" zu betrachten.

Wie oben, im § 1 des ersten Kapitels dieser Abhandlung, bereits dargelegt worden ist, sind als „Dekrete" im rechtstheoretischen Sinne diejenigen von Verwaltungsorganen geschaffenen normativen Akte des Staates zu betrachten, die mit derselben Rechtskraft ausgestattet sind, wie die von der Legislative geschaffenen „Gesetze" Wie nunmehr unten, im § 3 dieses Kapitels,

näher nachgewiesen werden soll, können in diesen Dekretbegriff auch die im Text von VRE § 81 mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte begrifflich eingeordnet werden. Wenn in der rechtstheoretischen Begriffsbestimmung des Dekrets u. a. davon die Rede ist, daß die Dekrete dieselbe Rechtskraft haben, wie die von der Legislative erlassenen Gesetze, so bedeutet dies — wie oben, im § 2 des ersten Kapitels dieser Abhandlung, dargelegt worden ist — nichts anderes, als daß die Dekrete mit der Fähigkeit ausgestattet sind, bei der Normierung der ihnen zur Regelung übertragenen Angelegenheiten den Inhalt der von der Legislative erlassenen Gesetze nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abzuändern, wenn und soweit der Inhalt dieser Gesetze dieselben Rechtsverhältnisse normiert, die den Dekreten zur Normierung übertragen worden sind. Wie gleichfalls oben, im § 2 des zweiten Kapitels dieser Abhandlung, dargelegt worden ist, braucht es sich hierbei nicht um die Fähigkeit zu einer formellen und ausdrücklichen Abänderung des Gesetzestextes zu handeln. Es genügt vielmehr, wenn die Fähigkeit zu einer bloß stillschweigenden Derogierung einzelner Gesetze vorliegt. Wie unten, im § 3 dieses Kapitels, näher nachgewiesen werden soll, sind die im Text von VRE § 81 mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte zwar nicht mit der Fähigkeit zur formellen und ausdrücklichen Abänderung eines Gesetzestextes ausgestattet, wohl aber mit der Fähigkeit zur stillschweigenden Derogierung derjenigen Gesetze, deren Inhalt dieselben Angelegenheiten normiert, die den mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakten zur Normierung übertragen worden sind.

In diesem Zusammenhang erhebt sich nunmehr die weitere Frage, welche Art der Dekrete mit dem Ausdruck „seadlus" im Text von VRE § 81 gemeint sein kann. Um „Notdekrete" kann es sich hier nicht handeln. Denn erstens ist in VRE § 60 Zf. 12 sowieso schon eine inhaltlich viel umfassendere Ermächtigung zum Erlaß von „Notdekreten" enthalten. Während sich die in VRE § 81 erwähnten Staatsakte nur auf Wehrangelegenheiten beziehen können, erstreckt sich das in VRE § 60 Zf. 12 erwähnte Dekretrecht auf grundsätzlich alle Angelegenheiten. Wenn nun auch die mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte nichts anderes als Notdekrete wären, so würde ihre ausdrückliche Erwähnung in VRE § 81 gewissermaßen nur eine überflüssige Wiederholung dessen sein, was sich bereits aus VRE § 60 Zf. 12

ableiten läßt. Zweitens fehlt in VRE § 81 die bekanntlich für „Notdekrete" charakteristische Einschränkung, daß die mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte nur „im Falle des Vorliegens eines besonderen staatlichen Notstandes" in Kraft gesetzt werden können. Die in VRE § 81 erwähnten Staatsakte können jederzeit und nicht nur „im Falle des Vorliegens eines besonderen staatlichen Notstandes" erlassen werden. Sie sind somit im Gegensatz zu den „Notdekreten" nicht eine außergewöhnliche, sondern eine ordentliche und gewöhnliche Rechtssetzungsart. Und drittens haben die in VRE § 81 erwähnten Staatsakte nicht die den „Notdekreten" eigentümliche Fähigkeit, den Text der von der Legislative erlassenen „Gesetze" formell und ausdrücklich abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen. Dieser letztere Umstand ist besonders wesentlich. In sehr zutreffender Weise hat daher Kliimann unter besonderer Betonung gerade dieses Umstandes darauf hingewiesen, daß die in VRE § 81 erwähnten und mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte in keinem Fall als „Notverordnungen" qualifiziert werden können [139]).

Auch die sogenannten „Ausnahmedekrete" können im Text von VRE § 81 nicht gemeint sein, da sich deren Erlaß — abweichend von den mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakten — bekanntlich nur auf die Zeit während des Ausnahmezustandes und auf die tatsächliche Sicherung des Staatsschutzes während derselben beschränkt. Im Gegensatz zu den „Ausnahmedekreten" ist der Erlaß und die Geltungsdauer der mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte keineswegs nur auf die Zeit während des Ausnahmezustandes beschränkt. Es verbleibt also nur die Möglichkeit, die mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte als „Dekretgesetze" zu betrachten. Unter „Dekretgesetzen" verstehen wir in begriffstheoretischer Hinsicht diejenigen Dekrete, denen durch die Verfassung nebst eventuellen Ausführungsgesetzen zur Verfassung eine bestimmte Kategorie von Rechtsverhältnissen, wie z. B. das Gebiet des Militärwesens, zur selbständigen Normierung übertragen worden ist. Wie unten näher darzulegen sein wird, entsprechen die Merkmale der im Text von VRE § 81 mit dem Aus-

---

[139]) Vgl. Kliimann, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul, a. a. O., S. 130.

druck „seadlus" bezeichneten Staatsakte dieser Definition in jeder Hinsicht. Die in Rede stehenden Staatsakte müssen daher in begriffstheoretischer Hinsicht und können in der deutschen Übersetzung des Textes von VRE § 81 als „Dekretgesetze" bezeichnet werden.

Die vorstehenden Ausführungen dieses Paragraphen sind nur als allgemeine Übersicht, nicht dagegen als ein erschöpfender Beweis für die Richtigkeit der hier vertretenen These betreffend die Rechtsnatur der mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte zu betrachten. Weitere Argumente für diese These und Gegenargumente zur Widerlegung von Einwänden werden im § 3 dieses Kapitels darzulegen sein.

§ 2

Rechtshistorische Übersicht

Das Institut der auf die Wehrmacht bezüglichen „Dekretgesetze" war bereits im § 81 der Verfassung von 1920 vorgesehen, welcher folgenden Wortlaut hatte:

> Die Regierung der Republik hat das Recht, auf den Grundlagen und in der Ordnung, welche in einem Spezialgesetz vorgesehen sind, auf die Wehrmacht bezügliche Dekretgesetze und Verordnungen zu erlassen.

Die Schaffung dieser Vorschrift war einerseits durch russische Vorbilder und andererseits durch praktisch-politische Erwägungen der estnischen Militärkreise bedingt [140]). Insbesondere wurde darauf hingewiesen, daß es viele Dienstanweisungen gäbe, deren Erlaß man dem Parlament wegen des Fehlens von Sachverständigen in den Reihen desselben schwer anvertrauen könne, und daß es daher notwendig sei, der Regierung der Republik ein besonderes Recht zum Erlaß der auf die Wehrmacht bezüglichen Rechtsnormen zu übertragen [141]).

---

[140]) Über das Institut der Militärdekretgesetze in Rußland vgl. Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 99 u. ff. und die daselbst angegebene Literatur. — Die Notwendigkeit der im § 81 der Verfassung Estlands vorgesehenen Regelung wurde insbesondere vom Oberbefehlshaber der Wehrmacht, General Laidoner, betont.

[141]) Vgl. hierzu die Ausführungen des Berichterstatters Abg. Strandman zu § 81 des Verfassungsentwurfs. — Asutava Kogu protokollid, 4. istungjärk 1920 a. [Protokolle der Konstituierenden Versammlung, 4. Session 1920], Sp. 919. — Ein Auszug in deutscher Sprache ist wiedergegeben bei Csekey, a. a. O., S. 101.

Das im § 81 der Verfassung von 1920 erwähnte Spezialgesetz ist am 6. Dezember 1921 als „Gesetz betreffend das Verfahren zum Erlaß der auf die Wehrmacht bezüglichen Dekretgesetze und Verordnungen entsprechend § 81 der Verfassung" (RT 1 — 1922, 1) von der Staatsversammlung verabschiedet worden [142]). Es wurde nach dem Inkrafttreten des VäG durch die entsprechenden Vorschriften des der neuen Verfassung angepaßten „Gesetzes betreffend die Organisation und Leitung des Staatsschutzes während der Friedenszeit" vom 3. März 1934 (RT 18 — 1934, 127) ersetzt.

In formeller Hinsicht unterscheiden sich die Texte des § 81 der alten und der neuen Verfassung von einander nur dadurch, daß an die Stelle des Ausdrucks „Regierung der Republik" das Wort „Staatspräsident" getreten ist. Diese Änderung ist durch die übrigen im VäG vorgesehenen Umgestaltungen des Staatsrechts der Republik Estland mitbedingt und ist insofern nicht besonders in die Augen fallend. Darüber hinaus hat sich aber infolge der Verfassungsänderung auch die Tragweite der im § 81 der Verfassung enthaltenen Vorschrift erheblich verändert.

Der alten Verfassung war außer der in § 81 vorgesehenen Befugnis ein Dekretrecht der Regierung der Republik ganz unbekannt. Infolgedessen war damals die Befugnis zum Erlaß von „Dekretgesetzen" eine politisch und dogmatisch sehr wichtige und wesentliche Ausnahme von der allgemeinen Regel des Rechtssetzungsverfahrens. In der neuen Verfassung ist dagegen die in VRE § 81 vorgesehene Befugnis zum Erlaß von „Dekretgesetzen" gewissermaßen nur eine beiläufige Variante des bekanntlich sehr weitreichenden Dekretrechts des Staatspräsidenten. Unter diesen Umständen ist es verständlich, daß auch die politische Bedeutung des in VRE § 81 vorgesehenen Rechtsinstituts neuerdings geringer geworden, d. h. durch das viel umfangreichere und politisch bedeutsamere Recht des Staatspräsidenten zum Erlaß von „Notdekreten" entsprechend VRE § 60 Zf. 12 sozusagen in den Schatten gestellt worden ist.

Die bei der Schaffung des § 81 der Verfassung von 1920 vor-

---

[112]) Die wichtigsten Bestimmungen des „Gesetzes betreffend das Verfahren zum Erlaß der auf die Wehrmacht bezüglichen Dekretgesetze und Verordnungen entsprechend § 81 der Verfassung" vom 6. Dezember 1921 (RT 1 — 1922, 1) sind in deutscher Sprache wiedergegeben bei Csekey, a. a. O., S. 98 u. f.

gebrachte Motivierung, daß es notwendig sei, der Regierung der Republik ein besonderes Recht zum Erlaß der auf die Wehrmacht bezüglichen Rechtsnormen zu übertragen, weil es viele Dienstanweisungen gäbe, deren Erlaß man dem Parlament wegen des Fehlens von Sachverständigen in den Reihen desselben schwer anvertrauen könne, diese Motivierung ist nunmehr gegenstandslos geworden. Denn jetzt würde es mit Hilfe des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Rechtsinstituts der „Notdekrete" auch dann, wenn das in VRE § 81 vorgesehene Institut der „Dekretgesetze" nicht mehr bestehen würde, praktisch doch möglich sein, die auf die Wehrmacht bezüglichen Rechtsnormen unabhängig vom Parlament zu schaffen. Wenn die Autoren des VäG es trotzdem für notwendig befunden haben, das Institut der „Dekretgesetze" neben dem Institut der „Notdekrete" beizubehalten, so beruht dieser Umstand wohl mehr auf einer zufälligen Rezeption der alten Verfassungsvorschriften, als auf einer bewußten Absicht.

§ 3

Rechtsdogmatische Übersicht

I. Von den auf die „Dekretgesetze" bezüglichen Bestimmungen des „Gesetzes betreffend die Organisation und Leitung des Staatsschutzes während der Friedenszeit" vom 3. März 1934 (RT 18 — 1934, 127) ist vor allem § 4 Zf. 1 dieses Gesetzes zu erwähnen, dessen Text folgendermaßen lautet:

> In seiner Eigenschaft als oberster Führer der Wehrmacht erläßt der Staatspräsident „Dekretgesetze" zur Regelung aller Fragen, die sich auf folgende Angelegenheiten beziehen:
>
> a) die Organisation des Wehrministeriums, der Wehrmacht und des Schutzkorps, sowie die Aufgaben der in dieser Organisation vorgesehenen Truppenteile, Einheiten und Behörden;
>
> b) die Übertragung der zur Durchführung des Staatsschutzes notwendigen Aufgaben an andere Ministerien und Behörden;
>
> c) den Dienstgang der Angehörigen der Wehrmacht;
>
> d) die innere Ordnung der Wehrmacht, den Garnisonsdienst, die Disziplin und die Bestrafung der Angehörigen der Wehrmacht im Disziplinarverfahren;
>
> e) die Pflichten und Rechte der militärischen Führer auf dem Gebiet der Führung des Wehrministeriums und der Verbände, Einheiten und Behörden der Wehrmacht und des Schutzkorps, sowie auf dem Gebiet der Organisation des Staatsschutzes;
>
> f) die Versorgung und Wirtschaftsführung des Wehrministeriums, der Wehrmacht und des Schutzkorps;

g) die im Verwaltungsverfahren vor sich gehende Einforderung von Schäden, welche dem Staat aus den Übertretungen von Angehörigen der Wehrmacht erwachsen sind, zu Lasten des Schuldigen nebst der hiermit im Zusammenhang stehenden Verhängung von Disziplinarstrafen.

Außer den Vorschriften des § 4 Zf. 1 ist bei der Umgrenzung des den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets auch die Vorschrift des § 6 des Gesetzes vom 3. März 1934 in Betracht zu ziehen, dessen Text folgendermaßen lautet:

Im gesetzgeberischen Verfahren werden auf dem Gebiet des Staatsschutzes und der Führung der Wehrmacht alle diejenigen Fragen geregelt, welche folgende Angelegenheiten betreffen:

1) die Pflichten der Bürger auf dem Gebiet des Militärdienstes und des Staatsschutzes;

2) die Vorbereitungen des Staates für den Fall eines Krieges und die Befugnisse des Oberbefehlshabers der Wehrmacht während der Kriegszeit;

3) das Gesetz betreffend die Militärgerichtsbarkeit und das Militärstrafgesetz;

4) die Beschränkungen der Bürgerrechte im Gebiet von Festungen, befestigten Gegenden, in Grenzgebieten und Grenzstreifen.

Während im § 4 Zf. 1 des Gesetzes vom 3. März 1934 eine positive Aufzählung derjenigen Angelegenheiten enthalten ist, die der Normierung durch „Dekretgesetze" unterliegen, ist die Vorschrift des § 6 insofern als eine negative Umgrenzung des den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets zu betrachten, als dort diejenigen Angelegenheiten aufgezählt sind, die nur im „gesetzgeberischen" Verfahren und somit nicht durch „Dekretgesetze" normiert werden können. Die „Dekretgesetze" können nämlich nicht ebenso, wie die „Notdekrete", als „Gesetze im weiteren Sinne" bezeichnet werden. Der Erlaß von „Dekretgesetzen" ist somit auch nicht als „gesetzgeberisches" Verfahren im Sinne der soeben erwähnten Vorschrift zu betrachten.

Von den weiteren Vorschriften des Gesetzes vom 3. März 1934 bezieht sich u. a. auch auf die „Dekretgesetze" die Bestimmung des § 8 dieses Gesetzes, deren Text folgendermaßen lautet:

Alle der Veröffentlichung unterliegenden Beschlüsse und Verfügungen an die Wehrmacht, desgleichen diejenigen Dekretgesetze und Verordnungen, welche der Veröffentlichung im Staatsanzeiger nicht unterliegen, veröffentlicht der Staatspräsident in seinem Tagesbefehl, oder er übergibt dieselben dem entsprechen-

den Fachminister oder dem Befehlshaber der Wehrmacht zur Veröffentlichung.

Die Dekretgesetze und Verordnungen werden vom Staatspräsidenten und vom entsprechenden Fachminister unterzeichnet.

Entsprechend § 1 Abs. 3 des „Gesetzes betreffend den Staatsanzeiger" vom 16. Dezember 1927 (RT 115 — 1927, 92) unterliegen nicht der Veröffentlichung im RT diejenigen Dekretgesetze, Verordnungen und Beschlüsse, die im Interesse des Staatsschutzes geheim gehalten werden müssen. Die auf das Verfahren der Verkündung und den Termin des Inkrafttretens der Dekrete, Dekretgesetze und Verordnungen bezüglichen allgemeinen Vorschriften des „Gesetzes betreffend den Staatsanzeiger" sind bereits oben, im § 2 des zweiten Kapitels dieser Abhandlung, wiedergegeben worden.

Endlich mag in diesem Zusammenhang die im § 15 Zf. 2 des Gesetzes vom 3. März 1934 enthaltene Vorschrift erwähnt werden, deren Text folgendermaßen lautet:

> Der Wehrminister wacht darüber, daß die Entwürfe der auf dem Gebiet des Wehrministeriums, der Wehrmacht und des Schutzkorps zu erlassenden Dekretgesetze den Belangen des Staatsschutzes entsprechen und daß sie mit der allgemeinen Gesetzgebung des Staates im Einklang stehen.

Die in § 36 bezw. § 45 des Gesetzes vom 3. März 1934 vorgesehenen Vorprüfungsrechte des staatlichen Wehrkonseils und des Konseils beim Wehrministerium sind in diesem Zusammenhang von geringerem Interesse. In § 36 bezw. § 45 des Gesetzes vom 3. März 1934 ist davon die Rede, daß die Entwürfe der Militärrechtsnormen, darunter auch der „Dekretgesetze", vom Staatspräsidenten dem staatlichen Wehrkonseil bezw. vom Wehrminister dem Konseil des Wehrministeriums zur Begutachtung unterbreitet werden.

II. Wie sich aus § 4 Zf. 1 und § 6 des Gesetzes vom 3. März 1934 ersehen läßt, sind die Befugnisse des Staatspräsidenten zum Erlaß von „Dekretgesetzen" ziemlich genau umgrenzt worden. Natürlich können diese durch das Gesetz vom 3. März 1934 fixierten Grenzen nötigenfalls auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung im Rahmen von VRE § 81 zum Teil verengert oder erweitert werden. Aber solange letzteres nicht geschehen ist, ist der Staatspräsident beim Erlaß von „Dekretgesetzen" an die inhaltlichen Schranken gebunden, welche in § 4 Zf. 1 bezw. § 6 des Gesetzes vom 3. März 1934 vorgesehen

sind. Insbesondere kann das Gesetz vom 3. März 1934 selbst in keinem Falle durch „Dekretgesetze" derogiert und geändert werden [143]).

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob diejenigen Angelegenheiten, die den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragen worden sind, auch auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung normiert werden können und wie sich solchenfalls das Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" einerseits und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" andererseits gestalten würde. Bei der Beantwortung dieser Frage ist davon auszugehen, daß die „Gesetze" ihrem Wesen nach Staatsakte sind, welche grundsätzlich alle Angelegenheiten normieren können, die ihnen die Verfassung nicht ausdrücklich entzogen hat. Daß die den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragenen Angelegenheiten der allgemeinen Gesetzgebung vorenthalten sind, ist nirgendwo ausgesprochen. Infolgedessen muß hieraus der Schluß gezogen werden, daß diese Angelegenheiten auch auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung normiert werden können [144]). Für das sich hieraus ergebende Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" sind an sich zwei verschiedene Gesichtspunkte denkbar; und zwar entweder 1) der Gesichtspunkt der Subordination oder 2) der Gesichtspunkt der Koordination.

Wenn das Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" nach dem Gesichtspunkt der Subordination geregelt sein sollte, so würde dies bedeuten, daß im Konfliktsfall, d. h. im Fall eines Widerspruchs zwischen dem Inhalt der „Dekretgesetze" und dem Inhalt der dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetze", zwar die „Dekretgesetze" durch die „Gesetze", nicht aber die „Gesetze" durch die „Dekretgesetze" derogiert werden könnten. Zunächst mag die Annahme naheliegend sein, den Gesichtspunkt der Subordination als maßgebend für das Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" zu betrachten. Bei näherer Betrachtung erweist es sich jedoch, daß dies dem eigentlichen Sinn der in VRE § 81 enthaltenen

[143]) Vgl. K l i i m a n n, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul, a. a. O., S. 130.

[144]) Derselben Ansicht C s e k e y, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts, S. 100, Anm. 123.

Vorschrift widersprechen würde. Denn wenn im Konfliktsfall die „Dekretgesetze" durch die dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetze" derogiert werden könnten, während die umgekehrte Möglichkeit nicht bestehen würde, so wäre es theoretisch denkbar und praktisch möglich, daß allmählich alle den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragenen Angelegenheiten von der allgemeinen Gesetzgebung erfaßt und derart detailliert geregelt werden würden, daß den „Dekretgesetzen" praktisch nichts mehr zu regeln übrig bleibt. Die Möglichkeit einer derartigen allmählichen Verdrängung der „Dekretgesetze" durch die allgemeine Gesetzgebung aus dem ursprünglich den „Dekretgesetzen" zur Normierung vorbehaltenen Rechtsgebiet kann nicht als im Sinne von VRE § 81 liegend betrachtet werden. Hieraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß das Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" nach einem anderen Gesichtspunkt, als dem der Subordination, geregelt sein muß.

Da es eine dritte Möglichkeit nicht gibt, so verbleibt nur der Gesichtspunkt der Koordination als Mittel zur Regelung des Verhältnisses zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" An sich sind hierbei zwei verschiedene Erscheinungsformen des Gesichtspunktes der Koordination denkbar. Die erste Erscheinungsform würde vorliegen, wenn sowohl die „Dekretgesetze" den Text der dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetze", wie auch die „Gesetze" den Text der „Dekretgesetze" formell und expressis verbis nach dem Grundsatz „lex posterior derogat legi priori" abändern und durch einen entsprechenden neuen Text ersetzen könnten. Diese an sich denkbare Erscheinungsform des Gesichtspunktes der Koordination kommt jedoch insofern nicht in Betracht, als sie mit VRE nicht in Einklang gebracht werden könnte. Den mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakten könnte nur dann die Fähigkeit zugesprochen werden, den Text von „Gesetzen" formell abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen, wenn sich diese Fähigkeit ebenso, wie bei den in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten „Notdekreten", aus dem Text von VRE einwandfrei nachweisen ließe. Während inbezug auf die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten „Dekrete" nicht nur ausdrücklich gesagt ist, daß sie dieselbe Rechtskraft haben, wie die „Gesetze", sondern ihre Fähigkeit, „Gesetze" formell abzuändern, auch aus der in

VRE § 60 Zf. 12 Satz 2 erwähnten Ausnahme von der allgemeinen Regel mittelbar abgeleitet werden kann, sind in VRE § 81 keinerlei Bestimmungen darüber enthalten, daß auch die daselbst erwähnten „Dekretgesetze" den Text irgendwelcher „Gesetze" einer ausdrücklichen und formellen Abänderung unterziehen können. Da letzteres nicht der Fall ist, kann der Gesichtspunkt der Koordination im Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" nur derart verwirklicht werden, daß weder den „Dekretgesetzen" gegenüber den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen", noch auch diesen „Gesetzen" gegenüber den „Dekretgesetzen" die Fähigkeit zugesprochen wird, formelle und ausdrückliche Abänderungen des Textes an der anderen Rechtsquellenkategorie vorzunehmen. Es verbleibt somit nur die zweite Erscheinungsform des Gesichtspunktes der Koordination. Dieselbe besteht darin, daß sowohl die „Dekretgesetze" durch die dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetze", als auch diese „Gesetze" durch die „Dekretgesetze" nicht expressis verbis in ihrem Text abgeändert, sondern nur stillschweigend in ihrer Rechtswirkung derogiert werden können, wenn der Inhalt der später in Kraft gesetzten Rechtsnormen dem Inhalt der früher erlassenen Rechtsnormen widerspricht.

Diese zweite Erscheinungsform des Gesichtspunktes der Koordination im Verhältnis zwischen den „Dekretgesetzen" und den dasselbe Rechtsgebiet normierenden „Gesetzen" würde den Vorschriften der VRE keineswegs widersprechen. Denn in VRE § 81 fehlt der z. B. in VRE § 60 Zf. 10 enthaltene Zusatz, daß die entsprechenden Akte des Staatspräsidenten „im Einklang mit den Gesetzen" sein müssen. Während in VRE § 60 Zf. 10 nur von „Verordnungen im Einklang mit den Gesetzen" die Rede ist, spricht VRE § 81 von „Dekretgesetzen und Verordnungen" unter Fortlassung der Worte „im Einklang mit den Gesetzen". Nur dem die Rechtsgrundlage der „Dekretgesetze" normierenden Spezialgesetz [145]) und den nicht in das ihnen zur Normierung übertragene Rechtsgebiet eingreifenden Gesetzen dürfen die „Dekretgesetze" nicht widersprechen. Denn die „Dekretgesetze" können sich natürlich nur auf diejenigen Angelegenheiten beziehen, die ihnen durch VRE § 81 und durch

[145]) Dieses Spezialgesetz ist gegenwärtig das Gesetz vom 3. März 1934 (RT 18 — 1934, 127).

das daselbst erwähnte Spezialgesetz zur Normierung übertragen worden sind. Wenn dagegen die allgemeinen „Gesetze" gewissermaßen ausnahmsweise auch Dinge normiert haben, die eigentlich den „Dekretgesetzen" zur Normierung vorbehalten sind, so steht dem nichts im Wege, daß die später erlassenen „Dekretgesetze" auf diesem ihnen anvertrauten Gebiet Normen in Kraft setzen, die den älteren Normen der vor ihnen erlassenen „Gesetze" etwa inhaltlich widersprechen und diese letzteren Normen somit stillschweigend derogieren. Und zwar bezieht sich diese letztere Feststellung nicht nur auf diejenigen „Gesetze", die vor dem in VRE § 81 erwähnten Spezialgesetz erlassen waren, sondern auch auf „Gesetze", die zeitlich nach dem in VRE § 81 erwähnten Spezialgesetz, wenngleich natürlich vor dem stillschweigend ihre Rechtswirkung derogierenden „Dekretgesetz" erlassen worden sind [146]).

Aus der hiermit nachgewiesenen Tatsache, daß die mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte auf dem ihnen zur Normierung übertragenen Rechtsgebiet zwar nicht den Text der in dieses Rechtsgebiet eventuell eingreifenden „Gesetze" formell und ausdrücklich abändern und durch einen entsprechenden neuen Text ersetzen, wohl aber den Inhalt dieser „Gesetze" durch die spätere Schaffung abweichender Rechtsnormen gewissermaßen stillschweigend derogieren können, ergibt sich eine Bestätigung dafür, daß es sich bei den mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakten in begriffstheoretischer Hinsicht tatsächlich um eine Art der „Dekrete" und zwar um die sogenannten „Dekretgesetze" handelt. Praktisch mag es zwar höchst selten, gewissermaßen nur zufällig, vorkommen, daß irgendwelche „Gesetze", die inhaltlich in die den „Dekretgesetzen" vorbehaltene Rechtssphäre eingreifen, durch ein später im Rahmen dieser Rechtssphäre erlassenes „Dekretgesetz" abweichenden Inhalts in ihrer Rechtswirkung stillschweigend derogiert werden. Aber gerade aus der Möglichkeit derartiger seltener Ausnahmefälle lassen sich eindeutige Rückschlüsse über den Rechtscharakter und die begriffstheoretische Eigenart der in Rede stehenden Staatsakte ziehen.

III. Nachstehend sollen einige an sich denkbare Gegenargu-

[146]) Vgl. hierzu die begriffstheoretischen Ausführungen über den Unterschied zwischen Dekret und Verordnung im § 2 des ersten Kapitels dieser Abhandlung.

mentationen und Einwände, die eventuell gegen die soeben formulierte These gerichtet werden könnten, widerlegt werden:

1) Zunächst könnte der Einwand erhoben werden, daß die mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte in keinem Falle mit der Fähigkeit ausgestattet sein könnten, irgendwelche „Gesetze" abzuändern. Denn wenn ihnen diese Fähigkeit zustehen würde, so könnte sie eventuell auch zur Abänderung jenes Spezialgesetzes ausgenutzt werden, das entsprechend VRE § 81 die Rechtsgrundlage für den Erlaß der „Dekretgesetze" bildet. Und die Möglichkeit einer Abänderung der Rechtsgrundlage durch die auf ihr basierenden Staatsakte wäre natürlich als ein Absurdum zu betrachten [147]). Gegen diesen Einwand ist zu entgegnen, daß die Fähigkeit der „Dekretgesetze" zur Abänderung von „Gesetzen" in doppelter Hinsicht beschränkt ist. Erstens können die der Abänderung unterliegenden „Gesetze" nicht expressis verbis, sondern nur stillschweigend durch inhaltlich abweichende „Dekretgesetze", welche später, als die abzuändernden „Gesetze", entstanden sind, derogiert werden. Und zweitens beschränkt sich die Möglichkeit einer derartigen Abänderung nur auf diejenigen „Gesetze", welche Dinge normiert haben, die eigentlich den „Dekretgesetzen" zur Normierung vorbehalten sind. Das die Rechtsgrundlage der „Dekretgesetze" normierende Spezialgesetz kann natürlich nicht als zu diesen letztgenannten „Gesetzen" gehörig betrachtet werden, da die Normierung der Rechtsgrundlage der „Dekretgesetze" nicht zu denjenigen Angelegenheiten gehört, die den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragen worden sind. Insofern kann das die Rechtsgrundlage der „Dekretgesetze" normierende Spezialgesetz auch dann als vor einer Derogierung durch „Dekretgesetz" gesichert gelten, wenn den „Dekretgesetzen" irgendwelchen anderen „Gesetzen" gegenüber die Fähigkeit zur Derogierung zusteht.

2) Ferner wäre der Einwand denkbar, daß es überhaupt unzulässig sei, Staatsakte, deren Rechtsgrundlage nicht nur durch die Verfassung, sondern auch durch ein einfaches Gesetz bestimmt wird, als „Dekretgesetze" zu bezeichnen [148]). Dieser Einwand

---

[147]) Vgl. K l i i m a n n, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul, a. a. O., S. 130.

[148]) Über die von der herrschenden rechtswissenschaftlichen Theorie formulierte Definition des rechtstheoretischen Begriffs der „Dekretgesetze" vgl. oben § 3 des ersten Kapitels dieser Abhandlung.

läßt sich durch einen Hinweis auf die von uns formulierte Definition des rechtstheoretischen Begriffs der „Dekretgesetze" widerlegen. Es gehört keineswegs zum Wesen aller Dekretarten, daß sie ihre Rechtsgrundlage nur in der Verfassung haben müssen. Wie oben, im § 1 dieses Kapitels, erwähnt wurde, ist z. B. die Rechtsgrundlage der „Ausnahmedekrete" in Estland auch in einem einfachen Gesetz und zwar im „Gesetz betreffend den Ausnahmezustand" enthalten. Ebenso, wie die „Ausnahmedekrete" auf Grund einfacher Gesetze erlassen werden können, kann auch als Rechtsgrundlage der „Dekretgesetze" neben der Verfassung ein einfaches Gesetz in Erscheinung treten, ohne daß dieser Umstand an sich schon ein Grund dafür wäre, den auf Grund dieses einfachen Gesetzes erlassenen Staatsakten in begriffstheoretischer Hinsicht ohne weiteres die Qualifikation von „Dekretgesetzen" abzusprechen.

3) Endlich erweckt die Vorschrift des § 15 Zf. 2 des Gesetzes vom 3. März 1934 den Anschein, als ob die Autoren des Gesetzes vom 3. März 1934 eine stillschweigende Derogierung irgendwelcher „Gesetze" durch die „Dekretgesetze" als in jedem Falle unzulässig betrachtet hätten. Denn § 15 Zf. 2 des Gesetzes vom 3. März 1934 enthält die ausdrückliche Bestimmung, daß der Wehrminister u. a. darüber zu wachen habe, daß die Entwürfe der „Dekretgesetze" mit der allgemeinen Gesetzgebung des Staates im Einklang stehen. Bei näherer Betrachtung erweist es sich jedoch, daß auch diese Vorschrift nicht als ein stichhaltiger Einwand gegen die oben formulierte These betrachtet werden kann. Denn erstens wäre es an sich immerhin denkbar, daß die Autoren der in § 15 Zf. 2 des Gesetzes vom 3. März 1934 enthaltenen Vorschrift den Sinn der Bestimmung von VRE § 81 und des daselbst vorgesehenen Rechtsinstituts nicht richtig interpretiert haben. Zweitens können die Vorschriften eines jederzeit auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung abänderbaren Gesetzes nicht schlechthin als eine bindende Interpretation der Verfassung betrachtet werden. Und drittens wäre die Frage aufzuwerfen, ob es als mit dem Sinne der Verfassung im Einklang stehend und gerechtfertigt erscheint, der in § 15 Zf. 2 des Gesetzes vom 3. März 1934 enthaltenen Vorschrift eine allzu weitreichende Sinngebung beizulegen. Wenn in § 15 Zf. 2 des Gesetzes vom 3. März 1934 davon die Rede ist, daß die „Dekretgesetze" mit der allgemeinen Gesetzgebung des Staates im Einklang stehen müssen, so bedeutet

dies unseres Erachtens nur, daß die „Dekretgesetze" nicht über den Rahmen der ihnen zur Normierung übertragenen Angelegenheiten hinausgreifen dürfen, indem sie etwa andere ihnen nicht zur Normierung übertragene Angelegenheiten an sich ziehen. Dagegen ist die Vorschrift des § 15 Zf. 2 unseres Erachtens nicht etwa auch als eine Antwort auf die Frage aufzufassen, was dann zu geschehen hätte, wenn die „Gesetze" ihrerseits in den Rahmen des den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragenen Rechtsgebiets eingreifen. Die oben formulierte These kann also auch durch die Vorschrift des § 15 Zf. 2 nicht als widerlegt betrachtet werden.

IV Zusammenfassend kann der rechtsdogmatische Charakter der „Dekretgesetze" folgendermaßen formuliert werden:

1) Die in VRE § 81 erwähnten und mit dem Ausdruck „seadlus" bezeichneten Staatsakte können in begriffstheoretischer Hinsicht als eine Art der Dekrete und zwar als „Dekretgesetze" im Sinne der allgemeinen Rechtstheorie qualifiziert werden.

2) Rechtsgrundlage für den Erlaß der „Dekretgesetze" sind VRE § 81 und das daselbst erwähnte Spezialgesetz. Als dieses Spezialgesetz ist gegenwärtig des „Gesetz betreffend die Organisation und Leitung des Staatsschutzes während der Friedenszeit" vom 3. März 1934 (RT 18 — 1934, 127) zu betrachten.

3) Die „Dekretgesetze" werden vom Staatspräsidenten erlassen und vom entsprechenden Fachminister gegengezeichnet. Das Recht zum Erlaß von „Dekretgesetzen" steht nur dem Staatspräsidenten und nicht auch irgendwelchen anderen Staatsorganen zu.

4) Der Inhalt der „Dekretgesetze" kann sich nur auf Wehrangelegenheiten und zwar nur auf diejenigen Wehrangelegenheiten erstrecken, die durch das in VRE § 81 erwähnte Spezialgesetz den „Dekretgesetzen" ausdrücklich zur Normierung übertragen worden sind.

5) Die den „Dekretgesetzen" zur Normierung übertragenen Angelegenheiten können jederzeit — und nicht etwa nur während bestimmter Zeiträume oder anläßlich bestimmter Umstände — durch „Dekretgesetze" normiert werden.

6) Abweichend von den in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten „Notdekreten" können die in VRE § 81 erwähnten „Dekretgesetze" nicht durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft gesetzt werden.

7) Das durch VRE § 81 und durch das daselbst erwähnte

Spezialgesetz den „Dekretgesetzen" zur Normierung vorbehaltene Rechtsgebiet kann außer den „Dekretgesetzen" auch durch „Gesetze" normiert werden.

8) Für das Verhältnis zwischen „Gesetzen" und „Dekretgesetzen" gelten folgende Regeln:

a) Eine formelle und ausdrückliche Änderung des Textes irgendwelcher „Gesetze" durch die „Dekretgesetze" ist in jedem Falle unzulässig.

b) Eine stillschweigende Derogation der Geltung älterer „Gesetze" durch abweichende Vorschriften jüngerer „Dekretgesetze" unter Vermeidung einer ausdrücklichen und formellen Änderung des Gesetzestextes ist zulässig, soweit die älteren „Gesetze" das den „Dekretgesetzen" zur Normierung vorbehaltene Rechtsgebiet auch ihrerseits inhaltlich normiert haben.

c) Eine stillschweigende Derogation der Geltung älterer „Dekretgesetze" durch abweichende Vorschriften jüngerer „Gesetze" ist in jedem Falle zulässig.

d) Eine ausdrückliche und formelle Änderung des Textes der „Dekretgesetze" auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung ist nur dann zulässig, wenn die betreffende Angelegenheit, etwa infolge einer Änderung des in VRE § 81 erwähnten Spezialgesetzes, nicht mehr einer Normierung durch „Dekretgesetz" unterliegt [149]).

---

[149]) Es müßte also zunächst durch eine entsprechende Änderung des Gesetzes vom 3. März 1934 bestimmt werden, daß eine der dort erwähnten Angelegenheiten nicht mehr der Normierung durch „Dekretgesetz" unterliegt. Und erst dann könnte der Text der diese Angelegenheit normierenden „Dekretgesetze" auch auf dem Wege der allgemeinen Gesetzgebung einer formellen und ausdrücklichen Änderung bezw. Außerkraftsetzung unterzogen werden.

Achtes Kapitel

Rechtsvergleichende Übersicht

§ 1

Estland und Deutschland

In der Zeit, in welcher der Entwurf zum VäG ausgearbeitet wurde, hatte die Anwendung des Instituts der sogenannten Notverordnungen des Reichspräsidenten in Deutschland auf Grund des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung gerade ihren Höhepunkt erreicht. Es ist daher wohl kein Zufall, daß sich zwischen dem Institut der Dekrete des Staatspräsidenten in Estland und dem in der staatsrechtlichen Praxis der Jahre 1930 bis 1933 herausgebildeten Institut der Notverordnungen des Reichspräsidenten in Deutschland gewisse Ähnlichkeiten nachweisen lassen.

Sowohl die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland als auch die Notverordnungen des deutschen Reichspräsidenten sind in begriffstheoretischer Hinsicht als Notdekrete zu betrachten. Zum Erlaß sowohl der Dekrete in Estland als auch der Notverordnungen in Deutschland ist bezw. war nicht die Regierung als Kollegium, sondern ausschließlich das Staatsoberhaupt zuständig. Sowohl durch die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland als auch durch die Notverordnungen des Reichspräsidenten in Deutschland sind nicht nur Gesamtnormen, sondern auch Einzelakte, wie der Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Staates, in Kraft gesetzt worden.

Diese Ähnlichkeiten zwischen dem Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland und dem Notverordnungsrecht des deutschen Reichspräsidenten dürfen jedoch nicht überschätzt werden. Denn ihnen stehen auch sehr wesentliche Unterschiede und Verschiedenheiten zwischen beiden Rechtsinstituten gegenüber.

Während in VRE § 60 Zf. 12 ausdrücklich von der Befugnis des Staatspräsidenten zum Erlaß von Dekreten die Rede ist, wurde im Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung das Wort „Notverordnung" überhaupt nicht erwähnt. Statt dessen sprach der Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung nur von einer Befugnis des

Reichspräsidenten, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen „Maßnahmen" zu treffen. Die Auffassung, daß unter dem Wort „Maßnahmen" auch Notverordnungen mit Gesetzeskraft zu verstehen sind, ist erst durch die erweiternde Interpretation der staatsrechtlichen Praxis zur Geltung gebracht worden.

Während in VRE § 60 Zf. 12 ganz allgemein davon die Rede ist, daß der Staatspräsident „im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit" Dekrete verkündet, drückte sich der Text des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung über die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Rechtsinstituts viel konkreter aus, indem dort gesagt war, daß der Reichspräsident die erforderlichen Maßnahmen trifft, „wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird" Erst durch eine erweiternde Interpretation des Ausdrucks „öffentliche Sicherheit und Ordnung" seitens der staatsrechtlichen Praxis erhielt das sogenannte Notverordnungsrecht des deutschen Reichspräsidenten einen ähnlichen Umfang, wie das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland.

Während der Text von VRE § 60 Zf. 12 keinen Zweifel darüber läßt, daß es sich bei den daselbst erwähnten Staatsakten in begriffstheoretischer Hinsicht um Notdekrete handelt, erweckt der Text des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung zunächst den Eindruck, als ob hier in begriffstheoretischer Hinsicht allenfalls nur Ausnahmedekrete gemeint seien. Erst durch die erweiternde Interpretation der staatsrechtlichen Praxis ist den im Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung erwähnten Staatsakten der Charakter von Notdekreten beigelegt worden.

Während der Text von VRE § 60 Zf. 12 den Begriff des „Dekrets" ausdrücklich mit dem Begriff des „Gesetzentwurfs" verbindet, ist dies im Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung nicht der Fall. Und während somit in VRE § 60 Zf. 12 nur von derartigen Staatsakten die Rede ist, die in begriffstheoretischer Hinsicht Dekrete sind, umfaßt der Ausdruck „Maßnahmen" im Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung außer Dekreten auch solche Staatsakte, die nicht in den rechtstheoretischen Gattungsbegriff des Dekrets eingeordnet werden können.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß das Institut der Dekrete des Staatspräsidenten in Estland keineswegs als eine Nachbildung des im Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung vor-

gesehenen Rechtsinstituts betrachtet werden kann. Auch wenn gewisse Ähnlichkeiten des in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Rechtsinstituts mit der staatsrechtlichen Praxis des deutschen Notverordnungsrechts unverkennbar sind, ist die verfassungsmäßige Formulierung beider Rechtsinstitute doch eine wesentlich von einander abweichende.

Inzwischen ist Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung durch die Neuordnung des deutschen Verfassungsrechts gegenstandslos geworden. An die Stelle des Notverordnungsrechts des deutschen Reichspräsidenten ist das Gesetzgebungsrecht der Regierung Hitler getreten. Die wichtigsten Unterschiede zwischen dem Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland und dem Gesetzgebungsrecht der Regierung Hitler, wie es durch das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 geschaffen worden ist [150]), können folgendermaßen charakterisiert werden:

1) Die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland werden vom Staatsoberhaupt, die „Regierungsgesetze" in Deutschland dagegen von der Reichsregierung als Kollegium erlassen.

2) Abweichend von den Dekreten des Staatspräsidenten in Estland können die „Regierungsgesetze" in Deutschland auch verfassungsändernden Inhalt haben.

3) Die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland können durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft gesetzt werden, während ein ähnliches Institut inbezug auf die „Regierungsgesetze" in Deutschland nicht vorgesehen ist.

4) In rechtstheoretischer Hinsicht sind die „Regierungsgesetze" in Deutschland nicht als Dekrete, sondern als Gesetze im engeren Sinne dieses Wortes zu betrachten.

§ 2

Estland und Lettland

Art. 81 der Verfassung der Republik Lettland [151]) hat dem Ministerkabinett das Recht eingeräumt, in der Zeit zwischen den Parlamentstagungen sogenannte „Verordnungen mit Gesetzes-

[150]) Vgl. hierzu Pfundtner und Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht, Ia 1, S. 1 u. ff.

[151]) Gesetzblatt 113 vom Jahre 1922. — Eine deutsche Übersetzung der Verfassung Lettlands ist u. a. abgedruckt bei Rolnik, Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht, Leipzig 1927.

kraft" zu erlassen, soweit hierzu eine „dringende Notwendigkeit" vorliegt. Ferner war im Art. 81 der Verfassung Lettlands die Bestimmung enthalten, daß bestimmte Angelegenheiten, wie z. B. das Budget, das Wahlgesetz usw., nicht durch „Verordnungen mit Gesetzeskraft" geregelt werden dürfen und daß die „Verordnungen mit Gesetzeskraft" außer Kraft treten, wenn sie nicht im Laufe von drei Tagen nach der Eröffnung der nächsten Parlamentstagung dem Parlament zur Bestätigung unterbreitet worden sind. In rechtstheoretischer Hinsicht handelt es sich bei den im Art. 81 der Verfassung Lettlands erwähnten Staatsakten um Dekrete und zwar um Notdekrete. Eine gewisse Ähnlichkeit zwischen der Bestimmung des § 12-a der „Zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estland" von 1919 und der Vorschrift des Art. 81 der Verfassung Lettlands von 1922 ist unverkennbar. Der rechtsdogmatische Unterschied zwischen dem in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland und dem in Art. 81 der Verfassung Lettlands erwähnten Verordnungsrecht des Ministerkabinetts in Lettland besteht vor allem in folgendem: 1) Inhaber des Dekretrechts in Estland ist das Staatsoberhaupt, Inhaber des in Art. 81 der Verfassung Lettlands vorgesehenen Verordnungsrechts war dagegen die Staatsregierung als Kollegium; 2) während in Estland nur die Änderung der Wahlgesetze dem Dekretrecht des Staatspräsidenten ausdrücklich entzogen ist, hatte das im Art. 81 erwähnte Verordnungsrecht des Ministerkabinetts in Lettland einen viel beschränkteren Umfang; und 3) die im Art. 81 der Verfassung Lettlands erwähnte Möglichkeit eines automatischen Außerkrafttretens der in Rede stehenden Staatsakte ist in VRE § 60 Zf. 12 nicht vorgesehen.

Inzwischen ist das im Art. 81 vorgesehene Verordnungsrecht des Ministerkabinetts in Lettland bis auf weiteres gegenstandslos geworden. Denn durch die Deklaration der Regierung Ulmanis vom 18. Mai 1934 wurden die bisherigen Befugnisse der Regierung zeitweilig durch eine sehr wesentliche Erweiterung der Rechte des Ministerkabinetts ergänzt und ersetzt. Die in Rede stehende Deklaration [152]) hat den nachstehenden Wortlaut: „Die Funktionen der Saeima (des Landtages) werden bis zur Durchführung der Verfassungsreform, beginnend mit dem 15. Mai 1934, 23 Uhr, vom Ministerkabinett erfüllt." Durch diese verfassungsändernde

[152]) Gesetzblatt 135 vom Jahre 1934.

Deklaration wurde nachträglich auch den in der Zeit vom 15. bis zum 18. Mai 1934 seitens des Ministerkabinetts erlassenen Gesetzen eine juristische Grundlage gegeben [153]). Die auf Grund der Deklaration vom 18. Mai 1934 vor sich gehende gesetzgeberische Tätigkeit der Regierung in Lettland ist ferner durch das „Gesetz betreffend die Verkündung der Gesetze" vom 8. Juni 1934 näher geregelt worden. Auf Grund des Gesetzes betreffend die Verkündung der Gesetze [154]) werden diejenigen vom Ministerkabinett angenommenen Gesetze, welche sich auf die Verfassung des Staates, des Ministerkabinetts, der Gerichte und der Staatskontrolle, sowie auf die Zivil-, Straf- und Prozeßgesetze, das Budget und die Budgetrechte, direkte Staatssteuern und -gebühren, Staatsanleihen, die Wehrpflicht, den Kriegsdienst, Amnestien, Emittierung von Staatskassenscheinen und Verträge mit ausländischen Staaten beziehen, im Laufe von sieben Tagen nach dem Empfang des betreffenden Gesetzes vom Staatspräsidenten verkündet, welcher berechtigt ist, in derselben Frist durch motiviertes Schreiben eine nochmalige Durchsicht des Gesetzes vom Ministerkabinett zu verlangen. Wird das Gesetz vom Ministerkabinett nochmals unverändert angenommen, so kann sich der Staatspräsident der Verkündung nicht mehr widersetzen. Alle übrigen Gesetze werden mit der Unterschrift des Ministerpräsidenten und des zuständigen Ressortchefs publiziert. Sämtliche Gesetze treten, falls nichts anderes bestimmt wird, am siebenten Tage nach ihrer Verkündung in Kraft [155]).

Der rechtsdogmatische Unterschied zwischen dem in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland und der durch die Deklaration vom 18. Mai 1934 geschaffenen „Regierungsgesetzgebung" in Lettland besteht vor allem in

---

[153]) Bekanntlich wurde in Lettland am 15. Mai 1934 der Ausnahmezustand über das gesamte Staatsgebiet verhängt und das Parlament auf unbestimmte Zeit aufgelöst und zugunsten des Ministerkabinetts seiner Funktionen entkleidet.

[154]) Gesetzblatt 150 vom Jahre 1934.

[155]) Später wurde in Abänderung des Gesetzes vom 8. Juni 1934 durch das neue „Gesetz betreffend Ausübung des Amtes des Staatspräsidenten" (Gesetzblatt 52 vom Jahre 1936) bestimmt, daß nunmehr alle Gesetze ohne Ausnahme vom Staatspräsidenten zu publizieren sind. Eine Frist, während welcher die Verkündung zu erfolgen hat, ist nicht mehr vorgesehen; ebenso ist das Recht des Staatspräsidenten, eine erneute Beratung des Gesetzes durch das Ministerkabinett zu verlangen, in Fortfall gekommen.

folgendem: 1) Die Rechtsgrundlage des Dekretrechts in Estland ist ein in allgemeiner Volksabstimmung beschlossenes, im normalen verfassungsändernden Verfahren zustandegekommenes Verfassungsgesetz. Die Rechtsgrundlage der „Regierungsgesetzgebung" in Lettland ist dagegen eine Deklaration, die nicht im normalen verfassungsändernden Verfahren geschaffen worden ist, sondern die — wie auch von Vertretern der Regierung Ulmanis wiederholt betont und zugegeben wurde — in staatsrechtlicher Hinsicht als ein revolutionärer Akt bezeichnet werden muß. 2) Inhaber des Dekretrechts in Estland ist das Staatsoberhaupt, des neuen Gesetzgebungsrechts in Lettland dagegen die Staatsregierung als Kollegium. 3) Abweichend von den Dekreten des Staatspräsidenten in Estland können die „Regierungsgesetze" in Lettland auch verfassungsändernden Inhalt haben. Dies ergibt sich insbesondere auch aus den Vorschriften des „Gesetzes betreffend die Verkündung der Gesetze" vom 8. Juni 1934, wo u. a. davon die Rede ist, daß sich die vom Ministerkabinett angenommenen Gesetze auch auf die Verfassung des Staates beziehen können. 4) Die Dekrete des Staatspräsidenten in Estland können durch einfachen Parlamentsbeschluß außer Kraft gesetzt werden, während ein ähnliches Institut inbezug auf die „Regierungsgesetze" in Lettland nicht vorgesehen ist. 5) In rechtstheoretischer Hinsicht sind die „Regierungsgesetze" in Lettland nicht als Dekrete, sondern als Gesetze im engeren Sinne dieses Wortes zu betrachten. Denn auf Grund der Deklaration vom 18. Mai 1934 hat das Ministerkabinett nicht nur einzelne Funktionen der Legislative, sondern die Funktionen der Legislative in ihrer Gesamtheit erhalten. Das Ministerkabinett ist hierdurch somit bis auf weiteres nicht nur Exekutive, sondern auch Legislative im engeren Sinne dieses Wortes. Daher ist es auch vom begriffstheoretischen Gesichtspunkt aus nicht unzutreffend, wenn die in der Deklaration vom 18. Mai 1934 erwähnten Staatsakte nicht als „Dekrete", sondern ausdrücklich als „Gesetze" bezeichnet werden.

§ 3

Estland und Polen

Eine gewisse Ähnlichkeit besteht auch zwischen dem Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland und den auf das Dekretrecht bezüglichen Bestimmungen des polnischen Verfassungsge-

setzes vom 23. April 1935 [156]). Das polnische Verfassungsgesetz vom 23. April 1935 unterscheidet zwischen Gesetzen des Parlaments und Dekreten des Staatspräsidenten und bezeichnet sowohl die ersteren als auch die letzteren als Akte der Gesetzgebung (Art. 49). Die Dekrete des Staatspräsidenten haben Gesetzeskraft. Wo immer Verfassung oder Gesetze zur Regelung eines Einzelgebiets der Gesetzgebung ein Gesetz erfordern, kann dieses Gebiet auch durch ein verfassungsgemäß erlassenes Dekret des Staatspräsidenten geregelt werden (Art. 57). Im polnischen Verfassungsgesetz vom 23. April 1935 sind folgende Arten von Dekreten des Staatspräsidenten vorgesehen: 1) Dekrete, die auf Grund und in den Grenzen einer durch Gesetz geschaffenen Sonderermächtigung erlassen werden (Art. 55 Zf. 1); 2) Dekrete, die im Falle einer Staatsnotwendigkeit während der Zeit, in der der Sejm aufgelöst ist, erlassen werden (Art. 55 Zf. 2); und 3) Dekrete betreffend die Organisation der Regierung, die Oberhoheit über die Wehrmacht, sowie die Organisation der Regierungsverwaltung, welche jederzeit erlassen werden können und nur durch ebensolche Dekrete des Staatspräsidenten abgeändert oder aufgehoben werden dürfen (Art. 56). Die in Art. 55 der polnischen Verfassung erwähnten Dekrete können in gewisser Hinsicht mit den in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekreten, die in Art. 56 der polnischen Verfassung erwähnten Dekrete dagegen mit den in VRE § 81 vorgesehenen Dekretgesetzen verglichen werden. In unaufschiebbaren Fällen können auch Verträge mit auswärtigen Staaten durch den Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden (Art. 52 Zf. 2).

In besonders beachtenswerter Weise ist das Verhältnis zwischen dem Budgetbestätigungsrecht des Parlaments und dem Recht des Staatspräsidenten zur Inkraftsetzung des Staatshaushaltsplanes im polnischen Verfassungsgesetz vom 23. April 1935 geregelt worden (Art. 58). Der Sinn dieser Regelung besteht darin, daß der Staatspräsident zwar nicht unter allen Umständen, wohl aber dann zur Inkraftsetzung des Staatshaushaltsplanes berufen ist, wenn das Parlament seinerseits nicht bis zu einem bestimmten Termin die Budgetbestätigung erledigt hat. Die

[156]) Eine deutsche Übersetzung des polnischen Verfassungsgesetzes vom 23. April 1935 ist abgedruckt in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. V. Berlin und Leipzig 1935, Nr. 3, S. 685 u. ff.

Regierung legt dem Sejm den Staatshaushaltsplan während der Session vor, und zwar spätestens 4 Monate vor dem Beginn des Haushaltsjahres (Art. 58 Zf. 2). Die Prüfung des Haushalts hat der Sejm binnen 90 Tagen nach Vorlegung des Planes durch die Regierung — der Senat binnen 20 Tagen nach Ablauf der Frist für den Sejm — durchzuführen (Art. 58 Zf. 3). Die vom Senat vorgeschlagenen Änderungen hat der Sejm binnen 10 Tagen nach Ablauf der Frist für den Senat durchzuprüfen (Art. 58 Zf. 4). Der Staatspräsident ordnet die Veröffentlichung des Haushalts an: a) in dem Wortlaut, den die Gesetzgebenden Kammern ihm gegeben, falls Sejm und Senat den Haushalt in den vorgeschriebenen Fristen durchgeprüft haben; b) in dem Wortlaut, den ihm der Sejm gegeben, falls der Senat den Haushalt in der vorgeschriebenen Frist nicht durchgeprüft hat; c) in dem Wortlaut, den ihm der Senat gegeben, falls der Sejm in der vorgeschriebenen Frist den Haushalt oder die Änderungen des Senats nicht durchgeprüft hat; d) in dem Wortlaut des Planes der Regierung, falls weder der Sejm noch der Senat in den vorgeschriebenen Fristen den Haushalt durchgeprüft haben (Art. 58 Zf. 5). Durch diese Bestimmungen des Art. 58 der polnischen Verfassung wird verhindert, daß der Staat im Falle der Nichtbestätigung des Budgetentwurfs durch die Kammern etwa ohne Budget bleibt. Die Bestimmungen des Art. 58 werden übrigens durch die Vorschrift des Art. 60 derselben Verfassung in dem Sinne ergänzt, daß im Falle einer ausdrücklichen Ablehnung des Budgetentwurfs durch das Parlament die Ausgaben des Staates trotzdem in der in diesem Entwurf vorgesehenen Höhe geleistet werden dürfen. Der Sinn der durch die polnische Verfassung geschaffenen Regelung des Budgetrechts besteht darin, daß das Budget nicht unabhängig vom Parlament durch den Staatspräsidenten in Kraft gesetzt werden kann, wenn das Parlament seinerseits den Budgetentwurf rechtzeitig durchberaten und verabschiedet hat, daß eine Inkraftsetzung des Budgets durch den Staatspräsidenten unabhängig vom Parlament jedoch wohl möglich ist, wenn das Parlament den ihm vorgelegten Budgetentwurf nicht rechtzeitig verabschiedet oder gar als Ganzes abgelehnt hat. Diese Regelung ist insofern beachtenswert, als sie einen harmonischen Ausgleich zwischen den Befugnissen des Staatspräsidenten und den Rechten des Parlaments auf dem Gebiet der Budgetbestätigung zu schaffen versucht.

Zusammenfassung

Abschließend können die wichtigsten Grundgedanken dieser Abhandlung folgendermaßen zusammengefaßt werden:

1) Unter Dekreten sind in allgemeintheoretischer Hinsicht normative Akte zu verstehen, die sowohl Gesamtnormen, als auch Einzelnormen zum Inhalt haben können.

2) In VRE sind zwei Arten von Dekreten vorgesehen: die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Notdekrete und die in VRE § 81 erwähnten Dekretgesetze.

3) Die beiden in VRE vorgesehenen Arten von Dekreten können nur vom Staatspräsidenten erlassen werden und bedürfen zu ihrer Rechtsgültigkeit einer ministeriellen Gegenzeichnung.

4) Die in VRE § 81 erwähnten Dekretgesetze können jederzeit, die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Notdekrete dagegen nur im Falle unaufschiebbarer staatlicher Notwendigkeit erlassen werden.

5) Die Entscheidung darüber, was als unaufschiebbare staatliche Notwendigkeit im Sinne von VRE § 60 Zf. 12 zu gelten hat, steht gegenwärtig dem freien Ermessen des Staatspräsidenten zu.

6) Durch die in VRE § 81 vorgesehenen Dekretgesetze können nur die in VRE § 81 erwähnten Angelegenheiten, durch die in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekrete dagegen grundsätzlich alle Angelegenheiten geregelt werden, die der einfachen Gesetzgebung zugänglich sind.

7) Die in VRE § 60 Zf. 12 enthaltene Aufzählung jener Angelegenheiten, die dem Dekretrecht des Staatspräsidenten entzogen sind, ist im Zweifelsfalle einschränkend zu interpretieren.

8) Der Erlaß von Dekreten entsprechend VRE § 60 Zf. 12 hat zur formellen Voraussetzung, daß die Entwürfe dieser Dekrete die Rechtsform eines Gesetzentwurfs erhalten haben.

9) Die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Gesetzentwürfe und Dekrete können grundsätzlich sowohl Gesamtnormen, als auch Einzelnormen zum Inhalt haben.

10) Auch die Bestätigung der völkerrechtlichen Verträge und des Voranschlages der Einnahmen und Ausgaben des Staates kann durch die in VRE § 60 Zf. 12 erwähnten Dekrete geschehen, wenn die formellen Voraussetzungen für den Erlaß eines Dekrets vorliegen.

11) Die in VRE § 60 Zf. 12 vorgesehenen Dekrete sind mit der Fähigkeit ausgestattet, den Text älterer Gesetze abzuändern und durch einen entsprechenden neuen Text zu ersetzen.

12) Die auf Grund von VRE § 60 Zf. 12 erlassenen Dekrete können durch einen dem Vetorecht des Staatspräsidenten nicht unterliegenden Parlamentsbeschluß außer Kraft gesetzt werden.

Schrifttum

1. Anderkopp, Põhiseaduse muutmise eelnõud [Die Verfassungsänderungsentwürfe], XII õigusteadlaste päeva protokollid 1933 [Protokolle des zwölften Juristentages 1933], Õigus, Jahrg. 1933, Sonderbeilage, S. 4 u. ff.
2. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Auflage, Tübingen und Leipzig, 1901.
3. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, Leipzig 1891, Neudruck Berlin 1913.
4. Anschütz, Deutsches Staatsrecht, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, hsg. v. Holzendorff u. Kohler, 7. Auflage, Berlin und Leipzig, 1913—1915, Bd. IV
5. Arndt, Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrechte der modernen Staaten, vergleichend dargestellt, Berlin 1909.
6. Berendts, Die Verfassungsentwicklung Estlands, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XII, Tübingen 1924, S. 191 u. ff.
7. Crozat, Les Constitutions de Pologne, de Dantzig, d'Estonie et de Finlande, Toulouse 1925, S. 271 u. ff.
8. Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1918—1928, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. XVI, Tübingen 1928, S. 168 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
9. Csekey, Die rechtliche Stellung des estnischen Staatsältesten, Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. IX, Wien und Berlin 1929, Heft 1, S. 104 u. ff.
10. Csekey, Die Quellen des estnischen Verwaltungsrechts (Gesetz und Verordnung), Tartu 1930.
11. Csekey, Die Verfassungsänderung in Estland, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. IV. Berlin und Leipzig 1934, Nr. 3, S. 582 u. ff.
12. Csekey, Põhikorra muutmine Eestis [Die Verfassungsänderung in Estland], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 8, S. 354 u. ff.
13. Csekey, Die Verfassungsentwicklung Estlands 1929—1934, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 22, Tübingen 1935, S. 411 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
14. Giannini, La costituzione estone, L'Europa Orientale, IX, Roma 1929, Nr. 9/10.

15. Giacometti, Verordnungsrecht und Gesetzesdelegation, Festgabe zum Schweizerischen Juristentage 1928, Zürich 1928, S. 71 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
16. Gradovskij, Zakon i administrativnoe rasporjazenie po russkomu pravu [Gesetz und Verordnung nach russischem Recht], Sbornik gosudarstvennych znanij [Sammlung der Staatswissenschaften], Bd. I, 1874, S. 1 u. ff.
17. Grimm, Eesti Vabariigi Põhiseaduse uus muutmise seaduse eelnõu [Der neue Gesetzentwurf betreffend Änderung der Verfassung der Republik Estland], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 7, S. 311 u. ff. und Nr. 8, S. 337 u. ff.
18. Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. II, Leipzig 1888.
19. Heller, Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4, Berlin und Leipzig, 1928, S. 104 u. ff.
20. Ivanovskij, Novyja ucenija o zakone [Die neuen Lehren über das Gesetz], Juridiceskaja Letopisj [Juristische Chronik], Jahrg. III, 1892, Nr. 10, S. 198 u. ff.
21. Jans, Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra § 12-a põhjal antud seaduste ja selle § enese maksvusest [Über die Gültigkeit der auf Grund des § 12-a der zeitweiligen Regierungsordnung der Republik Estlands erlassenen Gesetze und über die Gültigkeit dieses § selbst], Õigus, Jahrg. 1921, Nr. 3, S. 62 u. ff.
22. Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung, Tübingen 1919.
23. Kaiv, Seadusandluse võimu delegatsioon [Die Delegation der gesetzgebenden Gewalt], Eesti Politseileht [Estnisches Polizeiblatt], Jahrg. 1926, S. 569 u. ff. und S. 585 u. ff.
24. Karlson, Arvustavaid märkusi D. Grimmi artiklile [Kritische Bemerkungen zum Artikel von D. Grimm], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 8, S. 359 u. ff.
25. Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatz, 2. Auflage, Tübingen 1923.
26. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925.
27. Kleesment, Dekreet uue Põhiseaduse järgi [Das Dekret nach der neuen Verfassung], Eesti Politsei [Die Polizei Estlands], Jahrg. 1934, Nr. 1, S. 1 u. ff.
28. Kliimann, Arvustavaid märkmeid ühe põhiõigusliku artikli avaldamise puhul [Kritische Bemerkungen anläßlich der Veröffentlichung eines verfassungsrechtlichen Aufsatzes], Õigus, Jahrg. 1929, Nr. 4, S. 128 u. ff.
29. Kliimann, Hääleõigus ja hääletamissund [Stimmrecht und Stimmzwang], Õigus, Jahrg. 1931, Nr. 7, S. 297 u. ff.
30. Kliimann, Administratiivakti teooria [Theorie des Verwaltungsakts], Tartu 1932.
31. Kliimann, Lineamenti di Diritto Costituzionale Estone, Estratto dall' Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi, VII, Roma 1933.

32. Kliimann, Üleminekuaja konstitutsionaalseid akte [Die konstituierenden Akte der Übergangszeit], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 9, S. 385 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
33. Kliimann, Vetoõigus [Das Vetorecht], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 1, S. 1 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
34. Kliimann, Riigivanema asendus [Die Stellvertretung des Staatspräsidenten], Õigus, Jahrg. 1934, Nr. 4, S. 145 u. ff.
35. Kliimann, Eesti iseseisvuse areng [Die Entwicklung der Selbständigkeit Estlands], Õigus, Jahrg. 1935, Nr. 2, S. 49 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
36. Kliimann, Sisekaitse [Der Binnenschutz], Õigus, Jahrg. 1935, Nr. 3, S. 97 u. ff. Dasselbe auch als Sonderdruck erschienen.
37. Korkunov, Ukaz i zakon [Verordnung und Gesetz], St. Petersburg 1894.
38. Korsakoff, La Constitution de la République d'Estonie, Revista de Drept Public, III, Nr. 3—4, Bucuresti 1928.
39. Korsakoff, Le Système constitutionnel de la République d'Estonie, Bulletin de la Société de Législation comparée, 1930.
40. Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871.
41. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Auflage, Tübingen, 1911—1914.
42. Maddison, Vabariigi valitsuse määruseandlik võim [Die Verordnungsgewalt der Regierung der Republik], Õigus, Jahrg. 1929, Nr. 9/10, S. 294 u. ff.
43. Maddison, Die Abänderung der Verfassung, Revalsche Zeitung, Jahrg. 1933, Nr. 241 u. 243.
44. Maddison und Angelus, Das Grundgesetz des Freistaats Estland vom 15. Juni 1920, Berlin 1928.
45. Mägi, Märkmeid Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seaduse puhul [Bemerkungen zum Gesetz betreffend Änderung der Verfassung der Republik Estland], Õigus, Jahrg. 1932, Nr. 2, S. 67 u. ff.
46. Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, München und Leipzig, 1924.
47. Meder, Die neue Verfassung Estlands, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VII, Heft 3, S. 127 u. ff.
48. Meder, Die neue Verfassung Estlands, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 1. Jahrg., Oktober 1934, Heft 4, S. 186 u. ff.
49. Meder, Das Dekretrecht des Staatspräsidenten in Estland, Rigasche Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Jahrg. VIII, Heft 2, S. 97 u. ff.
50. Meder, Das verfassungsändernde Ermächtigungsgesetz vom 23., 24. u. 25. Februar 1936, Zeitschrift für osteuropäisches Recht, N. F. 2. Jahrg., April 1936, Heft 10, S. 620 u. ff.
51. Merkl, Die Lehre von der Rechtskraft entwickelt aus dem Rechtsbegriff, Wiener Staatswissenschaftliche Studien, Bd. XV, Heft 2, Leipzig und Wien, 1923.
52. Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin, 1927.

53. Merkl, Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues, Verdroß' Gesellschaft, Staat und Recht, 1931.
54. Nõges, Ettepanekuid põhiseaduse muutmiseks [Vorschläge zur Verfassungsänderung], Tartu 1932.
55. Palvadre, Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise eelnõu [Der Entwurf betreffend Änderung der Verfassung der Republik Estland], Õigus, Jahrg. 1932, Nr. 2, S. 61 u. ff.
56. Palvadre, Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus [Der autoritäre Volksstaat und die neue Verfassung Estlands], Õigus, Jahrg. 1933, Nr. 10, S. 451 u. ff.
57. Pfundtner und Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht.
58. Piip, The Constitution of the Republic of Estonia, The Constitutional Review, IX, Washington 1925, Nr. 1.
59. Piip, Estlands Weg zur neuen Verfassung, Tartu 1936.
60. Rolnik, Die baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland und ihr Verfassungsrecht, Leipzig 1927.
61. Schmitt, Verfassungslehre, München und Leipzig, 1928.
62. Schmitt, Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der gesetzgeberischen Ermächtigungen (Legislative Delegationen), Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. VI, Berlin und Leipzig 1936, Nr. 2, S. 252 u. ff.
63. Seeger, Zur Lehre vom formellen und materiellen Gesetz im schweizerischen Bundesstaatsrecht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1926, S. 353 u. ff.
64. Somló, Juristische Grundlehre, Leipzig 1917.
65. Uluots, Rahvas ja ta funktsioneerimine Eesti Põhiseaduse järgi [Das Volk und sein Funktionieren nach der Verfassung Estlands], Õigus, Jahrg. 1932, Nr. 6, S. 241 u. ff. und Nr. 10, S. 433 u. ff.
66. Wenzel, Juristische Grundprobleme, I. Der Begriff des Gesetzes, Berlin 1920.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3

Abkürzungen 4

Erstes Kapitel: Rechtstheoretische Einleitung 5
§ 1. Der Begriff des Dekrets 5
§ 2. Die Rechtskraft der Dekrete 7
§ 3. Die Arten der Dekrete 12

Zweites Kapitel: Das Notdekretrecht in Estland 19
§ 1. Rechtshistorische Übersicht 19
§ 2. Rechtsdogmatische Übersicht 39
§ 3. Literaturübersicht 49

Drittes Kapitel: Die Entstehung der Dekrete 56
§ 1. Die Voraussetzungen 56
§ 2. Die Gegenzeichnung 66
§ 3. Verschiedene Einzelfragen 71

Viertes Kapitel: Die Abänderung der Dekrete 74
§ 1. Begriffliche Vorbetrachtung 74
§ 2. Das Abänderungsverfahren 76
§ 3. Die Wirkungen der Abänderung 85

Fünftes Kapitel: Der Umfang des Dekretrechts 95
§ 1. Gesetz und Dekret 95
§ 2. Der Inhalt der Dekrete 104
§ 3. Budget und Dekret 111

Sechstes Kapitel: Die staatsrechtliche Praxis 123
§ 1. Die Lage im Allgemeinen 123
§ 2. Einzelne wichtigere Dekrete 126
§ 3. Zusammenfassende Übersicht 132

Siebentes Kapitel: Die Militärdekretgesetze 135
§ 1. Begriffliche Umgrenzung 135
§ 2. Rechtshistorische Übersicht 140
§ 3. Rechtsdogmatische Übersicht 142

Achtes Kapitel: Rechtsvergleichende Übersicht 153
§ 1. Estland und Deutschland 153
§ 2. Estland und Lettland 155
§ 3. Estland und Polen 158

Zusammenfassung 161

Schrifttum 163