



## Consiglio regionale del Veneto

Questo libro proviene dalle raccolte della Biblioteca del Consiglio regionale del Veneto. Il suo utilizzo non commerciale è libero e gratuito in base alle norme sul diritto d'autore vigenti in Italia.

Per ottenerne una versione ad alta definizione a fini editoriali, rivolgersi al seguente indirizzo:

[biblioteca@consiglioveneto.it](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

Das Recht der provisorischen Gesetzgebung  
insonderheit nach bulgarischem Staatsrecht.

---

Inaugural-Dissertation

der Hohen Juristischen Fakultät  
der Badischen Ruprecht-Karls-Universität zu Heidelberg  
zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

**Jean Ibischeff.**

*Referent: Geh. Hofrat Prof. Dr. Jellinek.*



**Borna-Leipzig**

Buchdruckerei Robert Noske

1908.

1.60



Meinen Eltern!





# Inhaltsverzeichnis.

	Seite
A. Einleitung.	
§ 1. Die Berechtigung der provisorischen Gesetzgebung . .	1
§ 2. Die geschichtliche Entwicklung der provisorischen Gesetzgebung . . . . .	3
B. Besonderer Teil.	
<b>Das Recht der provisorischen Gesetzgebung nach bulgarischem Staatsrecht.</b>	
Erster Teil.	
<b>Die Möglichkeit des Eintritts der provisorischen Gesetzgebung.</b>	
I. Die Voraussetzungen.	
§ 3. 1. Verfassungsmäßige Zulässigkeit der provisorischen Gesetzgebung . . . . .	11
§ 4. 2. Die besonderen Voraussetzungen. Allgemeines .	12
§ 5. a) Der Notstand (causa proxima) . . . . .	13
§ 6. b) Die Unmöglichkeit der Parlamentseinberufung (causa remota) . . . . .	16
§ 7. II. Inhaltliche Begrenzung . . . . .	23
Zweiter Teil.	
<b>Der Erlaß des Aktes der provisorischen Gesetzgebung.</b>	
I. Der Verordnungsweg.	
§ 8. 1. Das Subjekt des Erlasses . . . . .	33
2. Die Form des Erlasses.	
§ 9. a) Gegenzeichnung. Ministerverantwortlichkeit .	35.
§ 10. b) Die Bekanntmachung . . . . .	40
§ 11. II. Das Inkrafttreten der Notverordnung . . . . .	43

Dritter Teil.

**Die Betheiligung des Parlaments an dem Akte der  
provisorischen Gesetzgebung.**

I. Die Natur der Parlamentsvorlage.

§ 12.	1. Allgemeines . . . . .	44
§ 13.	2. Die formelle Vorlage an das Parlament . .	49
	3. Die kritisch-juristische Tätigkeit (Genehmigung pro praeterito).	
	A. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit.	
§ 14.	1. Im allgemeinen . . . . .	53
§ 15.	2. a) Die formelle Prüfung . . . . .	54
§ 16.	b) Die materielle Prüfung . . . . .	56
§ 17.	B. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit . . . . .	62
§ 18.	C. Die Beschlußfassung . . . . .	65
§ 19.	D. Ministeranklagerecht . . . . .	68
§ 20.	4. Die quasilegislatorische Tätigkeit (Genehmi- gung pro futuro) . . . . .	69

II. Die Wirkung der Parlamentsvorlage.

§ 21.	1. Im allgemeinen . . . . .	70
	2. Absolute Nichtgenehmigung.	
§ 22.	a) Allgemeines . . . . .	70
§ 23.	b) Folgen der absoluten Nichtgenehmigung .	76
§ 24.	3. Absolute Genehmigung . . . . .	79
§ 25.	4. Teilweise Genehmigung, teilweise Nichtge- nehmigung . . . . .	81

C. Schluß.

**Die staatsrechtliche Qualifikation des Aktes der provi-  
sorischen Gesetzgebung.**

§ 26.	1. Die Bestimmungen der einzelnen Verfassungen und die in der Literatur vertretenen Ansichten	82
§ 27.	2. Entscheidung . . . . .	85



## Literaturverzeichnis.

---

- Arndt**, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Berlin 1904.
- Arndt**, Bemerkungen über das preußische Verordnungsrecht. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1886.
- Arndt**, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs. Leipzig und Berlin 1884.
- Arndt**, Wann verstößt der Inhalt einer Notverordnung gegen die preußische Verfassungsurkunde? Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 1889.
- Bischof**, Das Notrecht der Staatsgewalt. Gießen 1860.
- Blackston**, Commentaries of the laws of England. Bd. 4. 4. Aufl. London 1771.
- Bornhak**, Preußisches Staatsrecht. Freiburg i. B. 1888.
- Burekhard**, System des österreichischen Privatrechts.
- Cahen**, Loi et le reglement. Paris 1903.
- Djidroff**, Die konstitutionellen Prinzipien und der Rechtsstaat. In der Zeitschrift des juristischen Vereins Bd. 1 Buch 3.
- Faustin-Helie**, Les Constitutions de la France. Paris 1875—1878.
- Fischel**, Die Verfassung Englands. Berlin 1862.
- Fleischmann**, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen. In Bries Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht Heft 1. Breslau 1838.
- Friedmann**, Geschichte und Struktur der staatsrechtlichen und der kirchenrechtlichen Notstandsverordnungen. Dissert. Berlin 1903.

- v. Gerber**, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.
- Glatzer**, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung insonderheit nach preußischem Staatsrecht. In Bries Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht Heft 2. Breslau 1899.
- Goos u. Hansen**, Staatsrecht des Königreichs Dänemark. In Marquardsens Handbuch Bd. 4 II, 3 1889.
- Hänel**, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.
- Hänel**, Studien zum deutschen Staatsrecht II. 1880 bzw. 1888.
- Hansel**, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrechte. In der Zeitschrift Rostocker rechtswissenschaftlicher Studien. Leipzig 1907.
- Hatschek**, Der Ursprung der Notverordnung. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 27. Wien 1900.
- Held, Rob.**, Das württembergische Notverordnungsrecht unter Vergleich mit dem Notverordnungsrecht anderer deutscher Staaten. Stuttgart 1905.
- v. Held**, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. 1857.
- v. Jagemann**, Die deutsche Reichsverfassung. 1904.
- Jellinek**, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
- John**, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze. In Aegidis Zeitschrift für das deutsche Staatsrecht Bd. 1 1867.
- Laband**, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. Bd. 1 u. 2. Tübingen und Leipzig 1901.
- Loeke**, Two treatises of government. Bd. 2. London 1772.
- Markoff**, Können bei uns (in Bulgarien) die Gerichte die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze prüfen? In Cideben Westnik Nr. 2 1903.

- v. Martitz**, Über den Begriff des konstitutionellen Gesetzes. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36. Tübingen 1880.
- Meier, Ernst**, Das Verwaltungsrecht. In v. Holtzendorffs Enzyklopädie Bd. 1 2. Aufl.
- Messerschmidt**, Das Notverordnungsrecht nach preußischem Staatsrecht. Dissert. 1901.
- Meyer, Georg**, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Gerhard Anschütz. 6. Aufl. Leipzig 1905.
- Milukoff, P.**, Die bulgarische Konstitution. Salonichi.
- Mischler**, Österreichisches Staatswörterbuch Bd. 2 2. Hälfte Artikel Notverordnung. 1837.
- Neubürger**, Die Notverordnung nach bayrischem Staatsverwaltungsrecht. Erlanger Dissert. Borna-Leipzig 1901.
- v. Oppermann**, Das Notverordnungsrecht der preußischen Verfassung. Dissert. 1897.
- Pastouchoff**, Die Konstitution und die provisorischen Maßregeln über die Presse. In der Zeitschrift Obsto Delo 1900.
- v. Rath**, Das Notverordnungsrecht des preußischen Landes- und des deutschen Reichsstaatsrechts. Dissert. 1904.
- v. Rönne**, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 3. Aufl. 1869 Bd. 1 bezw. 5. Aufl., bearbeitet von Zorn, Leipzig 1899, Bd. 1 und 1906 Bd. 2.
- Rosin**, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. Berlin 1895.
- Schulze, Herm.**, Das preußische Staatsrecht. 2. Aufl. Bd. 2. Leipzig 1890.
- Schwartz**, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 2. Aufl. Breslau 1898.
- Seligmann**, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz usw. Teil 1. 1886.
- Sobernheim**, Das Notverordnungsrecht im deutschen Staatsrecht. Berliner Dissert. Borna-Leipzig 1904.

- Spiegel**, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrecht. 1893.
- v. Stengel**, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. In Marquardsens Handbuch II, 3 1894.
- v. Stengel**, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. 2. 1890.
- Stockmar, E. A. Chr.**, Studien über das preußische Staatsrecht III. Verordnung mit Gesetzeskraft. In Aegidis Zeitschrift für deutsches Staatsrecht Bd. 1. Berlin 1867.
- Stoerk**, Handbuch der deutschen Verfassungen. 1884.
- Tetzner**, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrecht. In der Juristischen Vierteljahrsschrift Bd. 25. Wien 1893.
- Ulbrich**, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts. 1893.
- Ulbrich**, Staatsrecht von Österreich-Ungarn. In Marquardsens Handbuch Nr. 1 V, I, 1. 1884.
- Wisiroff**, Kommentar der bulgarischen Verfassungsurkunde. Philippopol 1904.
- Zachariä**, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl. Göttingen 1867.
- Zolger**, Österreichisches Verordnungsrecht. Innsbruck 1898.
- Zöpfl**, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig und Heidelberg 1863.
-

## A. Einleitung.

---

### § 1.

#### **Die Berechtigung der provisorischen Gesetzgebung.**

In allen Ländern und zu allen Zeiten waren und sind die Gesetze das Ergebnis umfassender Vorarbeiten und eingehender Beratungen, welche in allgemeinen Volksversammlungen oder in Vereinigungen auserlesener Staatsmänner und hervorragender Gelehrten stattfanden und stattfinden. Sowohl in der Republik wie auch in der konstitutionellen Monarchie kommen die Gesetze unter Mitwirkung der Volksvertretung und des Staatsoberhauptes zustande.

In Bulgarien steht dem Fürsten unter Mitwirkung der Nationalversammlung, des Sobranie die gesetzgebende Gewalt zu. Wegen der Umständlichkeit, welche die Bewegung der Gesetzgebungsmaschine erfordert, ist gewöhnlich eine bestimmte Periode vorgeschrieben, während der die für die Bedürfnisse des Staates erforderlichen Gesetze erlassen werden: die sogen. Session.

Dies ist jedoch nur für die Zeiten des normalen Staatslebens ausreichend.

Was soll aber geschehen, wenn der Staat von irgend-einer äußeren oder inneren Gefahr bedroht wird, zu einer Zeit, in der die Nationalversammlung gerade nicht versammelt ist, und gegen diese Gefahr zur Erhaltung des Staates schleunige Abhilfe geschaffen werden muß, und diese Abhilfe normalerweise nur durch Ingangsetzung der Gesetzgebungsmaschine erfolgen kann? Soll in einem solchen Falle bis zum Zusammentritt der Nationalversammlung gewartet werden, so daß in der Zwischenzeit möglicherweise die drohende Gefahr wirklich eintritt und der Staat geschädigt wird? Hier ist es die Pflicht der Regierung, welche die Trägerin des kontinuierlichen Wesens des Staates ist, durch eine von ihr ohne Mitwirkung des Parlaments erlassene Anordnung das dem Staate drohende Übel abzuwenden zu suchen. Wenn man aber diese Verpflichtung der Regierung auf den berühmten Satz des *ius non scriptum* oder des *ius naturale: Salus populi suprema lex esto* stützen wollte, so könnte nie die Rede von einem Recht der provisorischen Gesetzgebung sein, sondern nur von einem gewalttätigen Akt seitens der Regierung, auf Willkür und Diktatur derselben beruhend. Es ist dem Konstitutionalismus zu verdanken, daß er Mittel und Wege gefunden hat, diesen an sich rein gewalttätigen Akt der Regierung in verfassungsmäßiger Weise und durch positive Bestimmungen zu regeln, indem die Verfassung das Staatsoberhaupt ermächtigte, die für die Erhaltung des Staates notwendigen — an sich nur unter Mitwirkung des Parla-

ments zulässigen — Anordnungen selbständig unter Mitwirkung des verantwortlichen Staatsministeriums zu erlassen. Um die Mitwirkung der Nationalversammlung jedoch nicht völlig auszuschalten, wurde bestimmt, daß diese außerordentlichen, durch das Staatsoberhaupt erlassenen Anordnungen dem nächsten zusammentretenden Parlamente zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Schuf man ein solches Recht der Notverordnung, der provisorischen Gesetzgebung, so wollte man es auch durch die mannigfaltigsten Bestimmungen beschränken, um seinen Charakter soviel wie möglich mit dem Mantel des Positivismus zu verdecken, damit es für eine skrupulose Regierung nicht unbrauchbar gemacht wird, für eine diktatorische Regierung dagegen nicht ohne jede Beschränkung sei.<sup>1)</sup>

## § 2.

### **Die geschichtliche Entwicklung der provisorischen Gesetzgebung.**

Die sogen. provisorische Gesetzgebung ist ein der neueren staatsrechtlichen Entwicklung angehöriges Institut, welches nur in einer „konstitutionellen“ Monarchie zur Anwendung kommen kann. Denn in der absoluten Monarchie steht dem Monarchen, dem Souverän des Staates ohnehin allein das Recht zu, Gesetze und Verordnungen

---

<sup>1)</sup> Spiegel S. 42.

zu erlassen, sie aufzuheben und sie nach seinem Belieben zu ändern. In der Republik, wo die Gesetzgebung ausschließlich in den Händen des Volkes liegt und alle Rechtssätze von der Volksvertretung ausgehen, wo der Präsident nichts anderes als ein gewähltes Organ ist, ohne jede gesetzgeberische Befugnis, entbehrt die Regelung der provisorischen Gesetzgebung ebenfalls der praktischen Bedeutung.<sup>1)</sup> Auch die „Repräsentativmonarchie in jener Gestalt, wie Montesquieu sie nach englischem Muster forderte, konnte zu einem Notverordnungsgesetz nicht führen, denn die Teilung der Gewalten kann die Kluft zwischen der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt nicht überbrücken. Wenn die gesetzgebende Gewalt ausschließlich im Schoße der Volksvertretung ruht, dann kann der Monarch nie und nimmer das Recht haben, Gegenstände, die in den Wirkungskreis der Volksvertretung fallen, selbst in den dringendsten Fällen eigenmächtig zu normieren“.<sup>2)</sup>

Hiernach müssen wir den Ursprung der provisorischen Gesetzgebung im Konstitutionalismus suchen und ihre Weiterentwicklung in dessen Weiterbildung zu erforschen suchen. In der Mitte des 19. Jahrhunderts

---

<sup>1)</sup> Georges Cahen, *La loi et le règlement* S. 332: Aber auch in den Republiken hat sich vielfach mindestens gewohnheitsrechtlich solch ein Recht der provisorischen Gesetzgebung herausgebildet.

<sup>2)</sup> Spiegel S. 2.

suchte Bischof<sup>1)</sup> den Ursprung des modernen Notverordnungsrechtes in den Instituten des heiligen römischen Reiches. Der große zwischen diesen beiden Zeitpunkten liegende Zwischenraum und die historische Diskontinuität dieser beiden Perioden macht wohl schon ohne weiteres die Behauptung Bischofs hinfällig.<sup>2)</sup> Über die geschichtliche Entwicklung der provisorischen Gesetzgebung wird in neuester Zeit eine bedeutsame Theorie von Hatschek<sup>3)</sup> vertreten, welcher die Entstehung dieses Institutes im englischen Rechte erblickt. Diese Ansicht ist jedoch meines Erachtens nicht richtig, sie beruht jedenfalls nicht auf dem positiven englischen Rechte, wo der Erlaß von Gesetzen contra legem seitens der Regierung immer ein Unrecht gewesen ist. Allerdings ist die Idee dieses Institutes in der englischen Theorie vertreten.<sup>4)</sup> Als Rechtsinstitut ist die provisorische Gesetzgebung zunächst nur im konstitutionellen monarchischen Frankreich anerkannt.<sup>5)</sup> Nach der herrschenden Ansicht ist der Art. 14 der französischen Charte vom Jahre 1714 die Rechtsquelle des Notverordnungsrechtes. Die Charte enthält eine Reihe von Bestimmungen, welche fast allen späteren Verfassungen anderer europäischer Staaten als Vorbild gedient haben. Dieser

---

<sup>1)</sup> Bischof S. 70 ff., 126 ff.

<sup>2)</sup> vgl. Hatschek S. 2 ff.

<sup>3)</sup> Hatschek S. 1 ff.

<sup>4)</sup> Blackston Bd. 4 S. 431; Locke S. 307.

<sup>5)</sup> Friedmann gegen Hatschek S. 16 ff.

Art. 14 lautet: Le roi . . . fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État.

Mehrere der Charte vorhergehende Konstitutionen enthalten ähnliche Bestimmungen wie die Charte selbst.

1. Constitution du 3. Sept. 1791: Chapitre 4 Art. I Alinéa 4:

„Au Roi est délégué le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume d'en maintenir les droits et les possessions.“<sup>1)</sup>

2. Constitution du 5. Fructidor An III Art. 144:

„Le Directoire pourvoit d'après les lois à la sûreté extérieure ou intérieure de la République.“<sup>2)</sup>

3. Constitution du 22. Frimaire An VIII Art. 47:

„Le gouvernement pourvoit à la sûreté intérieure et à la défense extérieure de l'État; il distribue les forces de terre et de mer et en règle la direction.“<sup>3)</sup>

Alle diese Bestimmungen geben dem Staatsoberhaupt das Recht, Maßregeln gegen eine Gefahr zu ergreifen, und zwar ohne jede Beschränkung, und begründen dies durch die Notwendigkeit der unbedingten Sicherheit des Staates: „la sûreté de l'État“. Art. 14 der Charte von 1814 bestimmt auch nicht mehr wie die ihm vorhergehenden Artikel

---

<sup>1)</sup> Faustin-Helie Fasz. 1—2 S. 285.

<sup>2)</sup> Faustin-Helie a. a. O. S. 449.

<sup>3)</sup> Faustin-Helie Fasz. 3 S. 581.

dieser Charte: „Le roi est chef de l'État . . . il fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État“. Hierin wie in den oben angeführten Artikeln ist die wesentliche Grundlage des Notverordnungsrechtes enthalten. Es entsprechen aber alle diese nicht dem modernen Institut der provisorischen Gesetzgebung, wo die Ausübung dieses Rechtes mit mannigfaltigen Kautelen umgeben ist. Es ist daher m. E. zweifelhaft, ob wirklich der Art. 14 der Charte die unmittelbare Rechtsquelle des modernen Rechtes der provisorischen Gesetzgebung ist. So bestimmt z. B. der Art. 92 der Konstitution vom 22. Frimaire An VIII: „Dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'État, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la constitution. Cette suspension peut être provisoirement déclarée dans les mêmes cas par un arrêté du gouvernement, le corps législatif étant en vacances pourvu que ce corps soit convoqué au plus court terme par un article du même arrêté“. <sup>1)</sup> Hier finden sich nun aber zweifellos bereits die für das heutige Recht der provisorischen Gesetzgebung maßgebenden Grundsätze. Daher scheint es mir, daß nicht Art. 14 der Charte als Urquelle des modernen Notverordnungsrechtes anzusehen ist, sondern vielmehr der eben angeführte Art. 92 der Konstitution du 22. Frimaire An VIII.

---

<sup>1)</sup> Faustin - Helie Fasz. 3 S. 575.

Jedenfalls ist für Frankreich dieses Recht zuletzt in Art. 14 der Charte enthalten. Denn nach den berück- tigten Juliordonnanzen Charles X. beeilten sich die Franzosen, um die Gesetze und die Integrität der Ver- fassung vor der Willkür des Königs zu schützen, in ihrer neuen Konstitution von 1830 diesen Artikel durch einen neuen zu ersetzen, nämlich Art. 13: „Le roi . . . fait les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois sans jamais pouvoir suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution“.

Als bald ging dieser Artikel in die belgische Kon- stitution v. 7. 2. 1831 Art. 67 über. Auch einige deutsche Staaten hatten schon die Bestimmungen des Art. 92 der Konstitution vom 22. Frimaire des Jahres VIII und des Art. 14 der Charte von 1814 übernommen, so Baden 1818, Württemberg 1819, Hessen 1820.<sup>1)</sup>

Die preußische oktroyierte Verfassung v. 5. 12. 1848, der die belgische Konstitution von 1831 zum Muster gedient hat, regelte die Notverordnung in Art. 105. Danach hat der König das Recht, in Notfällen Verord- nungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. In der paktierten Verfassung v. 31. 1. 1850 entstand Art. 63, der noch heute in Geltung ist: „Nur in dem Falle, wenn die Auf- rechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Be- seitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht ver-

---

<sup>1)</sup> Glatzer S. 17.

sammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen“. 1843 übernahm Dänemark diese Norm in seine Verfassung (Art. 25).<sup>1)</sup> Österreich im § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung v. 21. 12. 1867. Gleich darauf (1869) entstand unter Anlehnung an die preußische und österreichische Verfassung die Konstitution Serbiens, in der Art. 56 das Recht der Notstandsverordnung folgendermaßen formulierte: „Nur dann, wenn die Staatssicherheit von irgendeiner äußeren oder inneren Gefahr ernstlich bedroht ist, und die Nationalversammlung nicht tagt, darf der König auf Vorstellung des Ministerrats Verordnungen erlassen, wenn auch sonst dafür die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich sein würde. Diese Verordnungen haben die Kraft eines Gesetzes; solche außerordentlichen Gesetze müssen aber der Nationalversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorgelegt werden. In keinem Falle dürfen sich diese Verordnungen auf die Auflage von Steuern und Staatsabgaben beziehen und auch nicht die bestehenden Steuern ohne Zustimmung der Nationalversammlung ändern.“<sup>1) 2)</sup>

<sup>1)</sup> G o o s und H a n s e n in Marquardsens Handb. Bd. 4, 2 S. 35, 78.

<sup>2)</sup> Aus dem serbischen Texte übersetzt.

Diese Bestimmung der serbischen Verfassung ist mit einigen Änderungen in die bulgarische Verfassung v. 16. 4. 1873 übergegangen und hier enthalten in den Art. 47 u. 48.

Art. 47 bestimmt: „Nur dann, wenn der Staat von irgendeiner äußeren oder inneren Gefahr bedroht wird und die Nationalversammlung nicht berufen werden kann, darf der Fürst auf Vorstellung des Ministerrats und unter Verantwortung der gesamten Minister Verordnungen (naredbi) erlassen und Verfügungen (rasporejdanie) treffen, welche wie ein Gesetz obligatorische Kraft haben. Solche außerordentlichen Verordnungen und Verfügungen sind der ersten alsdann berufenen Nationalversammlung zur Genehmigung vorzulegen“.

Art. 48 lautet: „Die in dem vorigen (47) Artikel erwähnten Verfügungen dürfen sich in keinem Fall auf die Auflagen von Steuern und Staatsabgaben beziehen; eine solche kann stets nur mit Zustimmung der Nationalversammlung stattfinden“.

---

## **B. Besonderer Teil.**

### **Das Recht der provisorischen Gesetzgebung nach bulgarischem Staatsrecht.**

---

#### **Erster Teil.**

#### **Die Möglichkeit des Eintritts der provisorischen Gesetzgebung.**

##### **I. Die Voraussetzungen.**

###### **§ 3.**

##### **1. Verfassungsmäßige Zulässigkeit der provisorischen Gesetzgebung.**

Wie bereits in § 2 ausgeführt, ist die Notverordnung zwar ein üblicher, aber keineswegs wesentlicher Bestandteil der konstitutionellen Verfassungen. Wenn also eine Verfassung keine Bestimmungen über den Erlaß einer Notverordnung enthält, so ist daraus ohne weiteres die Unzulässigkeit des Erlasses einer solchen zu schließen. Würde demnach in solchen Staaten irgendwie ein Notstand eintreten, so könnte die Regierung ohne die vorgeschriebene Mitwirkung der Kammern

keinen Schritt tun, wollte sie sich nicht eines Verfassungsbruchs schuldig machen. Es stellt sich die Notverordnung immer als ein Eingriff in die verfassungsgemäß dem Parlament zugebilligte Rechtssphäre dar. „Je geringer die königliche Macht, um so größer die Machtsphäre des Königs, um so geringer sein Notverordnungsrecht.“<sup>1)</sup> Es ist daher in erster Linie Voraussetzung des Erlasses einer Notverordnung das Vorhandensein eines Notverordnungen zulassenden Verfassungsparagraphen. Dies ist, wie bereits oben (S. 10) erwähnt, auch nach der bulgarischen Verfassung der Fall, in der der Art. 47 die Zulässigkeit der Notverordnung bestimmt.

#### § 4.

### 2. Die besonderen Voraussetzungen.

#### Allgemeines.

Die provisorische Gesetzgebung ist eine außerordentliche, eine Ausnahmegesetzgebung, welche ihre Anwendung nur dann finden kann, wenn die erforderlichen Bedingungen, welche ihr Entstehen zulassen, vorhanden sind. Es erhebt sich daher die Frage, welches sind diese Voraussetzungen, worauf beruht sie, wann, für welche Fälle ist ihre Ausübung möglich. Zunächst muß nämlich, wie schon erwähnt (§ 3), die Verfassung

---

<sup>1)</sup> Hansel S. 9.

die Notverordnung überhaupt zulassen. Die Verfassungen, welche das Recht der provisorischen Gesetzgebung enthalten, stimmen, trotz ihrer verschiedenen Fassung, dennoch in den Voraussetzungen des Erlasses eines Aktes der provisorischen Gesetzgebung im allgemeinen überein. So stellen sie als erste Bedingung einen außerordentlichen Zustand in den staatlichen Verhältnissen auf: „Wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstands“ — „Wenn die Sicherheit des Landes oder die Erhaltung der ernstlich bedrohten Ordnung“ — „wenn dringende Fälle“ oder — „wenn das Staatswohl“ — „wenn ein durch das Staatswohl dringender Zweck“ usw. usw. vorliegt. Als zweite Voraussetzung bestimmen sie: — „insofern die Kammern nicht versammelt sind“ — „zu einer Zeit, wo dieser (der Reichstag) nicht versammelt ist“. Hiernach sind die Voraussetzungen der provisorischen Gesetzgebung:

1. ein Notstand;
2. das Nichtversammeltsein des Parlaments.

## § 5.

### a) Der Notstand (*causa proxima*).<sup>1)</sup>

Das wichtigste Moment, das die Veranlassung zu einer Maßregel im Wege der provisorischen Gesetz-

---

<sup>1)</sup> In einem anderen Sinne spricht Hansel S. 10 und 7 von der *causa proxima*; er versteht darunter die besonderen Voraus-

gebung gibt, ist der Notstand, d. h. nach einigen Verfassungen der anormale Zustand des Staates, motiviert durch irgend eine Gefahr; nach anderen Verfassungen die günstige Gelegenheit, für die Regierung einen Nützlichkeitszweck für die Besserung des Staatswohles zu erreichen. Hiernach sind in den Verfassungen zwei verschiedene Systeme zu unterscheiden: Das Prohibitiv- oder Abwehrsystem und das Utilitäts- oder Nützlichkeitsystem.<sup>1)</sup> Die bulgarische Verfassung ist in die erste Kategorie einzureihen; sie fordert auch eine Gefahr als Notstand, denn Art. 47 bestimmt: „Nur im Falle, wenn der Staat von irgendeiner äußeren oder inneren Gefahr bedroht ist . . .“ Ein Nützlichkeitszweck reicht daher für die Ausübung des Notverordnungsrechts in Bulgarien nicht aus. Es muß ein Moment eintreten, wo der Staat durch die Gewalt der Umstände<sup>2)</sup> gezwungen ist, eine Gefahr zu beseitigen. Ohne dieses dringende Erfordernis, ohne dieses staatliche Bedürfnis<sup>3)</sup> ist für die provisorische Gesetzgebung im Staatsleben kein Raum. Von welcher Art aber diese

---

setzungen der einzelnen Verfassungen, also Notstand und Nicht-versammeltsein der Kammern, während er unter *causa remota* (s. unten § 6) die verfassungsmäßige Zulässigkeit der Notverordnung überhaupt (§ 4) versteht. So wie hier Glatzer S. 20ff.; Spiegel S. 32.

<sup>1)</sup> Glatzer S. 24.

<sup>2)</sup> Jellinek S. 376.

<sup>3)</sup> Spiegel S. 32.

Gefahr und wann ein Notstandsfall vorhanden ist, darüber gibt keine Verfassung, auch nicht die bulgarische, Aufschluß. Infolgedessen gehen in diesem Punkte die Meinungen auseinander. Der Versuch, diese möglichen Fälle aufzuzählen, ist wegen ihrer Mannigfaltigkeit vergeblich, weshalb auch viele Schriftsteller darauf verzichtet haben. Wann ein Notstand vorliegt, ist immer Tatfrage und hängt von dem Ermessen der Regierung sowie von den jeweiligen politischen, sozialen, ökonomischen und diplomatischen Verhältnissen des Staates ab.

Art. 47 spricht von einer „äußeren oder inneren Gefahr“. Die äußere Gefahr kann von außen, z. B. von seiten einer benachbarten Staatsregierung drohen, aber auch, wenn eine Gefahr nur außerhalb des Staatsgebietes vorliegt, ohne daß sie von einer fremden Staatsregierung droht, z. B. auf dem Meere oder in den Kolonien, kann ein Notstand gegeben sein. Die innere Gefahr liegt nur innerhalb der Grenzen des Staatsgebietes. Nicht erforderlich ist, daß die Gefahr im gesamten Staatsgebiet vorhanden ist, es genügt, wenn sie sich auf einen gewissen Teil des Staates beschränkt.<sup>1) 2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Glatzer S. 25; Hansel S. 13.

<sup>2)</sup> In neuester Zeit hat Kiroff die einzelnen Fälle des Notstandes aufzuzählen versucht. Als äußere Gefahr betrachtet er: den Krieg, eine von außen drohende Epidemie, als innere Gefahr: eine Revolution, Hungersnot, Überschwemmung, innere Epidemie usw. und beschränkt die Anwendung des Notverordnungsrechts nur auf diese Fälle.

§ 6.

**b) Die Unmöglichkeit der Parlamenteinberufung (causa remota).**

Wie wir schon gesehen haben (oben S. 13), verlangen fast alle Verfassungen für die Ausübung der provisorischen Gesetzgebung als zweite Voraussetzung die Tatsache, daß „die Stände nicht versammelt sind“. Die bulgarische Verfassung weicht hiervon insofern ab, als sie das Gebiet der Ausübung der Notstandsgesetzgebung durch die Voraussetzung, daß „die Nationalversammlung nicht einberufen werden kann“,<sup>1)</sup> viel enger abgrenzt. Also nicht die bloße Tatsache des Nichtversammeltseins der Stände ist nach bulgarischem Staatsrecht erforderlich, sondern die Unmöglichkeit der Einberufung der Nationalversammlung. Dies setzt in erster Linie das Nichtversammeltsein der Nationalversammlung voraus. Also ist nach Art. 47 für die Anwendung der provisorischen Gesetzgebung zunächst erforderlich, daß der Notstand zu einer Zeit vorliegt, in der das Parlament nicht tagt. Auf die Frage, wann dasselbe nicht versammelt ist, kann man antworten: wenn es außer Session ist, wenn es durch den König vertagt ist und wenn überhaupt keine Volksvertretung vorhanden ist, d. h. wenn das

---

<sup>1)</sup> Dasselbe Erfordernis schreiben auch die kurhessische Verfassungsurkunde § 35, die braunschweigische Landschaftsordnung § 120 und der Finanznotstandsartikel 71 der japanischen Verfassungsurkunde vor.

Parlament aufgelöst ist.<sup>1)</sup> Stellt sich in diesen Fällen die Notwendigkeit heraus, daß Maßregeln im Interesse des Staatswohles zu ergreifen sind, so ist es nach den Bestimmungen des Art. 47 der Verfassung regelmäßig erforderlich, daß die Nationalversammlung einberufen wird. Kann jedoch die Einberufung infolge besonderer Umstände nicht erfolgen, so ist die Regierung imstande, diese Maßnahmen allein zu treffen und von dem Rechte der provisorischen Gesetzgebung Gebrauch zu machen.

Welches sind nun die Hindernisse, die die Einberufung des Parlamentes unmöglich machen? Hierzu führt Kiroff<sup>2)</sup> aus: „Für die Anwendung des Art. 47 ist erforderlich, daß

1. eine äußere oder innere Gefahr vorliegt und
2. daß die Nationalversammlung nicht einberufen werden kann.

Dies sind zwei Voraussetzungen, welche sich ergänzen und identifizieren. Man könnte sagen, daß die eine die Folge der andern ist: die Gefahr soll so groß sein, daß die Nationalversammlung unmöglich einberufen werden kann (berufen heißt soviel wie versammeln). Infolgedessen müssen die Gründe, welche die Gefahr veranlassen, auch diejenigen und dieselben sein, welche auch die Einberufung (Zusammenkunft) der Nationalversammlung unmöglich machen und daher materielle

---

<sup>1)</sup> So auch Spiegel S. 24.

<sup>2)</sup> Kiroff S. 9.

und physische, nicht etwa intellektuelle oder moralische (z. B. politische oder diplomatische). Es wäre wirklich ein seltener Fall, wenn die Einberufung aus anderen Gründen als aus denen der Gefahr nicht erfolgen könnte“.

Kiroff betrachtet als Gefahr einen Krieg, aber nur einen durch einen Überfall hervorgerufenen, welcher die Reise der Abgeordneten in die Hauptstadt unmöglich macht, oder wenn dieselben gefangen genommen sind; weiter eine Epidemie, bei der jeder an die Rettung seines Lebens denkt; Revolution, an welcher auch die Abgeordneten teilgenommen haben, oder während welcher alle Verkehrsmittel des Landes stocken. Dann Überschwemmung, Hungersnot, Entgleisung eines Zuges bzw. eines Sonderzuges, wobei die Mehrzahl der Abgeordneten umkommen usw. usw. Geht nun wirklich der Sinn des Art. 47 dahin, daß nur jene fast unwahrscheinlichen oder doch jedenfalls seltenen Fälle die Voraussetzungen der provisorischen Gesetzgebung sind?

M. E. entspricht diese Hermeneutik nicht den positiven Bestimmungen des Art. 47. In der Tat ist für die Anwendung der provisorischen Gesetzgebung erforderlich das Vorliegen der beiden Voraussetzungen in einer und derselben Zeit. Diese sind aber nicht eine und dieselbe, sondern zwei ganz getrennte Bedingungen, welche nicht notwendig die eine von der andern abhängen. Art. 47 bestimmt nicht: „wenn der Staat von einer inneren oder äußeren Gefahr bedroht ist, wo-

durch die Nationalversammlung nicht zusammentreten kann . . .“, sondern „wenn der Staat von irgendeiner inneren oder äußeren Gefahr bedroht ist und die Nationalversammlung nicht einberufen werden kann...“ Daher ist es nicht notwendig, daß die Unmöglichkeit der Einberufung eine Folge der Gefahr selbst ist. Sie kann auch durch andere Umstände begründet werden, welche nichts mit der Gefahr gemeinsam haben.

In der parlamentarischen Sprache werden die Begriffe Zusammenkunft und Einberufung oft im gleichen Sinne gebraucht,<sup>1)</sup> jedoch sind dies zwei juristisch verschiedene Begriffe, deren Bedeutung in diesem Falle zu unterscheiden ist. Die Zusammenkunft ist eine Folge der Einberufung, diese ist ein viel weiterer und umfassenderer Begriff. Wenn Kiroff für die Unmöglichkeit der Einberufung der Nationalversammlung materielle und physische Hindernisse verlangt, so setzt er m. E. voraus, daß eine Einberufung bei Unmöglichkeit einer Zusammenkunft der Abgeordneten eine erfolglose wäre und daher auch eine unmögliche. Er beschränkt sich also auf die Zusammenkunft der Nationalversammlung. Dagegen ist die Einberufung ein Recht der Krone, welches an politische, diplomatische und ökonomische Rücksichten und Folgen geknüpft ist und von welchem man außerordentlichweise nur in den seltensten Fällen Gebrauch machen kann. Nach Art. 127 beruft

---

<sup>1)</sup> So besonders in Bulgarien.

der Fürst jedes Jahr die Nationalversammlung zu einer ordentlichen Session ein. Wenn sich aber die Notwendigkeit einer Parlamentseinberufung zu einer Zeit der Parlamentsferien herausstellt, wenn Fragen von höchster Bedeutung für den Staat zu entscheiden sind, so ist er nach den Bestimmungen desselben Artikels berechtigt, die Volksvertretung zu einer außerordentlichen Session einzuberufen. Ob eine Frage von höchster Bedeutung ist oder nicht, hat nur die Krone zu entscheiden. Sie kann infolgedessen nach ihrem Ermessen die Nationalversammlung einberufen oder nicht.

Es ist sehr leicht zu verstehen, daß bei komplizierten Staatsverhältnissen eine außerordentliche Einberufung der Nationalversammlung auf viele Hindernisse stoßen kann, welche nichts mit dem Notstand selbst zu tun haben.<sup>1)</sup> Wenn z. B. die Notverordnung

---

<sup>1)</sup> Ein sehr interessantes Beispiel gibt uns die Lage Bulgariens im Juni 1903. Das Ministerium hatte eben gewechselt, der Staat stand in bezug auf die äußere Politik mit den europäischen Mächten, insbesondere mit der Türkei, sehr schlecht. Die neue Regierung befand sich einem von der letzten Kammer erlassenen Gesetze gegenüber, welches dem Ministerium das Regieren fast unmöglich machte. Die Regierung mußte unbedingt dieses Gesetz beseitigen. In derselben Zeit waren die türkischen Truppen drohend an der Grenze Bulgariens. Die Einberufung des Sobranié für die Beseitigung des hindernden Gesetzes würde seitens der Türkei als Vorbereitung Bulgariens zu einer Kriegserklärung angesehen worden sein (Rede des Ministers Petkoff und des Abgeordneten Taburnoff in der Verhandlung v. 25. 11. 1903) (Stenogr.

von geringerer Bedeutung ist und in keinem Verhältnis zu den Kosten und Mühen einer außerordentlichen Zusammenberufung der Volksvertretung steht.<sup>1)</sup>

Die Gefahr sowie die Einberufung der Nationalversammlung sind Dinge von subjektiver Natur, welche von dem Ermessen der Regierung abhängen und für welche eine positive Begrenzung auf bestimmte Fälle von keiner Bedeutung wäre. Das Recht der provisorischen Gesetzgebung beruht hauptsächlich auf der dringenden Notwendigkeit, Anordnungen zu erlassen. Art. 47 spricht von einer drohenden Gefahr; es wird also hierbei die Möglichkeit vorausgesetzt, daß noch alles im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung geregelt werden kann, insbesondere noch genügend Zeit vorhanden ist, die Nationalversammlung zu berufen. Wenn dagegen die Gefahr zu nahe gerückt ist, dann steht nichts anders mehr zu Gebote, als schleunigste Abhilfe zu schaffen und dies ist allein durch die „provisorische“ Gesetzgebung möglich. So ist es nicht die Gefahr allein,

---

Ber. S. 479 u. 487). Dieses hindernde Gesetz wurde von der Regierung selbständig durch Notverordnung beiseitigt und diese in der nächsten Session durch das Sobranié genehmigt.

<sup>1)</sup> Diesen Standpunkt nimmt ein der Abgeordnete Taburnoff in seiner Rede in der Verhandlung v. 25. 11. 1908 (Stenogr. Ber. S. 479). Für Preußen v. Rönne 3. Aufl. S. 188 Nr. 1; Gerber S. 152/53 Anm. 3; Zöpfl Bd. 2 S. 527; Zachariä Bd. 2 S. 173; Schulze Bd. 2 S. 34. — Dies steht ausdrücklich in der badischen Verfassung Art. 57.

welche ein Hindernis für die Einberufung der Nationalversammlung bildet, sondern vielmehr und viel häufiger die Dringlichkeit, der Mangel an Zeit, die Unaufschiebbarkeit der zu ergreifenden Maßregeln.<sup>1)</sup> Wenn daher die Nationalversammlung nur vertagt<sup>2)</sup> ist und die Notwendigkeit für den Erlaß eines Gesetzes sich herausstellt, welche wegen der Dringlichkeit keinen Aufschub

---

<sup>1)</sup> Dieses Moment der Dringlichkeit heben auch, aber in viel schärferer Weise, folgende Schriftsteller hervor: Zachariä Bd. 2 S. 173: „Es muß unmöglich sein, die Mitwirkung der Stände vorher eintreten zu lassen . . . Dies wird in der Regel nur dann der Fall sein, wenn die Stände nicht versammelt sind, auch ihre außerordentliche Einberufung den Umständen nach nicht erfolgen konnte“. Held Bd. 2 S. 30: „Wo das Gesetz es nicht ausdrücklich vorschreibt, kann die Befugnis des Monarchen, provisorische Gesetze zu erlassen, nicht davon abhängen, daß der Landtag nicht versammelt ist. Denn auch bei versammeltem Landtage ist es denkbar, daß das Erfordernis der Eile zu Akten provisorischer Gesetzgebung drängt“. Hansel S. 14: „Es läßt sich sehr gut ein Fall denken, wo die Kammern versammelt sind und trotzdem nicht die Gewähr bieten, daß sie der Dringlichkeit der Sachlage gerecht zu werden imstande sind“. Vgl. auch Zöpfl Bd. 2 S. 527. Für bulgarisches Recht Visiroff S. 48: „Von diesem Recht darf der Fürst aber nur dann Gebrauch machen, wenn die Nationalversammlung nicht einberufen werden kann, weil die Zeit zu kurz ist. (Die Not läßt nicht auf sich warten.)“

<sup>2)</sup> Die ordentliche Session der Nationalversammlung dauert in Bulgarien vom 15. Oktober bis 15. Dezember. Gewöhnlich dauern aber die Verhandlungen bis in das neue Jahr hinein. In der Weihnachtszeit ist das Sobranié auf 2 Wochen vertagt.

duldet, so ist die Regierung berechtigt, dasselbe ohne die Mitwirkung des Sobranié zu erlassen.

Ferner kann, wenn sich ein Notstand in einer Zeit herausstellt, in der das Parlament aufgelöst ist, von dem Rechte der provisorischen Gesetzgebung Gebrauch gemacht werden; denn bis auf die Wiederwahl und den Zusammentritt desselben zu warten, würde eine erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Das kann jedoch mit der Notwendigkeit des Erlasses eines Gesetzes nicht harmonieren. Ein Notstand, welcher auf längere Zeit hinaus einen Aufschub dulden kann, ist eben kein Notstand.

§ 7.

## II. Inhaltliche Begrenzung.

Die Notverordnung hat den Zweck, ein Gesetz zu vertreten. Daher ist ihr Inhalt, soweit keine Ausnahmen bestehen, alles, was auch Inhalt eines Gesetzes sein kann. Wie wir schon bemerkt haben (S. 6 ff.), enthalten die französischen Konstitutionen keine Beschränkung über den Gegenstand der Ordonnanzen. Die Konstitution vom Jahre VIII bestimmte in Art. 92, daß die Regierung, wenn die Sicherheit des Staates bedroht war, auch die Konstitution selbst suspendieren konnte. Die Staatspraxis in Frankreich lehrt uns, wie weit ein solches der Regierung verliehene Recht führen konnte. Daher suchte man nach den berüchtigten Juli-Ordonnanzen Charles X.

in dem Art. 13 der Konstitution von 1830 diese Art Ordonnanzen (außer dem Gebiete der Verfassung und der Gesetze) zu begrenzen. Die Grundrechte der Nation mußten gegen eine Willkür des Trägers des Verordnungsrechtes geschützt werden. Während in Frankreich das Notverordnungsrecht verschwand, bemühte man sich in den deutschen Staaten, da dies Recht einen praktischen Wert für die neu renovierten monarchischen Staatsformen hatte, einen Ausgleich herbeizuführen und es weiter bestehen zu lassen. So schuf man Garantien des Verfassungsrechts gegen das Notverordnungsrecht. Die Verfassung ist das Fundament des staatlichen Gebäudes, sie muß daher unberührt bleiben. Eine Aufhebung, Änderung oder Suspendierung derselben soll nur unter erschwerender Form geschehen und ist daher ausgeschlossen in der Form einer Notverordnung. Dies ist heute als allgemeines Prinzip anerkannt und fast in allen Verfassungen festgelegt.

In der serbischen Verfassung findet sich keine ausdrückliche Bestimmung über diese auf die Notverordnung bezügliche Beschränkung des Gegenstandes. Es ist daher erklärlich, daß auch in der bulgarischen Verfassung, welche sich ja eng an die serbische anschließt (s. oben S. 9 u. 10), darüber nichts enthalten ist. Der Mangel einer solchen Bestimmung in der Verfassung Bulgariens schließt jedoch nicht aus, daß der Sinn der bulgarischen Verfassung der ist, daß auch hier die Notverordnung nicht gegen die Verfassung verstoßen darf. Eine Reihe

von Bestimmungen der bulgarischen Konstitution sprechen für die Integrität der Verfassung und daher gegen die unbeschränkte Zulässigkeit der Notverordnung.

In Bulgarien steht die Verfassung über allen anderen Gesetzen. Das bulgarische System gleicht in dieser Beziehung nicht dem englischen, nach dem alle Gesetze untereinander gleich sind und von einem und demselben Parlamente erlassen werden. Es gleicht auch nicht demjenigen in Frankreich, wo die Grundgesetze zwar unter erschwerenden Formen, aber auch wie die einfachen Gesetze von einem und demselben Parlament erlassen werden. Das bulgarische Staatssystem hat vielmehr in dieser Beziehung Ähnlichkeit mit dem amerikanischen. Hier wie dort steht die Verfassung über allen Gesetzen, es ist der Erlaß eines Verfassungsgesetzes erheblich erschwert.

In Bulgarien gibt es nach Art. 85 der Verfassung zwei Arten von Nationalversammlungen: Die gewöhnliche Nationalversammlung (Obiknoveno Narodno Sobranié) und die große Nationalversammlung (Weliko Narodno Sobranié). Die gewöhnliche Nationalversammlung wird jedes Jahr zu einer ordentlichen Session einberufen und entscheidet über die Frage der einfachen (im Gegensatz zur Verfassungs-) Gesetzgebung. Die große Nationalversammlung wird nur außerordentlichweise berufen, um über die wichtigsten Fragen des Staates zu entscheiden: Suspendierung der Verfassung, Wahl eines Fürsten bezw. Regenten, Regelung des

Staatsgebietes usw. Sie hat die doppelte Zahl von Volksvertretern, wie die gewöhnliche Nationalversammlung, ihre Mitglieder werden direkt vom Volke gewählt. Die gewöhnliche Nationalversammlung ist der Verfassung gegenüber streng gebunden und muß ihre Bestimmungen genau beobachten. Ist nun in außergewöhnlichen Fällen die Regierung berechtigt, an Stelle der einfachen Nationalversammlung Anordnungen zu treffen, so ist es selbstverständlich, daß sie nicht weitergehende Befugnisse haben kann als die einfache Nationalversammlung selbst und daher auch nicht befugt ist, gegen die Verfassung zu handeln.

Einzelne Bestimmungen der Verfassung bestätigen dies ausdrücklich. So bestimmt Art. 43: „Das Fürstentum Bulgarien wird genau nach den Gesetzen regiert, welche erlassen und publiziert werden in der Art und Weise, die durch die Verfassung bestimmt ist“. Mit anderen Worten: Die Gesetze dürfen der Verfassung nicht zuwiderlaufen. Da nun die Notverordnung keine höhere Autorität wie das einfache Gesetz hat, so ergibt sich dieselbe Beschränkung auch für sie. Für die Integrität der Verfassung gibt uns auch Art. 76 der Verfassungsurkunde einen Beweis: „Sollten Ereignisse eintreten, welche die öffentliche Sicherheit bedrohen könnten, so kann der Fürst im ganzen Fürstentum oder in einzelnen Ortschaften die Geltung der Art. 73/74 außer Kraft setzen, er ist aber verpflichtet, seine Verfügungen dieser Art der nächstfolgenden National-

versammlung zur Bestätigung vorzulegen“. Art. 73 handelt von der persönlichen Freiheit, Art. 74 von der Unverletzlichkeit der Wohnung. Eine einzige Ausnahme, wo bestimmte Verfassungsbestimmungen allein durch die Krone aufgehoben werden können, gibt also nur Art. 76, nach welchem die Art. 73/74 einseitig von der Regierung aufgehoben werden können. Dagegen können andere Verfassungsbestimmungen nicht im Wege der Notverordnung aufgehoben werden. Dürfte die Krone jede Verfassungsbestimmung aufheben, suspendieren oder ändern, so wäre Art. 76 der Verfassungsurkunde überflüssig.

Das Notgesetz darf also kraft positiver Verfassungsbestimmungen keine Änderung der Verfassung zum Inhalt haben, muß sich auch von den Gebieten fern halten, die gegen die aufgestellten Grundsätze der Verfassung verstoßen. Was ist nun Verfassungsgesetz und wann verstößt eine Notverordnung gegen die Bestimmungen der Verfassung? Unbestritten ist, daß alle Bestimmungen, welche in der Verfassungsurkunde eines Staates enthalten sind, Verfassungsgesetze sind. In Preußen ist eine Reihe von Staatslehrern der Ansicht, daß auch Gesetze, welche in der Verfassung vorgesehen sind, als Verfassungsgesetze zu betrachten sind, und daher nicht Gegenstand einer Notverordnung sein können. So z. B. Schwartz,<sup>1)</sup> welcher sagt: „Alle . . . Bestim-

<sup>1)</sup> Schwartz S. 208ff. So auch Rönne 3. Aufl. S. 371 ff. und Schulze Bd. 2 S. 35.

mungen, wonach diese oder jene Materie gesetzlich geregelt werden soll, sind enthalten in der Verfassung, sind ein Teil derselben.“ Andere sind dagegen der Meinung, daß ein in der Verfassung vorgesehenes Gesetz kein Verfassungsgesetz ist und daher auch Gegenstand der Regelung durch eine Notverordnung sein kann. So Arndt<sup>1)</sup>: „Wo die Verfassung schlechthin nur ein Gesetz verlangt, ist die Notverordnung statthaft, andernfalls hätten alle Notverordnungen verboten werden müssen, die den Gesetzen zuwiderlaufen“.

M. E. ist die Verfassung das höchste Gesetz im Staate, sie ist das Ergebnis einer besonderen Gesetzgebung. Wie in den meisten konstitutionellen Staaten, so kommt auch in Bulgarien eine Verfassungsänderung nur unter erschwerender Form zustande. In Bulgarien ist die Verfassung das Ergebnis der Beratungen der großen Nationalversammlung, des Weliko Narodno Sobranié. Die Gesetze, welche von der großen Nationalversammlung erlassen werden, sind Verfassungsgesetze. Diejenigen dagegen, welche von der gewöhnlichen Nationalversammlung ausgehen, sind die einfachen Gesetze. Daher kann ein Gesetz, welches in der Verfassung vorgesehen ist, nicht als Bestandteil der Verfassung angesehen werden sowie auch eine Ausführungsverordnung nicht als Bestandteil des Gesetzes, welches

---

<sup>1)</sup> Arndt, VU. S. 126; so auch Held Bd. 2 S. 61; Gerber S. 153; Meyer S. 578; Ulbrich § 50; Bornhak Bd. 1 S. 511.

sie näher regelt, betrachtet werden kann. Daher ist die Notverordnung, welche dem Gesetze durch positive Bestimmung gleichsteht, auch da statthaft, wo die Verfassung ein Gesetz lediglich vorsieht. Es ist auch nicht einzusehen, warum Materien, welche von der Verfassung durch besonderes Gesetz zu regeln bestimmt sind, durch Notverordnung nicht geregelt werden könnten. Die „Sonderung“ ist keine höhere Qualität des Gesetzes, wodurch dasselbe etwa in die gleiche Stufe mit den Verfassungsgesetzen gestellt wird, sondern vielmehr eine Sonderung von der Verfassung, also kein Verfassungsgesetz, vielmehr ein Gesetz, welches mit der Verfassung nichts zu tun hat und das von der gewöhnlichen Nationalversammlung erlassen wird, dessen Materie zu der Kompetenz der letzteren gehört. Da die Notverordnung nur Materien regelt, die durch das gewöhnliche Sobranié zu regeln bestimmt sind, so können diese also auch Gegenstand einer Notverordnung sein.

Anders verhält es sich mit den Materien, deren Regelung durch ausdrückliche Verfassungsbestimmung nur unter vorheriger Mitwirkung der Nationalversammlung erfolgen darf,<sup>1)</sup> wie dies insbesondere nach Art. 48

---

<sup>1)</sup> Unzweifelhaft ist für preußisches Staatsrecht die Notverordnung dort ausgeschlossen, wo die Verfassungsurkunde „ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz“ fordert. Vgl. Arndt, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 444; Glatzer S. 35.

der bulgarischen Verfassung der Fall ist. Dieser Artikel lautet: „Die in dem vorigen Artikel (47) erwähnten Verfügungen dürfen sich in keinem Fall auf die Auflage von Steuern und Staatsabgaben beziehen, welche stets mit der Zustimmung der Nationalversammlung stattfindet“. Hier wie auch überall dort, wo die vorherige Mitwirkung des Sobranié für die Regelung gewisser Gegenstände erforderlich ist, ist der Weg der provisorischen Gesetzgebung unzulässig.

Von Bedeutung ist auch noch die Frage, ob die authentische Interpretation der Verfassung überhaupt bezw. einzelner Verfassungsbestimmungen Inhalt einer Notverordnung sein kann oder nicht. Zunächst ist festzustellen: fällt die authentische Interpretation in das Gebiet der Verfassung selbst, oder ist sie Gegenstand eines Verfassungsgesetzes oder eines einfachen Gesetzes? Schwartz<sup>1)</sup> und Arndt<sup>2)</sup> sind der Meinung, daß die authentische Interpretation der Verfassungsurkunde außerhalb des Gebietes der Verfassung liegt, daher auch Gegenstand eines einfachen Gesetzes und folgerichtig auch einer Notverordnung sein kann. Der gegenteiligen Ansicht sind Fleischmann<sup>3)</sup> und Bornhak.<sup>4)</sup> Nach Ansicht dieser letzteren liegt eine Verfassungsänderung vor, wenn Vorschriften der Verfassung authentisch inter-

---

<sup>1)</sup> Schwartz S. 338.

<sup>2)</sup> Arndt, VU. S. 351.

<sup>3)</sup> Fleischmann S. 115.

<sup>4)</sup> Bornhak Bd. 1 S. 527.

pretiert werden, da die authentische Interpretation des Gesetzes dieselbe Eigenschaft hat wie das Gesetz selbst. Die letztere Ansicht ist als die richtige anzusprechen. Denn die authentische Interpretation hat zum Gegenstand die Auslegung der Verfassung selbst. Liegt ein Zweifel über den Willen des Gesetzgebers wegen des unklaren Wortlautes der Verfassung vor, so wird der Text, um diesen Zweifel zu beseitigen, geändert und durch ein neues Gesetz authentisch interpretiert werden müssen. Daher ist es nicht nur der Wille des Gesetzgebers, sondern auch die materielle positive Verfassungsbestimmung, welche getroffen wird. Das Gesetz wird extensiv oder restriktiv interpretiert. In solchem Falle liegt eine Ergänzung oder eine Beschränkung der Verfassung vor. Ergänzung oder Beschränkung sind aber Verfassungsänderungen und können daher nur in den für eine Verfassungsänderung vorgeschriebenen erschwerenden Formen der Gesetzgebung erfolgen, sie gehören daher in keinem Falle in den Bereich der einfachen Gesetzgebung, können also auch nicht im Wege der provisorischen Gesetzgebung geregelt werden.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> So auch Meyer S. 551f.: „Die Gesetzgebung besteht teils im Erlaß neuer, teils in der Abänderung und der Aufhebung bestehender Normen, teils in authentischer Interpretation. Letztere erscheint zwar formell als die Auslegung eines Gesetzes, aber sie ist nicht wie die doktrinale Interpretation an logische Schlußfolgerungen gebunden und daher imstande, neues Recht zu schaffen“.

Es ist allgemein anerkannt,<sup>1)</sup> daß die Notverordnung auch für die Regelung des Budgets statthaft ist. Für Bulgarien hat jedoch diese Frage keine Bedeutung, da für den Fall, daß der Etat nicht zustande kommt, Art. 122 der bulgarischen Verfassung Platz greift, welcher bestimmt: „Wenn die Nationalversammlung nicht einberufen werden kann und Ausgaben notwendig sind, die keinen Aufschub zulassen, so hat das Budget des letzten Jahres volle Geltung unter Verantwortlichkeit der Minister, bis deren Verfügungen von der nächsten Nationalversammlung bestätigt werden“.

---

<sup>1)</sup> vgl. Glatzer S. 40.

---

## Zweiter Teil.

### Der Erlaß des Aktes der provisorischen Gesetzgebung.

---

#### I. Der Verordnungsweg.

##### § 8.

#### I. Das Subjekt des Erlasses.

Sind nun alle für die Anwendung der provisorischen Gesetzgebung erforderlichen Bedingungen und Voraussetzungen vorhanden, so fragt es sich weiter, wem steht die Ausübung dieses Notverordnungsrechtes zu?

Der Erlaß von Notverordnungen ist ein Souveränitätsrecht. Ausüben der Souveränität ist der konstitutionelle Monarch. Hieraus erfolgt, daß das Subjekt des Notverordnungsrechtes der Landesherr ist. Der Erlaß eines Aktes der provisorischen Gesetzgebung, der in die Form einer Verordnung gekleidet ist, gehört also auch zu der Kompetenz des Fürsten einer konstitutionellen Monarchie. Auch die bulgarische Verfassung bezeichnet in Art. 47 <sup>1)</sup> als Träger des Notverordnungs-

---

<sup>1)</sup> In Preußen enthält die Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung über das Subjekt dieses Rechtes; aus der Fassung

rechts den Fürsten. Das Recht, Verordnungen zu erlassen, darf nun durch Delegation auch untergeordneten Organen übertragen werden. Wie ist es mit dem Notverordnungsrecht? Darf z. B. ein Minister allein eine solche Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft erlassen? Art. 47 steht in der Verfassungsurkunde unter dem Abschnitt „von den Gesetzen“. Es handelt also von einem Gesetz, das ausnahmsweise nur von einem der beiden gesetzgebenden Organe erlassen werden kann. Die Notverordnung ist hiernach von rein gesetzgeberischer Natur, da es sich inhaltlich um die Äußerung des souveränen Staatswillens handelt.<sup>1)</sup> Daher kann auch von einem Erlaß derselben durch untergeordnete Organe keine Rede sein.<sup>2)</sup> Das Recht der provisorischen Gesetzgebung wird also in Bulgarien

---

des Art. 63 ergibt sich aber, daß der König Träger des Notverordnungsrechts ist. Vgl. Glatzer S. 43.

<sup>1)</sup> Glatzer S. 43.

<sup>2)</sup> Mischler und Ulbrich Bd. 2 2. Hälfte S. 1707: „Zur Erlassung dieser Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft ist in Österreich nur der Kaiser berufen, weil durch eine solche Verordnung, wenn auch beschränkt und bedingt, eigentlich doch ein Akt der Gesetzgebung gesetzt wird (denn die Verordnung wäre an sich auch nicht provisorisch aufzutreten imstande!), und weil daher eine solche Verordnung auch nur von demjenigen höchsten Staatsorgane erlassen werden soll, welches die Gesetze gibt, wenn auch dieses höchste gesetzgebende Organ in diesen Fällen ausnahmsweise nicht an alle rechtlichen Formen der Gesetzgebung gebunden sein kann.“ Vgl. auch Spiegel S. 22.

lediglich vom Fürsten bzw. vom Regenten ausgeübt.<sup>1)</sup> Bei der Ausübung dieses Rechtes ist aber noch die Mitwirkung der Minister erforderlich.

## 2. Die Form des Erlasses.

### § 9.

#### a) Gegenzeichnung, Ministerverantwortlichkeit.

Der konstitutionelle Monarch ist dasjenige Organ im Staate, durch dessen Sanktion alle offiziellen Akte dieses Staates den Stempel der Rechtsgültigkeit erhalten. Da der Monarch aber von aller Verantwortlichkeit frei ist, so ist es ein konstitutionelles Bedürfnis, daß jeder vom Souverän erlassene Akt unter Gegenzeichnung eines Ministers erfolgt, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Die Notverordnung als ein Ausnahmegesetz, daß nur von einem der beiden gesetzgebenden Organe erlassen wird, unterliegt ebenfalls diesem Prinzip und bedarf sogar einer größeren Verantwortlichkeit. So kommt es, daß in den meisten Verfassungen bezüglich der Notverordnung das Gesamtministerium für verantwortlich erklärt wird. Einige Verfassungen bezeichnen dies ausdrücklich mit den Worten: „Gegenzeichnung des gesamten Ministeriums“, andere: „unter Verantwortung des gesamten Staatsministeriums“; wieder andere

---

<sup>1)</sup> Alle Verfassungen geben dem Fürsten allein dieses Recht; nur im Deutschen Reich ist der Kaiser bei der Ausübung des Notverordnungsrechts an die vorherige Zustimmung des Bundesrats gebunden.

erfordern beides. Manche Verfassungen erwähnen weder etwas von einer Gegenzeichnung noch von einer Verantwortung.<sup>1)</sup>

Die preußische Verfassung erfordert nur die Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums, nicht ist erforderlich die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums.

Die Verfasser der bulgarischen Konstitution haben unter Beibehaltung der Fassung des serbischen Textes „auf Vorstellung des Ministerrats“ noch die auch in der preußischen Verfassungsurkunde enthaltene Bedingung hinzugefügt: „unter kollektiver Verantwortung der Minister“. Es fragt sich nun, muß ein Akt der provisorischen Gesetzgebung zur Begründung der Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums formell von allen Ministern unterzeichnet werden oder genügt die Gegenzeichnung eines Ministers, wie es bei der einfachen Verordnung der Fall ist. Hier werden zwei verschiedene Ansichten vertreten. Hinsichtlich der preußischen Verfassungsurkunde sind Bornhak,<sup>2)</sup> Bischof,<sup>3)</sup> Rönne<sup>4)</sup> und Meyer<sup>5)</sup> der Meinung, daß

---

<sup>1)</sup> Die serbische Verfassung bestimmt: „auf Vorstellung des Ministerrats“; die japanische, welcher im übrigen die preußische Verfassung zum Vorbild gedient hat, erwähnt nichts von einer solchen Ministerverantwortlichkeit.

<sup>2)</sup> Bornhak Bd. 1 S. 514.

<sup>3)</sup> Bischof S. 111.

<sup>4)</sup> Rönne Bd. 1 S. 374.

<sup>5)</sup> Meyer S. 520.

die Verantwortlichkeit und die Gegenzeichnung zwei untrennbare Begriffe sind, daß die eine die Folge der anderen ist und daß somit als Konsequenz die Notverordnung von allen Ministern gegengezeichnet werden müsse.

Die gegenteilige Meinung wird vertreten von Arndt,<sup>1)</sup> Stengel,<sup>2)</sup> Glatzer,<sup>3)</sup> Schwartz.<sup>4)</sup> Nach ihnen ist die Gegenzeichnung eines Ministers bei der Notverordnung genügend, das Gesamtministerium ist aber verantwortlich, wenn auch nur ein Minister gegengezeichnet hat.

Hinsichtlich der bulgarischen Verfassung steht Markoff auf dem letzteren Standpunkte, während Kiroff<sup>5)</sup> sich der ersteren Ansicht anschließt. Dieser letzteren Auffassung möchte ich jedoch nicht beitreten. Art. 18 bestimmt nämlich: „Die Verfügungen des Fürsten haben nur dann Kraft, wenn sie von den betreffenden Ministern unterzeichnet sind, welche alle Verantwortung für dieselben auf sich nehmen. Jeder Regierungsakt bedarf zu seiner Rechtsgültigkeit der Gegenzeichnung wenigstens eines Ministers“. Dieses ist auch ausdrücklich bestimmt in Art. 154: „Jeder offizielle Akt, welcher Art er auch immer sein mag,

---

<sup>1)</sup> Arndt 5. Aufl. S. 248 Anm. 2.

<sup>2)</sup> Stengel S. 174.

<sup>3)</sup> Glatzer S. 46 bes. Anm. 2 u. 3.

<sup>4)</sup> Schwartz S. 208 Ziff. 4.

<sup>5)</sup> Kiroff S. 11.

der vom Fürsten unterzeichnet wird, muß entweder von allen Ministern oder vom betreffenden Ressortminister gegengezeichnet sein“. Hieraus folgt, daß für das bulgarische Recht die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums nur eine instruktionelle und keine obligatorische, d. h. zur Gültigkeit des betreffenden Aktes notwendig erforderliche Vorschrift ist. Art. 47 bestimmt nur die Verantwortung, nicht aber die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums. Sämtliche Minister sind daher bei Erlaß einer Notverordnung verantwortlich, wenn nur der betreffende Ressortminister gegengezeichnet hat. Fällt die durch die Notverordnung zu regelnde Angelegenheit in das Ressort aller Minister, so genügt die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten. Ein Minister, welcher mit dem Erlaß einer Notverordnung nicht einverstanden ist, dieselbe aber trotzdem duldet, übernimmt damit die Verantwortlichkeit, es sei denn, daß er sofort seine Entlassung nimmt.<sup>1)</sup> Die Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums ist demnach rechtlich nicht erforderlich, wohl aber zulässig. Diese Ansicht wird auch durch die staatsrechtliche Praxis, insbesondere die Bul-

---

<sup>1)</sup> vgl. auch Schwartz S. 207: „... eine Übernahme (der Verantwortung) findet gar nicht statt, vielmehr werden die Minister, sie mögen die Verantwortung übernehmen wollen oder nicht, verantwortlich gemacht; . . . sie können die Verantwortung gar nicht übernehmen, sie können sich ihr nur entziehen, indem sie vorher ihr Amt niederlegen“.

gariens unterstützt.<sup>1)</sup> Als Folge seiner Ansicht führt Kiroff noch an, daß ein nicht vollzähliges Kabinett nicht befugt sei, eine Notverordnung zu erlassen bezw. zu veranlassen. Dieser Standpunkt ist aber unhaltbar, denn er führt dahin, daß ein solches Ministerium überhaupt beschlußunfähig wäre und es keinen Ministerrat der doch den Vorschlag zum Erlaß einer Notverordnung

---

<sup>1)</sup> I. Mit Ukas Nr. 404 v. 27. 5. 1881 (Staatsblatt Nr. 34) sind durch provisorische Regelung spezielle Militärgerichte mit besonders delegierten Regierungsvertretern eingerichtet worden. Der Ukas ist auf Vorstellung des Ministerrats erlassen und nur vom Ministerpräsidenten Ernrot gegengezeichnet worden. Der Hinweis trägt die Unterschrift von 4 Ministern.

II. Von demselben Datum ist die Notverordnung mit Ukas Nr. 416 (Staatsblatt 1881 Nr. 36), wodurch der Minister des Innern bevollmächtigt wird, die nötigen Maßregeln gegen die Presse zu unternehmen und Strafen anzudrohen. Der Ukas ist, ebenfalls vom Ministerpräsidenten allein gegengezeichnet, der Hinweis trägt die Unterzeichnung von 3 Ministern.

III. Der Ukas Nr. 468 v. 6. 6. 1881 (Staatsblatt Nr. 38) über Angelegenheiten der außerordentlichen Kommissäre ist wiederum nur von einem Minister unterzeichnet und enthält den Hinweis auf 3.

IV. Der Ukas Nr. 158 v. 16. 8. 1886 (Staatsblatt Nr. 79), wodurch das ganze Land in Belagerungszustand erklärt wird, ist auf Vorstellung des Ministerrats erlassen und trägt die Unterzeichnung des Ministerpräsidenten und des Ministers des Innern.

V. Der Ukas Nr. 71 v. 5. 6. 1900 (Staatsblatt Nr. 119) ist nur vom Justizminister, und der Ukas v. 14. 6. 1903 (Staatsblatt Nr. 128) nur vom Minister des Innern unterzeichnet.

machen muß, geben würde. M. E. können jedoch in einem solchen Falle die vorhandenen Minister eine Notverordnung beschließen, sind aber dann um so mehr verantwortlich.

§ 10.

**b) Die Bekanntmachung.**

Wenn die Notverordnung einmal zustande gekommen ist, d. h. wenn ihr verfassungsmäßiger Inhalt von den kompetenten Organen (Fürst, Ministern) in der gesetzlich erfordernten Weise — auf Vorstellung des Ministerrats, nach Erteilung der Sanktion, unter Gegenzeichnung wenigstens eines Ministers — festgestellt ist, so ist ihre Ausfertigung vollendet. Die Verordnungsurkunde muß noch das Datum der erteilten Sanktion enthalten, weil gerade aus diesem Datum wichtige Formerfordernisse — Zeit des Erlasses, der Feststellung des Inhalts — zu erkennen sind.<sup>1)</sup> Hiermit erlangt die Notverordnung ihre formelle rechtsgültige Existenz. Nachdem sie mit dem Staatsstempel versehen worden ist, muß die Verordnungsurkunde in die Gesetzsammlung einregistriert werden. Um Rechtsverbindlichkeit für die Staatsuntertanen zu erhalten, muß aber weiter die Verordnung verkündet, d. h. in dem offiziellen Publikationsblatt — in Bulgarien ist dies der „Derjaven Westnik“ — genau abgedruckt werden.

---

<sup>1)</sup> vgl. für Österreich Zolger S. 260.

Diese Verkündigung der Notverordnung muß nach bestimmten üblichen Formen erfolgen. Außer dem wörtlichen Abdruck des Textes der Notverordnung muß dieselbe noch enthalten:

1. Die Verwendung des Ausdrucks „Notverordnung“ (Wremeni Naredbi — Provisorische Maßregeln);
2. die Erwähnung des Art. 47, wenn mit anderen verbunden, auch dieser;<sup>1)</sup>
3. die Angabe, daß die Verordnung „auf Vorstellung des Ministerrats“ erlassen ist;
4. das Datum des Beschlusses des Ministerrats;
5. unter dem Abdruck des Urtextes die Erwähnung, daß die Urkunde dieser Notverordnung mit dem Staatsstempel versehen und in die Gesetzsammlung einregistriert worden ist; endlich
6. das Datum und die Nummer der Einregistrierung in das Gesetzsammlungsbuch und die Unterschrift des Verwahrers des Staatsstempels. (Dies ist gewöhnlich der Justizminister.)

Im allgemeinen wird sie auch noch den Hin-

---

<sup>1)</sup> Es ist sehr oft vorgekommen, daß die Artikel 47 und 76 bei Erlaß einer Notverordnung zusammentreffen. Das kommt nur daher, daß dieser von der Befugnis des Fürsten, die persönliche und Wohnungsfreiheit zu suspendieren, spricht. Bei Belagerungszustand besonders sind diese beiden Artikel untrennbar.

weis auf die Veranlassung ihres Erlasses enthalten.<sup>1) 2)</sup>

<sup>1)</sup> Die Form einer Notverordnung in Bulgarien ist regelmäßig folgende:

U k a s.

Nr. 71.

Wir Ferdinand I.

von Gottes Gnaden und durch den Willen des Volks

Fürst von Bulgarien

Machen allen Unseren rechtläubigen Untertanen bekannt:

Auf Vorstellung unsers Justizministers mit Antrag vom 5. Juni 1900 und nach Beschluß des Ministerrats vom 5. selben Monats, haben wir bestätigt und bestätigen auf Grund des Art. 47 provisorische Maßregeln gegen die Preßvergehen:

I. Wegen Vergehen gegen die Presse . . . . .

Erlassen in Sophia den 5. Juni 1900.

In der Urkunde mit eigener Hand Seiner Königlichen Hoheit unterzeichnet: Ferdinand.

Gegezeichnet:

Justizminister

Pescheff.

Die Urkunde ist mit dem Staatsstempel versehen und am 5. Juni 1900 unter Nr. 71 einregistriert worden.

Der Verwahrer des Staatsstempels:

Pescheff.

<sup>2)</sup> Es ist üblich, daß dieser Hinweis nichts anderes ist als der Antrag des Ministerrats. . . . „Das Ministerium hatte sich entschlossen, alle seine Handlungen buchstäblich nach der uns durch die Verfassung gegebenen Freiheit einzurichten. . . . Diese unsere Sorge und unser außerordentliches Pflichtbewußtsein wurden mißverstanden von den oppositionellen Fraktionen . . . , welche durch die Presse begonnen haben, die Bevölkerung zum Unge-

§ 11.

## II. Das Inkrafttreten der Notverordnung.

In der bulgarischen Verfassung findet sich keine ausdrückliche Bestimmung darüber, wann die in ordnungsgemäßer Weise bekanntgemachte (§ 10) Notverordnung in Kraft tritt. Auch für das Inkrafttreten der gewöhnlichen Gesetze findet sich eine derartige Bestimmung in der Verfassung Bulgariens nicht.

Doch hat sich ebensowohl für die Gesetze als auch für die Verordnungen gewohnheitsmäßig herausgebildet, daß sie mit dem Tage der Publikation in dem staatlichen Anzeiger, dem Derjaven Westnik in Kraft treten, und zwar mit dem Ablauf des Verkündigungstages. Dasselbe muß demnach auch für die Notverordnung gelten und wird auch praktisch so gehandhabt.

---

horsam aufzufordern.“ „Aus diesem Grunde hat sich die Regierung Ihrer Königlichen Hoheit mit tiefstem Bedauern gezwungen gesehen, von ihrer höchst freisinnigen Anschauung der Preßfreiheit abzuweichen und auf Grund des Art. 47 der Verfassung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit durch den oben erwähnten Ukas die nötigen Maßregeln zu treffen.“

---

## Dritter Teil.

### Die Beteiligung des Parlaments an dem Akte der provisorischen Gesetzgebung.

#### I. Die Natur der Parlamentsvorlage.

##### § 12.

##### I. Allgemeines.

Es handelt sich nunmehr um die Erörterung der Frage, wem die Prüfung der Rechtsgültigkeit des Aktes der provisorischen Gesetzgebung zusteht. Fällt die Prüfung unter die Kompetenz der richterlichen Gewalt oder ist die Notverordnung nur der parlamentarischen Prüfung unterworfen? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir zunächst feststellen, wem die Prüfung des Gesetzes überhaupt obliegt. Hierüber ist eine umfangreiche Literatur entstanden, in der zwei Ansichten sich gegenüberstehen. Einige Schriftsteller geben dem Richter das Recht der Prüfung der Gesetze, bevor er dieselben anwendet. Andere entziehen dem Richter diese Befugnis gänzlich und räumen sie ausschließlich der gesetzgebenden Körperschaft ein. Diese beiden Ansichten

sind auch in Bulgarien vertreten.<sup>1)</sup> M. E. ergibt sich die Beantwortung dieser Frage aus dem Texte der Verfassung selbst. Art. 49 derselben bestimmt nämlich: „Nur die Nationalversammlung hat das Recht, zu entscheiden, ob bei der Veröffentlichung eines Gesetzes alle in der Verfassungsurkunde angegebenen Bedingungen erfüllt sind“. Folglich ist, wenn ein Gesetz von den Organen, welchen die Verfassung das Recht der Gesetzgebung verliehen hat, beschlossen, publiziert und bereits durch die vollziehende Gewalt in Kraft gesetzt ist, dieses Gesetz verbindlich für jedermann und besonders für die Richter, deren Amt lediglich die Anwendung dieses Gesetzes ist. Für die Gerichte ist erforderlich und genügend, daß das Gesetz nach den Bestimmungen des Art. 46 der Verfassung publiziert ist,<sup>2)</sup> ohne Rücksicht darauf, ob es verfassungsmäßig oder nicht, ob es zweckmäßig oder nicht ist.

Wie verhält es sich nun mit der Prüfung der provisorischen Gesetze? Im Jahre 1900 verweigerte

---

<sup>1)</sup> Kiroff S. 32ff.; Pastouchoff S. 149ff.; Djidroff Bd. 1 Buch 3 S. 27 geben dem Richter das Recht der Prüfung der Gesetze, während Markoff S. 2 sich dagegen ausspricht.

<sup>2)</sup> Art. 46 bestimmt: „Nach der Bestätigung des Fürsten muß das Gesetz in seinem vollen Texte veröffentlicht werden. Bei der Veröffentlichung des Gesetzes muß erwähnt werden, daß dasselbe von der Nationalversammlung angenommen worden ist. Kein Gesetz hat Kraft und Geltung, ehe es nicht veröffentlicht wurde“.

das Landgericht in Sofia die Anwendung der provisorischen Maßregeln gegen die Presse vom 5. Juni desselben Jahres. Dies ist von einigen Schriftstellern als richtig anerkannt und verteidigt worden.<sup>1)</sup> Nach ihrer Ansicht müssen die Gerichte, bevor sie ein provisorisches Gesetz anwenden, sich erst von der Verfassungsmäßigkeit desselben überzeugt haben. Unter Verfassungsmäßigkeit sollen nicht nur die formellen Kriterien des provisorischen Gesetzes verstanden sein, sondern auch die materiellen, so z. B. der Inhalt, die Notwendigkeit, die Zweckmäßigkeit usw.

M. E. haben die Gerichte sowohl die Gesetze als auch die Notverordnungen anzuwenden, wenn sie gehörig publiziert sind, die Verfassungsmäßigkeit dagegen darf ein Richter nie seiner Kognition unterwerfen. Um dies zu begründen, müssen wir zunächst sehen, ob die Regierung, wenn sie auf Grund des Art. 47 eine Notverordnung erläßt, als Organ der vollziehenden oder der gesetzgebenden Gewalt handelt. Art. 47 steht in der Verfassungsurkunde unter dem Abschnitt: „Von den Gesetzen“. Der Gegenstand der provisorischen Anordnungen, welcher in normaler politischer Lage des Staates zu der Kompetenz der Nationalversammlung gehört, hat gesetzlichen Charakter. Der Text der Verfassung gibt diesen Maßregeln die „Kraft eines Ge-

---

<sup>1)</sup> Kiroff S. 37ff.; Pastouchoff S. 148; dagegen Markoff S. 2.

setzes“. Wenn die konstituierende Nationalversammlung einem politischen Organ das Recht gegeben hat, Anordnungen mit der Kraft eines Gesetzes zu erlassen, wenn auch nur in außerordentlichen Fällen, so ist es selbstverständlich, daß dieses Organ nicht als ein vollziehendes, sondern als ein gesetzgebendes Organ handelt. In diesem Falle haben die Verfasser der Konstitution dem Fürsten unter Mitwirkung des Ministerrats die gesetzgeberische Befugnis in gleicher Art wie auch der Nationalversammlung gegeben. Die Regierung, einmal unter dem Schutze des Art. 47, ist nicht mehr von der richterlichen Gewalt erreichbar, welche nach Art. 43 der Verfassung die Verfassungsmäßigkeit der Verhandlungen jener als gesetzgebendes Organ nicht beurteilen kann. Die konstituierende große Nationalversammlung in Tirnovo ist, als sie der Regierung die Gesetzgebungskompetenz erteilte, aus praktischen Gründen von dem Prinzip der Teilung der Gewalten abgewichen. Hieraus folgt aber nicht die Notwendigkeit, daß man auch die richterliche Gewalt durch Verleihung eines Prüfungsrechtes erweitern wollte. Dies würde, falls die Regierung das ihr verliehene Recht mißbrauchen wollte, den Mißbrauch nicht hindern können, sondern die Sachlage nur noch verschlimmern.

Die Verfassung zählt die Bedingungen auf, unter welchen die vollziehende Gewalt Anordnungen, die an sich der legislativen Gewalt unterstehen, selbständig erlassen kann. Diese Voraussetzungen sind aber rein

politischer Natur und unterliegen durchaus nicht der richterlichen Prüfung. Denn es ist nicht Sache der Gerichte, zu beurteilen, wann der Staat in Gefahr und wann die Einberufung der Nationalversammlung unmöglich ist. Stellt sich heraus, daß der Inhalt der Notverordnung der Verfassung zuwiderläuft, so sind die Richter trotzdem verpflichtet, dieselbe anzuwenden, denn hier kennen die Gerichte nicht die Absicht der Regierung. Die natürliche Scheu vor der politischen Verantwortung und vor der gerichtlichen Verantwortung dem Staatsgerichtshofe gegenüber ist in solchen Fällen das Schutzmittel gegen einen etwaigen Mißbrauch des Notverordnungsrechts seitens der Regierung. Da außerdem jeder Richter nach seinem Ermessen die Frage beurteilt, so kann es vorkommen, daß die provisorischen Gesetze in einem Teil des Staatsgebietes trotz ihres verfassungswidrigen Inhaltes als zulässig angesehen und daher auch angewendet werden. In einem anderen Teile wird sich der Richter vielleicht nur an die Verfassungswidrigkeit halten, ohne weiter den Zweck dieses Gesetzes in Betracht zu ziehen, und dasselbe nicht anwenden. Es geht also m. E. den Richter nichts an, was Inhalt des provisorischen Gesetzes ist, in welchem Zustand des Staates dasselbe erlassen ist und aus welchem Grunde der Monarch diese Anordnungen getroffen hat. Für die Richter und Behörden ist ausreichend, daß die provisorischen Maßregeln von dem Fürsten durch einen Ukas auf Antrag des Ministerrates auf Grund des Art. 47

erlassen sind. Alles weitere ist von rein politischem Charakter und Gegenstand der Auslegung der Verfassung und gehört nicht zur Kompetenz des Richters.

Hieraus folgt, daß der Richter in keinem Falle befugt ist, die Verfassungsmäßigkeit der provisorischen Maßregeln zu prüfen. Dieses Recht steht einzig und allein der Nationalversammlung zu, und zwar nach näherer Bestimmung der Art. 45, 47 Abs. 2 und 49.

### § 13.

#### **2. Die formelle Vorlage an das Parlament.**

Mit dem Erlasse der Notverordnung sind alle durch Art. 47 der Regierung verliehenen Rechte erschöpft. Dies trifft aber nicht zu, soweit die durch die Verfassung der Regierung nunmehr auferlegten Pflichten in Betracht kommen. Der Abs. 2 in Art. 47 bestimmt nämlich: „Solche außerordentliche Verordnungen und Verfügungen sind der ersten alsdann einberufenen Nationalversammlung zur Genehmigung vorzulegen“. Ob dies eine außerordentliche oder die nächste ordentliche Nationalversammlung ist, bestimmt Abs. 2 nicht. Jedenfalls ist aber hier diese letztere gemeint, denn der erwähnte Absatz fordert nicht: eine erste alsbald zu berufende, sondern die erste alsdann berufene Nationalversammlung.<sup>1)</sup> Es ist jedoch die Annahme gerechtfertigt, daß

---

<sup>1)</sup> Dies wird auch durch die Praxis bewiesen. Fast alle Notverordnungen sind in der nächsten ordentlichen Sessions-

die Regierung verpflichtet ist, eine außerordentliche Nationalversammlung dann zu berufen, falls eine ordentliche Sessionsperiode nicht stattfindet, vorausgesetzt natürlich, daß die Notverordnung ihren Zweck erreicht hat und die Gefahr noch weiter besteht.

Der Kernpunkt der provisorischen Gesetzgebung liegt gerade in dieser Bestimmung des Abs. 2. Wäre diese Voraussetzung der Parlamentsvorlage in Abs. 2 nicht aufgestellt, so wäre die Bezeichnung der Notverordnung als eines provisorischen Gesetzes widersinnig und unverständlich. Ist jene Voraussetzung aber vorhanden, so wird damit die Dauer der Notverordnung von dem Votum der Nationalversammlung abhängig gemacht und die Notverordnung erhält dadurch den eigentümlichen Charakter des Provisoriums. Einen Termin für die Vorlage, nach dem Beginn der Sessionsperiode, bestimmt Art. 47 nicht. Es ist aber, wegen der Wichtigkeit der Sache, anzunehmen, daß die Vorlage alsbald nach der Zusammenkunft der Volksvertretung erfolgen muß.

Was hat nun aber zu geschehen, wenn die Regierung der Nationalversammlung die provisorischen Maßregeln nicht zur Verabschiedung vorlegt? Welches

---

periode von der Regierung der Nationalversammlung vorgelegt worden. Wisiroff dagegen ist der Meinung, daß eine außerordentliche Session sobald wie möglich nach dem Erlasse der Notverordnung einberufen werden solle, der die Notverordnung zur Prüfung vorgelegt werden müsse.

Verfahren soll bei einem solchen Verhalten der Regierung beobachtet werden? Der Nationalversammlung steht die Befugnis zu, in diesem Falle die Vorlegung der provisorischen Gesetze zu verlangen und bei Verzögerung seitens der Regierung dieselben aus eigenem Antriebe zu prüfen.<sup>1)</sup> Diese Kompetenz schöpft die Nationalversammlung sowohl aus dem ihr durch Art. 105 Nr. 7 der Verfassung zustehende Recht, Untersuchungen über alle Regierungshandlungen der Minister anzustellen, als auch aus Art. 107, wonach jeder einzelne Volksvertreter das Recht hat, Fragen an die Regierung zu richten, welche zu beantworten die Minister verpflichtet sind.

Nicht minder ist das Parlament berechtigt, die Prüfung einer Notverordnung von selbst zu unternehmen, da es auf Grund des Art. 106 der Verfassung Untersuchungskommissionen über die Handlungen der Regierung einsetzen kann.

Ob die Nationalversammlung die Prüfung verlangt

---

<sup>1)</sup> So auch für Preußen Rönne 3. Aufl. Bd. 1 S. 193; Schulze Bd. 2 S. 236; Glatzer S. 54; Gerber S. 153 Anm. 4: „Es wird die Pflicht der Regierung sein, das oktroyierte Gesetz sofort zur Verabschiedung zu bringen; tut sie das nicht, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Ständeversammlung befugt ist, aus eigenem Antriebe darüber zu beschließen, selbst wenn ihr die Initiative nicht zusteht. Denn es steht nichts im Wege, daß sie einen solchen Beschluß zum Inhalte einer Adresse an die Krone macht“.

hat oder nicht, jedenfalls hat die Regierung durch ihr passives Verhalten ihre vorgeschriebene Pflicht nicht erfüllt. Folgt nun daraus, daß die Regierung eine Verfassungsverletzung begangen hat? Zweifellos liegt hier eine formelle Verfassungsverletzung vor, denn der Regierung ist in jedem Falle die Vorlage der Notverordnung zur Rechtspflicht gemacht.<sup>1)</sup> Die Unterlassung der Vorlage führt daher die Verantwortlichkeit der Minister herbei.

Es kann nun auch der Fall vorkommen, daß trotz der rechtzeitigen Vorlage der Notverordnung durch die Regierung die Nationalversammlung zu keinem Beschluß oder sogar zu keiner Verhandlung gelangt, z. B. wenn sie mit anderen viel wichtigeren Dingen beschäftigt ist und jene ganz übersehen hat — das dürfte jedenfalls nur bei Notverordnungen von geringer Wichtigkeit vorkommen —, oder daß die Nationalversammlung plötzlich aufgelöst wird.

Sollte nun in einem solchen Falle die Regierung auf Grund des Art. 110 der Verfassung: „Jedes Gesetzesprojekt und jeder Vorschlag, welcher im Parlament vorgelegt ist, darf, wenn darüber kein endgültiger Beschluß gefaßt ist, zurückgenommen werden“, die Notverordnung zurücknehmen in der Annahme, sie hätte ihrer Pflicht zur Vorlage genügt? Art. 110 spricht nur von Gesetzesprojekten und Vorschlägen; die Notverordnung ist dagegen ein bereits in Kraft getretener Akt,

---

<sup>1)</sup> So auch Glatzer S. 54 und Spiegel S. 178.

ein verbindliches Gesetz, eine schon bestehende, regelmäßig allerdings nur unter der Bedingung der erfolgten Zustimmung der Nationalversammlung entstandene Rechtsnorm, welche hier ausnahmsweise noch der nachträglichen Mitwirkung dieser unbedingt bedarf. Die Vorlage der Notverordnung kann daher nicht mehr von der Regierung zurückgenommen werden. Man könnte noch einwenden, daß die Notverordnung durch die Nichttätigkeit der Nationalversammlung wegen der Geringfügigkeit derselben stillschweigend genehmigt ist. Dies ist aber auch nur für die Gesetzesvorschläge gültig und nur für die Verwerfung dieser, nicht aber auch für die Genehmigung, denn eine solche durch Stillschweigen kennt die Verfassung nicht. Vielmehr muß die Notverordnung bei der nächsten Zusammenkunft der Nationalversammlung durch dieselbe einer erneuten Prüfung unterzogen werden, wenn nicht die nachträgliche Mitwirkung des Parlaments bei einer Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft eine rein illusorische werden soll.

### **3. Die kritisch-juristische Tätigkeit: „Genehmigung pro praeterito“.**

#### **A. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit.**

##### § 14.

##### 1. Im allgemeinen.

Die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Notverordnung kann sich nur darauf beziehen, festzustellen, ob über-

haupt und besonders zur Zeit ihres Erlasses die verfassungsmäßigen Voraussetzungen vorhanden waren oder nicht. Hier handelt es sich nicht darum, daß ein neues Gesetz auf verfassungsmäßigem Wege zustande kommen soll, sondern einzig und allein um die Integrität der Verfassung selbst. Die Frage, um deren Beantwortung es sich handelt, ist daher die: ist die Regierung bei Erlaß der betreffenden Verordnung über ihre gesetzliche Kompetenz hinsichtlich des Verordnungsrechtes hinausgegangen oder nicht? — Da die Ausübung der provisorischen Gesetzgebung durch formelle und materielle Schranken begrenzt ist, so ist die Prüfung der Rechtsgültigkeit der Notverordnung eine doppelte: einmal eine formelle, sodann eine materielle Prüfung.

## § 15.

### 2. a) Die formelle Prüfung.

Die Notverordnung, ausgefertigt, sanktioniert, kundgemacht unter Beobachtung aller vorgeschriebenen Formalitäten, ist für alle verbindlich. Jeder ist verpflichtet, sie zu befolgen, und insbesondere haben die Gerichte sie anzuwenden. Wenn die provisorischen Maßregeln schon bei der parlamentarischen Prüfung angelangt sind, so ist anzunehmen, daß alle für ihre Gültigkeit erforderlichen Formalitäten des Erlasses erfüllt sind. Denn andernfalls wäre die Notverordnung überhaupt nicht zur Entstehung gelangt, sie wäre für

niemand verbindlich und dürfte auch vom Richter nicht angewandt werden. Deshalb ist die formelle Prüfung der Notverordnung seitens der Nationalversammlung nicht von hoher Bedeutung, denn sie setzt voraus, daß alle Formalitäten an sich erfüllt sind. Der Beschluß hierüber hat also in jedem Falle nur deklaratorische Bedeutung. Um trotzdem jeden Zweifel zu vermeiden, wird die formelle Prüfung nicht als überflüssig angesehen werden können, da doch immerhin eine Formvorschrift verletzt sein könnte. Der parlamentarischen Prüfung unterliegt zunächst die Urkunde der Notverordnung, d. h. jene Originalnotverordnung, die die eigenhändigen Unter- und Gegenzeichnungen der Organe trägt, welche sie erlassen haben. Hierbei ist in erster Linie zu untersuchen, ob die Notverordnung auf Antrag des Ministerrats dem Monarchen vorgelegt worden ist, oder ob nicht derselbe aus eigener Initiative und ohne die Beratung des Staatsministeriums den Erlaß dieser vorgenommen hat. Sodann ist zu prüfen, ob der Erlaß der provisorischen Maßregeln in allen Stadien der Ausfertigung unter genauer Beobachtung der Formvorschriften erfolgt ist, so z. B. Gegenzeichnung wenigstens eines Ministers, verfassungsmäßige Erteilung der Sanktion durch eigenhändige Unterschrift des Staatsoberhauptes, Datum der Erteilung der Sanktion. Nachdem die Originalurkunde nach allen Richtungen geprüft worden ist, geht das Parlament zur Prüfung der durch das Gesetzblatt allgemein bekannt gemachten Notverordnung über. In

dieser Phase hat die Nationalversammlung sich von der Übereinstimmung des Textes der Originalurkunde mit demjenigen der abgedruckten Verordnung zu überzeugen; ferner von der gehörigen Kundmachung derselben, weiterhin von der Hervorhebung der Anordnung als „provisorischer Maßregel“ sowie von dem Hinweis auf Art. 47 usw. — mit einem Worte, von allen äußeren Merkmalen, die für die verbindliche Existenz der Notverordnung erforderlich sind. Nicht minder untersteht der Prüfung der Nationalversammlung die Frage, ob die Notverordnung freiwillig seitens der Regierung dem Parlamente zur Prüfung vorgelegt ist, oder ob diese letztere die Initiative selbst ergriffen hat.

## § 16.

### b) Die materielle Prüfung.

Eine viel schwierigere Frage ist die Prüfung der Notverordnung hinsichtlich ihrer materiellen Voraussetzungen. Der Gegenstand der formellen Prüfung ist ein positiver, auf fest bestimmten Regeln ruhend. Hier jedoch hat die Prüfung rein subjektiven Charakter, da nur relative und Ermessungsgründe für sie maßgebend sind. Der Reihenfolge der Voraussetzungen des Art. 47 folgend, hat die Nationalversammlung in erster Linie zu untersuchen, ob die äußere oder innere Gefahr zur Zeit des Erlasses der provisorischen Maßregeln vorhanden war oder nicht. Mehrfach ist in den Verhand-

lungen der Nationalversammlung die Frage aufgeworfen worden, ob man die Prüfung über das Vorhandensein einer Gefahr der Kompetenz des Parlaments entziehen sollte. Nach der dort zur Geltung gelangten Auffassung ist die *causa proxima* eine rein politische Frage, die nur von dem subjektiven Ermessen der Regierung abhängt.<sup>1)</sup> Diese Meinung entbehrt nicht jeder Begründung, denn einmal kennt das Parlament nicht die Absichten der Regierung; sodann ist die Möglichkeit der Untersuchung seitens der Nationalversammlung, ob eine Gefahr in jener Zeit des Erlasses der provisorischen Maßregeln vorhanden war oder nicht, zu eng begrenzt. Wenn man aber andererseits diese Prüfung gänzlich der parlamentarischen Kompetenz entziehen wollte, würde man

---

<sup>1)</sup> Der Abgeordnete Christo Jwan Poppoff sagte in der Verhandlung v. 13. 11. 1903 (Stenogr. Prot. S. 416): „Wer hat zu prüfen, ob eine Gefahr vorliegt oder nicht? Im gegebenen Falle liegt zuerst dem Kabinett, welches die Regierung des Vaterlandes führt, die Pflicht ob, zu untersuchen, ob eine solche Gefahr vorhanden ist oder nicht. Dann erst kommt die Reihe an die Nationalversammlung, das Vorliegen dieser Gefahr zu prüfen. Die Nationalversammlung muß folgendes in Betracht ziehen: Wenn die Regierung subjektiv überzeugt ist, daß eine Notverordnung notwendig ist, und sie das ihr nach Art. 47 zustehende Recht ausübt, so kann objektiv gerade das Gegenteil der Fall sein. Jedenfalls hat das Ministerium seine Gründe und darf nicht ohne weiteres beschuldigt werden, denn wir sind keine Götter und können nie die Verhältnisse, wie sie nach der Ansicht der Regierenden vorliegen, recht beurteilen“.

den Gebrauch dieses Rechtes viel leichter machen und das Erfordernis bezüglich der äußeren oder inneren Gefahr ihm nicht beigelegt haben. Das ist aber nicht der Fall: Die Voraussetzung des Vorliegens einer Gefahr ist eine positive Schranke und unterliegt unbedingt der parlamentarischen Prüfung. Jedoch ist es der Regierung gestattet, ihre Gründe für den Erlaß der Notverordnung in der Nationalversammlung anzugeben und den Stand der damaligen Verhältnisse soviel wie möglich klarzulegen.

In zweiter Linie hat sich das Sobranié mit der Rechtfertigung, mit der *causa remota*: „Wenn die Nationalversammlung nicht einberufen werden kann“, zu beschäftigen. Wie schon oben erwähnt,<sup>1)</sup> besteht in fast allen anderen Verfassungen dieses Moment in der Tatsache, daß das Parlament nicht versammelt ist, so daß die Prüfung dieser Frage angesichts jenes augenfälligen Zustandes keine Schwierigkeiten bereitet. Anders verhält es sich aber, wenn, wie nach der bulgarischen Verfassung, die Prüfung der Unmöglichkeit der Einberufung des Parlaments in Frage kommt. Hier soll untersucht werden, aus welchen Gründen die Einberufung nicht erfolgen konnte, eine Frage, die nicht weniger politischer und subjektiver Natur ist wie die *causa proxima*.<sup>2)</sup> Jeder objektive Anhaltspunkt bei der Beur-

<sup>1)</sup> vgl. oben S. 8ff., 16f.

<sup>2)</sup> Einen sehr interessanten Fall zeigt der Zustand Bulgariens im Jahre 1903. Vgl. hierzu S. 20 Anm. 1.

teilung dieser Frage fehlt der Nationalversammlung. — Das einzige, worüber sie wirklich Kenntnis haben kann, ist nur das, daß die Kammer in jener Zeit des Erlasses der Notverordnung außer Session war. Aus welchen Gründen sie aber nicht einberufen werden konnte, das ist wieder eine Frage, die nur dem Ermessen der Regierung anheimgestellt ist. Trotz alledem unterliegt auch diese *causa remota* der parlamentarischen Prüfung aus demselben Grunde, wie auch die *causa proxima*, und zwar deshalb, weil dies ein durch die Verfassung vorgeschriebenes Erfordernis des Erlasses der Notverordnung ist.

Was die Prüfung des Inhalts der Notverordnung betrifft, so hat die Nationalversammlung festzustellen, daß nicht solche Materien, deren Regelung nach der Verfassung in Form einfacher Gesetze ausgeschlossen ist, den Gegenstand der erlassenen Notverordnung bilden. Ist eine Verfassungsänderung durch die Notverordnung erfolgt, so muß die Nationalversammlung unter allen Umständen die Anordnung verwerfen und die Minister verantwortlich machen.

Hier erhebt sich die weitere Frage, ob die Nationalversammlung eine Notverordnung überhaupt noch dann weiter zu prüfen hat, wenn dieselbe eine Aufhebung oder Abänderung der Verfassung zum Inhalt hat.

Wie bereits erwähnt, gibt es in Bulgarien zwei Arten von Nationalversammlungen: das gewöhnliche *Sobranié*, welchem die sogen. „einfache“ Gesetzgebung

zusteht (Verhandlung über Gesetzesprojekte, Feststellung des Budgets und allerlei finanzielle Anordnungen, Interpellation an die Regierung usw.), und das große Sobranié, welchem die höchste gesetzgebende Gewalt zusteht (Änderung des Staatsgebietes, Wahl eines Staatsoberhauptes bezw. Regenten, Revision und Abänderung der Verfassung). Für die Verfassungsänderungen kann das gewöhnliche Sobranié höchstens der großen Nationalversammlung einen Vorschlag machen (Art. 167). Aufhebung oder Änderung der Verfassung sind Befugnisse, die außerhalb der gesetzmäßigen Kompetenz der gewöhnlichen (in diesem Sinne der prüfenden) Nationalversammlung liegen. Wenn daher die Notverordnung einen Gegenstand der Verfassung zum Inhalt hat, der im ersten Augenblick der Prüfung sich als solcher herausstellt, so muß die Nationalversammlung, nachdem sie sich davon überzeugt hat, die Prüfung der Notverordnung aufgeben und die Regierung veranlassen, die Notverordnung dem großen Sobranié vorzulegen. Streng juristisch genommen ist kein anderer Weg zu finden, denn würde die gewöhnliche Nationalversammlung die Prüfung der Notverordnung weiter fortsetzen, so würde dies zur Folge haben, daß das gewöhnliche Sobranié die Verfassung revidieren könnte, sie würde damit aber ihre Zuständigkeit überschreiten. Geht sie noch weiter und genehmigt sie sogar die Notverordnung, so würde daraus folgen, daß es dem Sobranié möglich wäre, die Verfassung zu ändern oder aufzuheben.

Was die Genehmigung einer verfassungsändernden Notverordnung für ihre Vergangenheit betrifft, so weicht die Praxis von dieser Ansicht ab.<sup>1)</sup> Dies ist nicht zu verwerfen, denn die Genehmigung einer verfassungsändernden Notverordnung nur pro praeterito hat dieselbe Bedeutung wie die Verwerfung derselben pro futuro. Wenn auch das einfache Sobranié nicht berechtigt ist, die Verfassung zu revidieren, so ist es wenigstens berechtigt und sogar verpflichtet, die Verfassung zu schützen, und wenn es eine verfassungsändernde Verordnung verwirft oder nur für die Vergangenheit genehmigt, so überschreitet es nicht seine Zuständigkeit.

Was die endgültige Genehmigung, d. h. sowohl pro praeterito als auch pro futuro einer verfassungsändernden oder gar aufhebenden Notverordnung betrifft, so darf das gewöhnliche Sobranié unter keinen Umständen eine solche vornehmen, ohne daß es selbst eine verfassungswidrige Handlung begeht.

---

<sup>1)</sup> So die provisorischen Maßregeln über die Preßfreiheit vom 5. 6. 1900. Durch diese Notverordnung wurden die Art. 79, 80 u. 81 geändert. Trotzdem wurden sie von der gewöhnlichen Nationalversammlung pro praeterito genehmigt, nicht aber auch pro futuro. Seit demselben Augenblick hörte die Verordnung zu existieren auf, und die erwähnten Artikel traten wieder in Kraft.

§ 17.

**B. Die Prüfung der Zweckmäßigkeit.**

Ist die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung geprüft, so hat die Nationalversammlung weiter zu untersuchen, ob die Notverordnung zur Zeit ihres Erlasses notwendig war oder gar nicht. Allerdings ist dies eine Frage, die nicht mehr zur juristischen Behandlung der Notverordnung gehört, denn hier geraten wir in das Gebiet der reinen Politik.<sup>1)</sup> Trotzdem ist die Nationalversammlung berechtigt, die Zweckmäßigkeit der Notverordnung zu prüfen.

Selbst wenn nun die Regierung alle erforderlichen Formvorschriften bei dem Erlaß der provisorischen Maßregeln erfüllt hat, sowohl formelle als auch materielle, so fragt sich doch immer noch weiter: waren diese Maßregeln überhaupt und besonders zu jener Zeit notwendig? Sind sie erlassen worden für ihren eigentlichen Zweck — die Beseitigung der Gefahr selbst (sei

---

<sup>1)</sup> So Held S. 31. Vgl. auch Bornhak Bd. 1 S. 510: „Wollte sich aber der Landtag in eine Prüfung der Frage vertiefen, ob der Erlaß der Notverordnung notwendig war, so kann diese Handlungsweise eine politische Bedeutung haben, staatsrechtlich ist sie ebenso gleichgültig, als wenn der Landtag irgendein Buch oder ein Gemälde (dies geht m. E. allerdings zu weit) seiner Kritik unterziehen wollte. Über die Frage der Notwendigkeit der Verordnung entscheidet einzig und allein der König unter Zuziehung des Staatsministeriums“.

es direkt oder indirekt)? Es ist der Fall denkbar, daß die Regierung bei Gelegenheit der kritischen Lage des Staates ein Gesetz erlassen hat, welches einen ganz anderen Zweck verfolgte, der nichts mit der Gefahr zu tun hatte. — Wenn die Ansichten der Nationalversammlung und der Regierung auseinandergehen, wenn das Parlament behauptet, daß die durch die Regierung getroffenen Maßregeln nicht zweckmäßig wären, so steht es der Nationalversammlung frei, die Genehmigung zu erteilen oder sie zu versagen. Jedenfalls können die Untersuchungen im Gebiete der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Notverordnung seitens des Parlaments nicht so eingehend sein. Aber auch wenn die Regierung darüber eine Auskunft erteilt, aus welchem Grunde sie selbst die Notverordnung für zweckmäßig und notwendig angesehen hat, so wird die Nationalversammlung, selbst wenn sie die Notverordnung für nicht zweckmäßig und nicht notwendig hält, dennoch die Regierung keiner verfassungswidrigen Handlung beschuldigen dürfen.<sup>1)</sup>

Es kann aber noch der Fall vorkommen, daß trotz der verfassungswidrigen Entstehung der Notverordnung ihr Erlaß seitens der Regierung nur in der Absicht erfolgt ist, den Staat vor einer Gefahr zu schützen. Selbstverständlich ist in einem solchen Falle trotz der

---

<sup>1)</sup> So auch Held S. 91: „Jedenfalls kann ein Minister weder die Zweckmäßigkeit noch den Erfolg einer provisorischen Maßregel zu verantworten haben“.

Nützlichkeit der Notverordnung und der ersichtlichen guten Absicht der Regierung das Parlament berechtigt, die Nichtgenehmigung der Notverordnung wegen der Gesetzwidrigkeit auszusprechen; eine andere Frage ist hierbei die Verantwortlichkeit des Ministeriums, welchem in einem solchen Falle zweifelsohne Indemnität erteilt werden wird.

Es wurde schon oben (S. 14f.) erwähnt, daß ein Nützlichkeitszweck für die Ausübung des Notverordnungsrechts, insbesondere nach bulgarischem Staatsrecht nicht ausreichend ist. Die Grenze zwischen der Nützlichkeit und der Notwendigkeit ist aber äußerst unbestimmt. Die Notwendigkeit ist in weiterem Sinne des Begriffes nichts anderes als der höchste Grad der Nützlichkeit. Ob die eine oder die andere der Grund des Erlasses der provisorischen Maßregeln war, ist wieder eine Ermessensfrage, worüber Parlament und Regierung einig werden müssen.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Burckhardt Bd. 1 S. 31: „Die Beurteilung, ob eine dringende Notwendigkeit vorhanden ist, steht dem Monarchen und den unter ihrer Verantwortung gegenzeichnenden Ministern zu“. Spiegel (S. 36) bemerkt: „daß die Entscheidung darüber, ob die Notwendigkeit zur Erlassung der Notverordnung gegeben und ob diese Notwendigkeit eine dringende sei, eine diskretionäre ist, deren Beantwortung man der Regierung vollständig überlassen muß“.

§ 18.

**C. Die Beschlußfassung.**

Die Verhandlung über die Notverordnung unterscheidet sich von allen anderen Vorlagen (Gesetzesvorschlag, Budget usw.). Nicht wie bei diesen bedarf die Prüfung der Notverordnung einer dreifachen Lesung. Hier kann schon nach der ersten Lesung eine Entscheidung getroffen werden sowohl über die Genehmigung, als auch über die Verwerfung der Notverordnung. Wenn die Notverordnung aus mehreren Paragraphen besteht, so steht es der Nationalversammlung frei, für jeden Teil separat abzustimmen. Es ist jedoch unmöglich, einen Teil zu genehmigen und ihm Gesetzeskraft zu verleihen, einen anderen zu verwerfen und ihm jede rechtliche Wirkung zu entziehen.<sup>1)</sup> Die Notverordnung muß ganz genehmigt oder ganz verworfen werden. Wird nur ein Paragraph genehmigt oder nicht genehmigt, so ist die ganze Verordnung als genehmigt oder verworfen zu betrachten.<sup>2)</sup>

Die Beschlußfassung der Prüfung über die Notverordnung drückt die Nationalversammlung mit den Worten: Genehmigung oder Nichtgenehmigung aus. Hat die Nationalversammlung die Genehmigung erteilt, so bedeutet das: der Notverordnung ist ihre Rechts-

---

<sup>1)</sup> vgl. Spiegel S. 189 u. 190; Glatzer S. 78; John S. 270: „Es ist niemals möglich, einzelne Bestimmungen für rechtsgültig, andere dagegen für ungültig zu erklären“.

<sup>2)</sup> So auch Glatzer S. 78 und Spiegel S. 190.

verbindlichkeit für die Vergangenheit zuerkannt. Durch die Prüfung ist bewiesen worden, daß die Notverordnung nach allen gesetzlichen und verfassungsmäßigen Vorschriften zustande gekommen ist, daß sie ein rechtsgültiges und rechtsverbindliches Gesetz ist, und daß daher auch ihre Wirkung eine gesetzmäßige war.

Spricht dagegen die Nationalversammlung die Nichtgenehmigung der Notverordnung aus, so ergibt sich daraus, daß die Notverordnung trotz ihrer Verbindlichkeit und Wirkung in der Vergangenheit nicht nach den gesetzlichen Vorschriften erlassen worden ist und ihre bisherige Existenz auf verfassungswidriger Grundlage beruht hat. Mit der Versagung der Genehmigung wird ihr alle Verbindlichkeit für die Zukunft entzogen.

Wie bereits bemerkt (oben S. 65), muß der Beschluß die ganze Verordnung treffen, nicht also nur einen Teil derselben. Außerdem duldet aber auch die Notverordnung keine Änderungen. Gehen daher die Ansichten der Nationalversammlung und der Regierung auseinander, schlägt die Regierung eine Änderung der Notverordnung vor und ist das Sobranié nicht damit einverstanden, oder umgekehrt, so bleibt nichts übrig, als die Notverordnung durch ein Gesetz außer Kraft zu setzen und an ihrer Stelle ein neues Gesetz vorzuschlagen, welches dann die gewünschte Änderung zum Inhalt haben wird.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> vgl. Glatzer S. 81; auch Laband Bd. 1 S. 280 Anm. 1: „Die Genehmigung muß pure erteilt werden. Genehmi-

Bevor wir die Erörterung der parlamentarischen Tätigkeit verlassen, erscheint noch die Behandlung eines Punktes von Bedeutung zu sein. Mehrfach ist nämlich in den Verhandlungen des Sobranié die Frage aufgeworfen worden, ob ein von ihr gefaßter Beschluß über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung einer Notverordnung von einem anderen einem der nächsten Parlamente einer nochmaligen Prüfung unterzogen werden könnte. Dies ist jedoch zu verneinen; denn hat die Nationalversammlung ihre Zustimmung zur Notverordnung erteilt, so liegt in diesem Akte schon die vollständige förmliche Willensäußerung des Staates. Wie jedes andere Gesetz kann daher die genehmigte Notverordnung nur durch ein neues derogierendes Gesetz beseitigt werden, wenn sie ungünstig oder zwecklos erscheint. Auch wenn das Sobranié umgekehrt eine verworfene Notverordnung wiederherstellen wollte, so könnte es dies nicht ohne ein neues Gesetz tun.

Was dagegen die Ministerverantwortlichkeit in diesem Falle betrifft, so kann jedes Parlament den Beschluß der vorherigen Nationalversammlung, die Minister anzuklagen, einer Revision unterziehen. Sind daher die Minister grundlos beschuldigt oder von aller Verantwortlichkeit entbunden worden, so darf das nächste

---

gung einer solchen Verordnung unter Abänderung derselben gilt als Verwerfung, verbunden mit der Aufstellung eines neuen Gesetzentwurfes. Es ergibt sich dies aus dem formalen Charakter der Genehmigung“.

Parlament diese Beschlußfassung nachprüfen, denn die Entscheidung über die Schuld oder Nichtschuld der Minister ist hier nur eine provisorische und entbehrt der gesetzlichen Rechtskraft. Anders wenn über die beschuldigten Minister schon durch richterliches Urteil endgültig erkannt worden ist. Dieses Urteil kann durch das Parlament nie beseitigt werden.

§ 19.

**D. Ministeranklagerecht.**

Mit dem Rechte der provisorischen Gesetzgebung hängt eng zusammen das Recht der Ministeranklage, welches auf den Fall einer Verfassungsverletzung und eines dem Fürstentum zugefügten Schaden beschränkt ist (Art. 155 der Konst.). Die Minister sind wegen Vorsatz, Absicht (Dolus) und grober Fahrlässigkeit (*culpa lata*) verantwortlich. Der Vorschlag zur Anklage eines Ministers muß schriftlich der Nationalversammlung vorgelegt werden, alle Beschuldigungen einzeln aufgezählt enthalten und wenigstens von einem Viertel der Mitglieder der Nationalversammlung unterzeichnet sein (Art. 156 der Konst.).

Um die Minister vor Gericht zu stellen, ist bei der Abstimmung eine Zweidrittelmajorität der anwesenden Mitglieder des beschlußfähigen Parlaments notwendig (Art. 157 der Konst.). Die Minister werden von einem

eigenen Staatsgerichtshof gerichtet (Art. 158 der Konst. und Gesetz betr. die Ministeranklage vom 2. 9. 1880).

§ 20.

**4. Die quaisilegulatorische Tätigkeit.  
„Genehmigung pro futuro“.**

Hat die Prüfung durch die Nationalversammlung das Resultat ergeben, daß die Notverordnung verfassungsmäßig zustande gekommen ist und in der Vergangenheit wie ein Gesetz gegolten hat, so schreitet das Parlament zu einer ganz anderen Beratung, nämlich, der Notverordnung auch für die Zukunft Rechtsverbindlichkeit zu verschaffen. Dies kann natürlich nur dann geschehen, wenn die Regierung den Fortbestand der provisorischen Maßregeln wünscht. Ist die Notverordnung schon durch eine andere Notverordnung beseitigt worden, oder ist sie mit dem in ihr enthaltenen Termin ipso iure außer Kraft getreten, so fällt hier jenes Stadium der quasilegulatorischen Behandlung fort. Mit dieser quasilegulatorischen Tätigkeit des Parlaments treten wir in das Gebiet der Gesetzgebungspolitik ein, wo nicht mehr nach juristischen Grundsätzen, sondern nach politischen Rücksichten entschieden wird.<sup>1)</sup> Die bei dieser Nachprüfung zu beantwortende Frage lautet: Hat der Inhalt der Notverordnung für die Zukunft eine

---

<sup>1)</sup> vgl. Schulze Bd. 2 S. 37.

praktische Bedeutung, oder hat diese schon mit dem Wegfall der für ihren Erlaß maßgebenden Gründe alle Bedeutung der weiteren Existenz verloren; ist dieselbe notwendig oder zweckmäßig für die Zukunft?

## II. Die Wirkung der Parlamentsvorlage.

### § 21.

#### I. Im allgemeinen.

Der parlamentarische Beschluß kann sich in drei verschiedenen Arten äußern:

- I. Absolute Nichtgenehmigung — Verfassungswidrigkeit pro praeterito — Rechtsunverbindlichkeit pro futuro.
- II. Absolute Genehmigung — Verfassungsmäßigkeit pro praeterito — Rechtsverbindlichkeit pro futuro.
- III. Teilweise Genehmigung: Verfassungsmäßigkeit pro praeterito — Rechtsunverbindlichkeit pro futuro.

#### 2. Absolute Nichtgenehmigung.

### § 22.

#### a) Allgemeines.

Die absolute Nichtgenehmigung hat zur Folge, daß die Notverordnung für verfassungswidrig erklärt wird,

es wird demnach die Rechtsungültigkeit derselben sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft ausgesprochen. Mit dem Verwerfungsbeschluß des Parlaments verliert die Notverordnung alle verbindliche Kraft.

Eine sehr bestrittene Frage ist es, ob die Notverordnung durch den bloßen parlamentarischen Beschluß, ipso iure ihre Kraft verliert oder ob dies erst infolge einer besonderen Bekanntmachung des Beschlusses seitens der Staatsregierung geschieht. Jedenfalls stimmen alle Schriftsteller darin überein, daß die Bekanntmachung des parlamentarischen Beschlusses unbedingt erfolgen muß: Dies ist der Regierung zur Pflicht gemacht und dieselbe ist dafür verantwortlich. Ob aber der parlamentarische Beschluß einen konstituierenden oder ob er nur einen deklaratorischen Charakter hat, darüber gehen die Ansichten auseinander.<sup>1)</sup> Nicht minder verschieden sind hierüber auch die Bestimmungen der einzelnen Verfassungen,<sup>2)</sup> einige erwähnen hiervon nichts. Unter

---

<sup>1)</sup> Eine förmliche Aufhebung durch die Regierung fordern: Schulze Bd. 2 S. 37/38; Zachariä Abt. 2 § 160 S. 137; Bischof S. 117; Zöpfl Teil 2 S. 379; Bornhak Bd. 1 S. 51 und Stengel Bd. 2 S. 690; Stockmar S. 227; Stengel in Marquardsens Handb. S. 174, 2; Schwartz S. 212; Arndt, VU. S. 176; Glatzer S. 86 ff.; Dernburg, Preuß. PrivR. Bd. 1 S. 31/32. Für ein ipso iure - Erlöschen der Notverordnung erklären sich: Gerber S. 154; Rönne Bd. 1 S. 194; Georg Mayer S. 579 N. 6; Laband Bd. 2 S. 256; für Österreich: Spiegel S. 201; Zolger S. 400.

<sup>2)</sup> Österreich, Sachsen, Koburg-Gotha, Sachs.-Weimar, Braunschweig.

diesen befindet sich auch die bulgarische Verfassung. Mangels einer Bestimmung ist es Sache der Wissenschaft, diese Frage zu beantworten.

M. E. ist zur Rechtsverbindlichkeit die Kundmachung des Verwerfungsbeschlusses notwendig. Denn, tritt man der entgegengesetzten Ansicht bei, daß die verworfene Notverordnung ipso iure erlischt, also ohne jede Publikation des Verwerfungsbeschlusses, so muß man um so mehr annehmen, daß auch ein Genehmigungsbeschluß der Notverordnung keiner Publikation bedarf.<sup>1)</sup> Hiernach würde die Notverordnung vom Augenblicke an, wo sie die Genehmigung der Nationalversammlung erhalten hat, ein vollständiges Gesetz sein, denn durch diese Genehmigung wird dem provisorischen Gesetz dasjenige gegeben, was ihm für seinen vollständigen förmlichen Bestand eigentlich gefehlt hat — die Zustimmung des

---

schweig, Bayern, das Deutsche Reich bestimmen, daß die Notverordnung ipso iure außer Kraft tritt. Dagegen schreiben Hessen, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Baden, Oldenburg, Lippe im Falle der ständischen Rechtsungültigkeitserklärung die regierungsseitige Außerkrafttretung und Verkündung derselben vor (Glatzer S. 86).

<sup>1)</sup> Bornhak S. 515: „Durch die Genehmigung des Landtages wird also die Notverordnung, welche zunächst nur provisorische Gesetzeskraft hatte, ein förmliches Gesetz mit unbedingter Geltung. Daß die Tatsache der Genehmigung besonders publiziert wird, ist nicht erforderlich, da über die Rechtsverbindlichkeit der Verordnung allein die Publikation entscheidet, diese aber bei Erlaß der Verordnung erfolgt ist“.

Parlaments. Durch diese würde der provisorische Akt in einen definitiven verwandelt. Nun hätte dieser Akt die Zustimmung des Parlamentes, die Sanktion des Fürsten, und da er bereits rechtsverbindlich ist, so wäre er also nichts anderes als ein vollkommenes Gesetz.

Nun haben wir aber gesehen, daß die Genehmigung auch nur pro praeterito erteilt und trotz ihrer Verfassungsmäßigkeit pro futuro für rechtsunverbindlich erklärt werden kann. Daher geschieht die Genehmigung nicht in uno acto; erst wird die Notverordnung für Vergangenheit genehmigt, und dann, wenn sie für die Zukunft notwendig erscheint, wird sie auch pro futuro genehmigt. Zwischen beiden Beschlüssen liegt ein unbestimmter Zeitraum. In diesem würde aber nach der ipso iure-Theorie die Notverordnung schon Gesetz geworden sein. Wollte daher jetzt die Nationalversammlung dieses Gesetz weiterbestehen lassen, so wäre eine zweite Genehmigung über dasselbe von keiner Bedeutung, denn eine Genehmigung über ein bereits verbindliches, genehmigtes Gesetz ist ein Widerspruch. Stellt sich dagegen heraus, daß das Gesetz für die Zukunft nicht zweckmäßig ist, und soll es aufgehoben werden, so könnte dies nur durch ein neues Gesetz geschehen, denn ein bestehendes Gesetz kann nur durch ein derogierendes Gesetz beseitigt werden. Diese Fälle sind aber in der Praxis ganz anders behandelt worden. Die Notverordnung wird erst pro praeterito genehmigt; mit dem bloßen Genehmigungsbeschluß gilt sie aber noch nicht als Gesetz;

vielmehr wird sie auch pro futuro genehmigt oder verworfen, je nach dem Bedürfnis, und erst mit der Kundmachung des parlamentarischen Beschlusses erreicht sie die Form des Gesetzes oder verliert alle verbindliche Kraft. Somit steht die ipso iure-Theorie mit der staatsrechtlichen Praxis im Widerspruch. Gegen die ipso iure-Theorie spricht aber auch der Umstand, daß dieselbe zu großer Unsicherheit in der Praxis Veranlassung geben würde, da Richter und Untertanen den Verhandlungen des Parlaments nicht beiwohnen und daher von dem parlamentarischen Beschluß keine Kenntnis haben können.<sup>1)</sup>

Eine andere ipso iure-Theorie hat in Bulgarien Schule gemacht. Diese besagt, daß die Notverordnung, nachdem sie ihren Zweck erreicht hat, von Rechts wegen erlischt.<sup>2)</sup> Durch diese Theorie wird die Notverordnung

---

<sup>1)</sup> Schulze Bd. 2 S. 38: „Da Behörden und Untertanen von den Verhandlungen und Beschlüssen des Landtages offiziell nicht Kenntnis zu nehmen brauchen, da die Versagung der Genehmigung eines Hauses ein rein innerer Vorgang desselben ist, da ferner jede Puhlikation so lange in Kraft bleibt, bis sie durch eine entgegengesetzte aufgehoben ist, so ist es unjuristisch anzunehmen, daß in Preußen eine Notverordnung sofort und von selbst nach versagter Genehmigung außer Kraft tritt“.

<sup>2)</sup> Diese Theorie wird von Kiroff und von Pastouchoff vertreten. Sie ist einfach begründet auf den Verhandlungen der konstituierenden großen Nationalversammlung zu Tirnovo in der Verhandlung v. 24. 3. 1879 (Stenogr. Protokolle S. 142). Der Abgeordnete Sava Ilieff schlug vor, daß man dem Notstandartikel 47 hinzufügen sollte: „Die Notverordnungen müssen mit der Be-

nicht mehr von dem parlamentarischen Votum, sondern von einem dem subjektiven Ermessen anheimgestellten Termin abhängig gemacht. Hiernach wird die Kammervorlage illusorisch. Diese Theorie würde zu noch viel größerer Unsicherheit führen als die erstere ipso iure-Theorie. Wer soll denn über den Zeitpunkt entscheiden, in welchem die Notverordnung ihren Zweck erreicht hat?!

Nach dem Geiste der bulgarischen Verfassung empfiehlt sich eine objektive Theorie: Art. 46 VU. fordert für die Verbindlichkeit eines Gesetzes die Publikation; außerdem ist nach den Bestimmungen desselben Artikels die Hervorhebung, daß „das Gesetz von der Nationalversammlung genehmigt ist“, für die Rechtskraft jedes

---

seitigung der Gefahr (Erreichung des Zieles) außer Kraft gesetzt werden“. Hierauf antwortete der Vorsitzende Karaveloff . . . . .: „Das ist selbstverständlich“. Die Interpretation dieser Debatten durch diese beiden Schriftsteller weicht von dem wahren Sinn der Worte ab. Es ist nicht gesagt worden, daß die provisorischen Maßregeln „außer Kraft treten“, sondern daß dieselben „außer Kraft gesetzt werden müssen“ (Stenogr. Protokolle S. 142). Also nicht von selbst — ipso iure —, sondern durch die Regierung. Derselbe Karaveloff wandte sich in der Verhandlung v. 13. 11. 1900 über die Notverordnung über die Presse mit folgenden Worten an die Regierung: „Warum legen Sie uns diese provisorischen Gesetze vor? Wenn Sie die Absicht haben, die Notverordnung zu beseitigen, so könnten Sie es doch durch einen Ukas tun, in derselben Weise, wie Sie dieselben auch erlassen haben“. (Diese Theorie findet sich übrigens auch bei Zöpfl: „Nach Beseitigung der Gefahr“ S. 212).

Gesetzes erforderlich. Der Notstandsartikel 47 VU. steht unter dem Kapitel „von den Gesetzen“, und daher sind die auf Grund dieses Artikels erlassenen Gesetze nicht von der Regel des Art. 46 ausgeschlossen. Alle Entscheidungen des Sobranié müssen, um Rechtskraft zu gewinnen, erst vom Fürsten sanktioniert und dann gehörig publiziert werden.<sup>1)</sup> Der parlamentarische Beschluß über die Genehmigung der Notverordnung macht keine Ausnahme. Bis zur Publikation bleibt daher die Notverordnung im Falle ihrer Verwerfung aufrechterhalten.<sup>2)</sup>

### § 23.

#### b) Folgen der absoluten Nichtgenehmigung.

1. Durch die absolute Nichtgenehmigung ist der Notverordnung die innere Rechtsgültigkeit mit rückwirkender Kraft entzogen worden. Dies geht aber nicht so weit, daß auch die äußere Rechtskraft der Notverordnung, d. h. ihre bereits in der Vergangenheit eingetretenen Rechtswirkungen vernichtet werden. Denn es fehlt dem Staate die Handhabe, eine solche Wirkung herbeizuführen. Die in der Literatur herrschende Ansicht<sup>3)</sup> ist durch das Prinzip — kein Gesetz kann rück-

---

<sup>1)</sup> Dies erfolgt immer durch einen Ukas.

<sup>2)</sup> So auch Rosin S. 167.

<sup>3)</sup> vgl. Spiegel S. 126; Rosin S. 168; Glatzer S. 92; Zolger S. 246; Jellinek S. 377; Meyer S. 579/80; Zöpf l Bd. 2 S. 379/80; Laband Bd. 2 S. 256; Bornhak Bd. 1 S. 517;

wirkende Kraft haben — geleitet und äußert sich bezüglich der Notverordnung darin, daß sie durch die absolute Nichtgenehmigung ex nunc, d. h. von dem Zeitpunkte der erfolgten Nichtgenehmigung an ihre verbindliche Kraft verliert und daß die Wirkung hinsichtlich der konkreten Fälle, welche sich in jener Zeit der Rechtsexistenz der Notverordnung realisiert haben, eine in „Rechtskraft erwachsene“<sup>1)</sup> und endgültige ist.

2. Alle Rechtshandlungen und Urteile, welche unter der Herrschaft der Notverordnung ergangen sind, sind, wie bereits erörtert, als definitive zu betrachten, sie bleiben also bestehen. Es fragt sich aber weiter: Ist dies auch der Fall hinsichtlich der aufgehobenen, der Notverordnung entgegenstehenden Bestimmungen oder leben alle diese Bestimmungen durch die Außerkrafttretung der derogierenden Notverordnung wieder auf?

Die Verfassung gibt dem Monarchen das Recht, Anordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen. Sie ver-

---

Gerber S. 154 Anm. 7: „Eine rückwirkende Kraft der Auflösung, wie sie eine privatrechtliche Anschauung der Sache ergeben möchte, würde mit dem Wesen staatsrechtlicher Akte dieser Art unvereinbar sein“. Eine ausdrückliche Bestimmung enthält hierüber das Grundgesetz des Fürstentums Reuß j. L. § 67 Al. 2: „Aus der versagten Zustimmung des Landtages zu einer solchen Verordnung folgt nicht, daß diese auf die seit ihrem Erlasse vergangene Zeit unwirksam werde“ (bei Störk, Handb. der deutschen Verfassungen S. 541).

<sup>1)</sup> Spiegel S. 126.

leiht ihm aber dieses Recht nur in dem Sinne, daß diese Anordnungen resolutiv bedingte Geltung haben sollen und von der nachfolgenden Genehmigung des Sobranié abhängig sein sollen. Dadurch haben diese Anordnungen eine provisorische Gesetzeskraft. Wird diese Gesetzeskraft durch das parlamentarische Votum in eine definitive verwandelt, so sind die durch die Notverordnung aufgehobenen Gesetze definitiv beseitigt. Ist dagegen der Anordnung diese Gesetzeskraft vom parlamentarischen Votum entzogen worden, so ist der Charakter der Gesetzeskraft nur ein provisorischer geblieben; daher sind alle auf Grund jener Anordnung aufgehobenen Bestimmungen nur provisorisch aufgehoben. Sobald daher die provisorische Gesetzeskraft erlischt, treten auch die derogierten Bestimmungen wieder in Kraft.

Beruhet die Notverordnung auf keiner rechtlichen Basis, ist sie also verfassungswidrig entstanden, so hat sie eben keine innere gesetzliche Geltung und daher auch keine Gesetzeskraft. Sie ist eine äußerlich bindende Norm, weil sie eine Äußerung des Staatswillens ist. Die entgegenstehenden Vorschriften der verfassungswidrigen Notverordnung sind in diesem Falle nicht innerlich vernichtet, weil die Notverordnung eben keine derogatorische Kraft hat, sondern nur äußerlich in ihrer verbindlichen Kraft verletzt. Wenn durch das Verwerfungsvotum des Parlaments der Notverordnung die verbindliche Kraft entzogen wird, dann bleibt von ihr

nichts andres übrig als eine Norm, die keine rechtliche Geltung hat, weder innerliche noch äußerliche. Befreit von dem autoritativen Joch, unter welches sie die Notverordnung stellte, bleiben die eine Zeitlang unterdrückten Bestimmungen bestehen.

Noch eine kurze Erwägung über die auf Grund des provisorischen Gesetzes erlassenen Ausführungsverordnungen dürfte angebracht erscheinen. Es fragt sich nämlich, was geschieht mit diesen letzteren? Ist die Notverordnung verfassungswidrig, so werden zweifelsohne alle diese Verordnungen hinfällig, denn sie haben, soweit sie auf jener Notverordnung beruhen, ebenfalls den verfassungswidrigen Charakter jener. Aber auch, wenn die Notverordnung verfassungsmäßig ist und als rechtsunverbindlich für die Zukunft erklärt ist, auch dann erlöschen alle auf Grund der Notverordnung erlassenen Ausführungsverordnungen, denn letztere sind nichts anderes als Ergänzungsvorschriften, welche die Vollziehung der Originalverordnung ermöglichen, verlieren daher mit der Außerkraftsetzung dieser ihre Bedeutung.

#### § 24.

### 3. Absolute Genehmigung.

Wird dagegen die Notverordnung seitens des Parlaments genehmigt, so liegt in dieser Genehmigung die Aufhebung des provisorischen Zustandes. Die Erklärung

der Rechtsgültigkeit fügt also dem landesherrlichen Votum die Zustimmung des Parlaments hinzu. Alle zur Ausübung der Gesetzgebung berufenen Organe — in Bulgarien also der Fürst und das Sobranié — haben, wenn auch in außerordentlicher Reihenfolge, ihre Meinung übereinstimmend bejahend ausgesprochen.<sup>1)</sup> Es fällt nunmehr die bei Erlaß der Notverordnung gesetzte Resolutivbedingung aus, das Provisorium wandelt sich in ein Definitivum,<sup>2)</sup> die bedingte formelle Gesetzeskraft in eine unbedingte formelle Gesetzeskraft.

Diese absolute Genehmigung ist an sich ein lediglich im Innern des Staatsorganismus sich abspielender Vorgang, der an der Oberfläche des Staatslebens äußerlich nicht hervortritt.

Es ist daher nicht erforderlich, daß dieser Genehmigungsbeschluß des Sobranié publiziert wird, anders, wie bemerkt (oben S. 72 ff.), natürlich im Falle der Nichtgenehmigung. Die Notverordnung bleibt so lange in Kraft, bis sie entweder nicht genehmigt wird, oder sie durch ein derogierendes Gesetz beseitigt wird. Durch die Genehmigung erlangt die Notverordnung stärkere Kraft gegenüber den älteren entgegenstehenden Gesetzen. Diese werden nunmehr vollständig beseitigt. Da somit etwas Neues entsteht, wäre es vom Standpunkt eines folgerichtig konstruierten Denkens erwünscht, daß

---

<sup>1)</sup> Glatzer S. 83.

<sup>2)</sup> v. Rath S. 50.

sie nochmals als Gesetz publiziert werde.<sup>1)</sup> Es ist jedoch keinesfalls notwendig, daß dieser Genehmigungsbeschluß für die ganze Notverordnung nochmals publiziert wird. Soweit dies — wie in Preußen<sup>2)</sup> — üblich ist, hat diese Publikation keine konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Wirkung.

§ 25.

**4. Teilweise Genehmigung, teilweise Nichtgenehmigung.**

Es kann nun aber auch die Nationalversammlung (das Sobranié) von dem ihr verliehenen Rechte, die Notverordnung zu genehmigen oder nicht zu genehmigen, auch in der Weise Gebrauch machen, daß sie die Notverordnung einesteils genehmigt, andernteils nicht genehmigt. Es ist dies aber, wie bereits in § 23 ausgeführt, nicht so möglich, daß ein Teil der Notverordnung, einzelne Paragraphen derselben genehmigt, andere nicht genehmigt werden. Es ist dies nur in der Weise zulässig, daß die Notverordnung für die Vergangenheit genehmigt, ihr aber die Wirksamkeit für die Zukunft abgesprochen wird. Tritt dieser Fall ein, so treten die in § 23 aufgeführten Folgen der Genehmigung natürlich nur insoweit ein, als sie sich auf die Geltung der Notverordnung in der Vergangenheit beziehen.

---

<sup>1)</sup> Laband Bd. 1 S. 280.

<sup>2)</sup> vgl. Glatzer S. 83.

## C. Schluß.

### Die staatsrechtliche Qualifikation des Aktes der provisorischen Gesetzgebung.

---

#### § 26.

##### I. Die Bestimmungen der einzelnen Verfassungen und die in der Literatur vertretenen Ansichten.

Es ist das Ziel der Wissenschaft, unter den Rechtsbegriffen eine einheitliche Ordnung zu schaffen, sie nach bestimmten Gesichtspunkten in ein System einzugliedern. Die Stellung der „Notverordnung“ im System der Willensäußerungen des Staates ist in mannigfaltiger Weise bestimmt worden. Die Verschiedenheit der Versuche, diese Aufgabe zu lösen, erhellt deutlich aus der Mannigfaltigkeit der Wortfassungen, welche die Notverordnung in den einzelnen Verfassungen und vor allem seitens der Schriftsteller gefunden hat.

In den Verfassungen wird die Notverordnung bald als „Verordnung“ — so die Regel — sei es mit,<sup>1)</sup> sei

---

<sup>1)</sup> In Preußen und im Deutschen Reich: „Verordnung mit Gesetzeskraft“, in Österreich: „Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft“.

es ohne Zusatz, bald als „Gesetz“<sup>2)</sup> oder als „provisorisches Gesetz“<sup>3)</sup> bezeichnet. Die bulgarische Verfassungsurkunde spricht im Art. 47 „von Verordnungen, welche wie ein Gesetz obligatorische Kraft haben“.

Es kann natürlich der in den einzelnen Verfassungsurkunden gebrauchte Ausdruck allein für die Entscheidung unserer Frage nicht maßgebend sein, in der Art, daß die Notverordnung nach dem Staatsrecht des einen Staates Gesetz, nach dem eines anderen unter den Begriff Verordnung unterzubringen wäre. Denn das Wesen aller Notverordnungen kann nur dasselbe, kann nur das eine oder das andere sein. Unter den in der Literatur vertretenen Ansichten lassen sich drei Gruppen unterscheiden.<sup>4)</sup> Es wird der Akt der provisorischen Gesetzgebung bezeichnet entweder:

- a) als „Gesetz“,
- b) als „Verordnung“,
- c) als „Verordnung mit Gesetzeskraft“.

a) Zu der ersten Gruppe, welche die Notverordnung also als Gesetz bezeichnen, gehören folgende Schriftsteller:

- 1. Hänel: außerordentliches Gesetz;
- 2. Mohl und Rönne: einstweiliges Gesetz;

---

<sup>2)</sup> So in Braunschweig und den beiden Schwarzburg.

<sup>3)</sup> So in Sachsen-Weimar, Schaumburg-Lippe und Anhalt.

<sup>4)</sup> vgl. hierzu und zum folgenden Glatzer S. 97ff. und Neuburger S. 8.

3. Gareis, Grotefend, Sarwey, Schwartz und Ulbrich: Notgesetz;
  4. Rönne: oktroyiertes Gesetz;
  5. Meyer, Zöpfl und Held: provisorisches Gesetz;
  6. Goos und Hansen: vorläufiges Gesetz.
- b) Der zweiten Gruppe — „Verordnung“ — gehören an:
1. Jellinek: gesetzvertretende Verordnung;
  2. Laband: Notstandsverordnung;
  3. Bornhak, Fleischmann, Schwartz: Notverordnung;
  4. Rönne: oktroyierte Verordnung oder oktroyierte Notverordnung.
- c) Zur dritten Gruppe — „Verordnung mit Gesetzeskraft“ — gehören:
1. Mischler und Ulbrich: außerordentliche Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft;
  2. Meyer: interimistische Verordnung mit Gesetzeskraft;
  3. Rönne: provisorische Verordnung mit Gesetzeskraft;
  4. Zachariä: Verordnung mit Gesetzeskraft;
  5. Laband: Verordnung mit interimistischer Gesetzeskraft;
  6. Rönne, Schulze und Spiegel: Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft.

§ 27.

**2. Entscheidung.**

Von den von den einzelnen Schriftstellern gebrauchten, im § 26 zusammengestellten Wortfassungen trifft m. E. der Begriff: „provisorisches Gesetz“ am schärfsten den Kernpunkt des Rechtsinstitutes. Um zu dem Begriff der provisorischen Gesetzeskraft zu kommen, müssen wir zunächst feststellen, was überhaupt unter Gesetzeskraft schlechthin zu verstehen ist. Von den Anordnungen, welche Gesetzeskraft haben, sind die Gesetze und als Ausnahme die Notgesetze zu unterscheiden. Dagegen fallen alle übrigen Akte der staatlichen Willensäußerung — Verordnungen, Verfügungen und alle Verwaltungsakte — nicht unter die Kategorie der Anordnungen mit Gesetzeskraft. Daher wäre es verfehlt, wenn man in der verpflichtenden Kraft, in dem Imperativ der staatlichen Willensäußerung die Gesetzeskraft einer Norm suchen wollte. Denn ein Unterschied zwischen dem Befehl eines Gesetzes und dem einer Verordnung existiert nicht. Eine Steigerung des staatlichen Imperativs, eine Abstufung der staatlichen Willensäußerung ist unmöglich. Was man zufolge einer staatlichen Anordnung tun muß, ist in gleicher Weise eine Pflicht, mag der Befehl in einem Gesetze oder in einer Verordnung liegen.<sup>1)</sup> Es ist Laband zu ver-

---

<sup>1)</sup> Jellinek, Ges. und Verordn. S. 248; Spiegel S. 122.

danken, den Unterschied zwischen der Kraft eines Gesetzes und dem einer Verordnung durch die Theorie der formellen und materiellen Gesetzeskraft gefunden zu haben. Jedes Gesetz hat gesetzändernde Kraft: *lex posterior derogat legi priori*. Alle Äußerungen des Staatswillens, welche unter Mitwirkung der beiden gesetzgebenden Organe: Krone und Volksvertretung erfolgen, können nur durch die Mitwirkung jener beiden Organe aufgehoben werden. Aus diesem Prinzip folgt, daß:

1. nur dem Gesetze gesetzändernde Kraft zukommt (aktive Funktion);
2. nur durch ein Gesetz ein Gesetz aufgehoben werden kann (passive Funktion).

Das Notgesetz hat auch eine Gesetzeskraft — eine provisorische Gesetzeskraft. Inwiefern ist sie nun durch das Provisorium modifiziert? Bedeutet das Provisorium etwa eine Minderung der Gesetzeskraft? Eine graduelle Abstufung der Gesetzeskraft ist undenkbar. Entweder hat eine Norm Gesetzeskraft oder sie hat keine. Das Provisorium ist ein Begriff der zeitlichen Beschränkung und bezieht sich daher nicht auf das Wesen der Gesetzeskraft selbst. Eine zeitliche Schranke trifft nicht die Intensität der Gesetzeskraft, sondern die Dauer derselben. Diese Dauer der Gesetzeskraft ist von dem Votum des Parlaments abhängig. Wie bemerkt (S. 81), kommt nur einem formellen Gesetze gesetzändernde Kraft zu. Das Notgesetz ist aber nur eine von einem der gesetzgebenden Organe erlassene An-

ordnung und entspricht daher nicht den Erfordernissen des formellen Gesetzes. Woher hat nun aber das Notgesetz doch eine Gesetzeskraft und welche Wirkung hat das spätere Votum auf sie?

Rö n n e<sup>1)</sup> erklärt den Mangel der Mitwirkung des Parlaments aus der Präsuntion der Krone, daß die Volksvertretung ihre Zustimmung zweifelsohne geben würde. Somit hat das Notgesetz kraft dieser Vermutung formelle Gesetzeskraft.<sup>2)</sup> Diese Präsuntionstheorie wurde früher mit dem Einwand zurückgewiesen, diese Vermutung könnte von vornherein falsch sein,<sup>3)</sup> und Gerber weicht von dieser Ansicht ab, indem er annimmt: das Notgesetz habe Gesetzeskraft schon dadurch, daß die Krone allein den Resolutivcharakter der Notverordnung gewollt habe und nur diesen hat wollen können. Indem er eine Beschränkung der der Krone zustehenden gesetzgeberischen Rechte in den Verfassungsbestimmungen findet, nähert er sich unter Betonung des objektiven Moments einer in der Verfassung selbst begründeten begrenzten Gesetzeskraft, trifft aber auch nicht das Wesen der Gesetzeskraft.

Wir müssen uns auf die Labandsche Theorie der formellen und materiellen Gesetzeskraft stützen, um

---

<sup>1)</sup> Rö n n e S. 193/94.

<sup>2)</sup> Derselben Meinung sind auch Ernst Meier S. 342; Bornhak S. 515; ähnlich auch Ulbrich S. 337.

<sup>3)</sup> So Stockmar S. 228; Goos u. Hansen, Handb. 4 II, 3 S. 80.

den Charakter der provisorischen Gesetzeskraft festzustellen. Laband<sup>1)</sup> schreibt dem Notgesetze eine resolutiv bedingte Gesetzeskraft zu. An diese Auffassung anknüpfend, führt Glatzer<sup>2)</sup> aus: Das Notgesetz „ist die in der Verordnungsform geschehene staatliche Willensäußerung mit Gesetzesinhalt und durch die Nichtgenehmigung der Kammern auflösend bedingter formeller Gesetzeskraft“. Also kraft positiver Bestimmungen der Verfassung hat das Notgesetz materielle Gesetzeskraft und auch eine formelle Gesetzeskraft, welche aber noch von der Genehmigung der nächsten zusammenberufenen Volksvertretung abhängig ist. Hiernach wird die Gesetzeskraft entweder aufrechterhalten und in eine definitive verwandelt, oder sie wird endgültig beseitigt. Solange die Gesetzeskraft nur eine provisorische ist, besteht ihre Wirkung in der zeitlichen Aufhebung (Suspension) der entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmungen. Ist sie aber in eine definitive verwandelt, so hat sie die endgültige Aufhebung der ihr entgegenstehenden Anordnungen zur Folge.<sup>3)</sup> Hierin finden einige Schriftsteller<sup>4)</sup> den wesentlichen Unterschied zwischen der provisorischen Gesetzeskraft und der Gesetzeskraft schlechthin. Dagegen ist m. E.

---

<sup>1)</sup> Laband Bd. 2 S. 81.

<sup>2)</sup> Glatzer S. 69.

<sup>3)</sup> Zolger S. 337.

<sup>4)</sup> Zolger S. 337; Hansel S. 51.

die definitive aufhebende Kraft eines Gesetzes kein wesentliches Begriffsmerkmal der Gesetzeskraft, denn es gibt Gesetze, welche nur für eine bestimmte Zeit Geltung haben und die bei einem zukünftigen Ereignis von selbst ihre Kraft verlieren. Im Falle, daß diese Gesetze entgegenstehende Normen aufheben, so geschieht dies nur zeitlich, also es liegt wie bei der Notverordnung nur eine Suspension der zuwiderlaufenden gesetzlichen Bestimmungen vor. So können z. B. im Falle einer Epidemie, eines Kriegs- oder Belagerungszustandes mehrere gesetzliche Normen für eine bestimmte Zeit aufgehoben werden. Nach Ablauf dieser Zeit treten die alten Gesetze ohne weiteres wieder in Kraft.

Vielmehr scheint ein Unterschied zwischen der provisorischen Gesetzeskraft und der Gesetzeskraft schlechthin darin zu liegen, daß diese nur von beiden gesetzgebenden Organen beseitigt werden kann, während jene nur von dem Kammervotum abhängig ist. Aber auch das ist nicht ganz richtig, da der Akt der provisorischen Gesetzgebung nicht durch den bloßen Verwerfungsbeschluß des Parlaments — *ipso iure* — erlischt, sondern durch eine besondere Bekanntmachung dieses Beschlusses, welcher, um verbindliche Gesetzeskraft zu erlangen, der Sanktion des Monarchen bedarf. Hiernach bedarf die Aufhebung der provisorischen Anordnungen der, wenn auch in diesem Falle erzwungenen Zustimmung des Landesherrn. Somit ist auch für die

Aufhebung der Notverordnung die Zustimmung der beiden gesetzgebenden Organe erforderlich.

Wir kommen somit zu dem Ergebnis, daß der Akt der provisorischen Gesetzgebung eine ohne wesentlichen Unterschied von dem eigentlichen Gesetz besondere Art des formellen Gesetzes ist.

## Lebenslauf.

---

Geboren bin ich am 3. Dezember 1883 zu Philippöpel in Bulgarien. Von 1890 bis 1896 besuchte ich die heimatliche Elementarschule. 1896 trat ich in das französische Gymnasium „Collège Saint-Augustin“ zu Philippopel ein, wo ich im Juli 1904 das Zeugnis der Reife (Baccalauréat d'enseignement secondaire moderne) erlangte.

Im Oktober desselben Jahres bezog ich die Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn. Am 5. August 1908 bestand ich in Heidelberg die mündliche Doktorprüfung.

---

