

Die verfassungsrechtliche Bedeutung der schwedischen Krisengesetzgebung

Dr. Joachim-Dieter Bloch

Referent am Kaiser Wilhelm-Institut
für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

I. Schweden hat bereits vor dem Ausbruch des gegenwärtigen Krieges eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen getroffen, die bestimmt waren, den rechtlichen und wirtschaftlichen Folgen eines europäischen Krieges Rechnung zu tragen. Diese, im Jahre 1938 und im Sommer 1939 beschlossenen Gesetze, die die Umstellung von Verwaltung und Wirtschaft auf Kriegsverhältnisse vorbereiten und erst bei dem Eintritt solcher Verhältnisse in Kraft gesetzt werden sollten, bilden zu einem großen Teil die Grundlage für die umfangreiche Gesetzgebungs- und Verordnungstätigkeit, die nach dem Kriegsausbruch eingesetzt hat.

Durch diese sogenannte »Krisengesetzgebung« sind, soweit sie der Anpassung der Institutionen des schwedischen öffentlichen Rechts an die besonderen Verhältnisse einer Krisenzeit dient, eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen aufgeworfen worden, deren Erörterung nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Umstellung einer parlamentarischen Demokratie auf die Anforderungen eines Ausnahmezustandes lohnend, sondern auch deshalb als förderlich erscheint, weil diese Gesetzgebung trotz ihrer auf die »Krisenzeit« beschränkten zeitlichen Dauer Ansatzpunkte für staatsrechtliche Neubildungen und damit für ein Fortwirken auch in normalen Zeiten enthalten kann¹⁾.

Die schwedische »Verfassung« ist, soweit sie in geschriebener Form existiert, in den vier »Grundgesetzen« — der »Regierungsform« vom 6. Juni 1809, der Reichstagsordnung vom 22. Juni 1866, der Thronfolgeordnung vom 26. September 1810 und der Preßfreiheitsverordnung vom 16. Juli 1812 — niedergelegt. Von diesen Grundgesetzen ist die Regierungsform für die folgende Betrachtung das wichtigste. Die

¹⁾ Vgl. dazu Herlitz in Festschrift tillägnad Prof. Nils Stjernberg, Stockholm 1940 (im Folgenden = Festschrift), S. 113; Sundén, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, S. 284.

übrigen enthalten auf den von ihnen geregelten Teilgebieten im wesentlichen nur eine nähere Ausführung der in der Regierungsform festgelegten allgemeinen Grundsätze.

II. Die schwedische Krisengesetzgebung wird — nach Ausführungen der für ihre Ausarbeitung in besonderem Maße verantwortlichen Reichskommission für die wirtschaftliche Verteidigungsbereitschaft²⁾ — durch das Bestreben gekennzeichnet, die Regierung, »falls das Land in eine durch bedeutende Schwierigkeiten der Warenzufuhr gekennzeichnete Lage geraten oder in kriegerische Verwicklungen hineingezogen werden sollte«, mit solchen Befugnissen auszustatten, die sie in den Stand setzen, »die durch die Situation erforderten Maßnahmen auf dem Gebiet der Produktion, des Handels und der Konsumtion wirksam durchzuführen«. Damit aber war die Gefahr gegeben, mit einem der wichtigsten Grundsätze der schwedischen Verfassung: der gleichmäßigen Teilung der Staatsgewalt zwischen König (Regierung) und Reichstag, in Widerspruch zu geraten.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der weniger auf die Lehren Montesquieus als auf die unerfreulichen Erfahrungen zurückgeht, die das schwedische Volk während der sogenannten Freiheitszeit (1721 bis 1772) mit der unbeschränkten Ständeherrschaft und danach mit dem absolutistischen Regime des Königs gemacht hatte, ist in der schwedischen Regierungsform mit größerer Folgerichtigkeit als in den meisten anderen europäischen Verfassungen durchgeführt und offenbart deutlich das Bestreben, keinem der beiden ebenbürtig nebeneinanderstehenden Staatsorgane ein Übergewicht über das andere einzuräumen.

Die Gewaltenteilung ist — abgesehen von der unabhängigen Gerichten überlassenen Rechtsprechung — derart erfolgt, daß jedem der beiden Staatsorgane gewisse Aufgaben zur alleinigen Entscheidung überlassen, andere dagegen von beiden gemeinsam zu erledigen sind.

Die Exekutive gehört grundsätzlich zur alleinigen Zuständigkeit des Königs. Wichtige Teile der Finanzverwaltung liegen jedoch außerhalb seiner Machtsphäre. So untersteht die Reichsschuldenverwaltung allein dem Reichstag, der zur Leitung des Reichsschuldenkontors besondere Bevollmächtigte ernennt. Auch an der Verwaltung der Reichsbank ist der König in sehr viel geringerem Maße als der Reichstag beteiligt. Von den sieben, mit der Führung der Geschäfte betrauten Reichsbankbevollmächtigten ernennt der König nur einen, der Reichstag die übrigen sechs. Üblicherweise wird daher auch die Reichsbank zu den Organen des Reichstags gerechnet.

An der Gesetzgebung sind König und Reichstag in weitem Umfange gemeinsam und mit gleichen Rechten beteiligt. Doch übt der König

²⁾ Vgl. dazu Kungl. Maj: ts proposition (im Folgenden = K. P.) 1939 Nr. 284, S. 27.

bedeutsame legislative Befugnisse im Rahmen des sogenannten »wirtschaftlichen Gesetzgebungsrechts« selbständig aus, während das sehr wichtige Gebiet des Haushalts- und Besteuerungsrechts überhaupt nicht im Wege der Gesetzgebung geregelt wird und dem Reichstag zur alleinigen Beschlußfassung überlassen ist.

III. Die Erweiterung der Regierungsbefugnisse erfolgte hauptsächlich auf zwei Wegen.

Der erste bestand in einer verstärkten Anwendung des dem König gemäß § 89 der Regierungsform zustehenden wirtschaftlichen Gesetzgebungsrechts. Diese ergab sich zum Teil ganz natürlich aus der durch die äußeren Verhältnisse gesteigerten Wichtigkeit der auf diesem Wege zu regelnden Materien, zum anderen aber auch aus der in Theorie und Praxis anerkannten Auffassung, daß die Regierung in Krisenzeiten von der wirtschaftlichen Gesetzgebung einen weiteren Gebrauch als in normalen Zeiten machen darf³⁾. Von besonderer Bedeutung war es, daß die Regelung der Ein- und Ausfuhr seit jeher zu dem Bereich der wirtschaftlichen Gesetzgebung gezählt wurde⁴⁾. Die zahlreichen, in der Form Königlicher Bekanntmachungen ergangenen Ein- und Ausfuhrverbote und Vorschriften zur Regelung der Einfuhr⁵⁾ erscheinen daher verfassungsrechtlich unanfechtbar, obwohl sie erhebliche Eingriffe in die Vermögensrechte und die Handlungsfreiheit der einzelnen Staatsangehörigen mit sich bringen⁶⁾, und der Regierung weitgehende Möglichkeiten eröffnen, das Wirtschaftsleben unabhängig von der Volksvertretung nach ihrem Belieben zu lenken⁷⁾. Außer den Ein- und Ausfuhrverboten ergingen, entsprechend der schon während des Weltkrieges befolgten Praxis⁸⁾, eine große Zahl weiterer Vorschriften, über die

3) Vgl. hierzu Herlitz, Festschrift, S. 116; Sundén, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, S. 272. — Schon in normalen Zeiten werden große und wichtige Gebiete — u. a. das Polizeirecht, sofern es die Voraussetzungen und Formen des Eingreifens zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung und Sicherheit betrifft, und große Teile des Gewerberechts — im Wege der wirtschaftlichen Gesetzgebung geregelt.

4) Vgl. dazu Herlitz, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, S. 233ff.

5) Vgl. Kgl. Bekanntmachungen vom 26. 8., 1. 9., 3. 9., 8. 9., 15. 9., 20. 9., 29. 9., 6. 10., 14. 10., 27. 10., 17. 11., 24. 11., 8. 12. 1939 (Svensk Författningssamling Nr. 570, 593, 607, 639, 649, 653, 661, 683, 696, 697, 718, 763, 808, 824, 837), vom 4. 1., 12. 1., 25. 2., 21. 3., 26. 4. und 20. 9. 1940 (SFS. Nr. 2, 24, 98, 161, 278, 834) sowie vom 21. 3. 1941 (SFS. Nr. 168).

6) Zu der Zulässigkeit von Eingriffen in die bürgerlichen Freiheitsrechte im Wege der wirtschaftlichen Gesetzgebung vgl. Stjernberg, Statsvetenskaplig Tidskrift 1921, S. 7 Anm. 1 und S. 9 Anm. 2.

7) Gewisse verfassungsrechtliche Bedenken erhebt Herlitz, a. a. O. und Festschrift, S. 120.

8) Während des Weltkrieges wurden gemäß § 89 der Regierungsform namentlich Vorschriften über Einkaufs- und Verkaufs-, Transport-, Herstellungs- und Verwendungsverbote von Waren erlassen. Vgl. dazu Kungl. Maj: ts proposition 1939 Nr. 284, S. 23.

Regulierung und Kontrolle des Wirtschaftsverkehrs in der Form Königlicher Verordnungen oder Bekanntmachungen 9).

Es mag weiter darauf hingewiesen werden, daß auch die zahlreichen für die sogenannte »Krisenverwaltung« neu geschaffenen zentralen und lokalen staatlichen Verwaltungsorgane ohne Mitwirkung der Volksvertretung eingesetzt und organisiert worden sind ¹⁰).

IV. Bedeutsamer als die extensive Anwendung des wirtschaftlichen Gesetzgebungsrechts war jedoch die Erweiterung der Regierungsbefugnisse, die unmittelbar auf Kosten des Reichstags erfolgte.

Dies geschah in der Form von Ermächtigungsgesetzen. Die Ermächtigungsgesetze bilden den Hauptbestandteil der schwedischen Krisengesetzgebung, soweit sie sich aus Gesetzen im formellen Sinne zusammensetzt ¹¹), und werden daher den Hauptgegenstand der folgenden Untersuchungen bilden.

Keines dieser von König und Reichstag gemeinsam im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossenen Gesetze ist nun so abgefaßt, daß der Regierung eine unbeschränkte Ermächtigung erteilt würde, auf einem bestimmten Gebiet die ihr als richtig erscheinenden Maßnahmen im Verordnungswege zu treffen. Sie legen vielmehr den materiellen Inhalt der zu ergreifenden Maßnahmen bereits im Wesentlichen fest und räumen dem König lediglich die Befugnis ein, diesen Komplex von Rechtsregeln im Bedarfsfall, d. h. wenn »Krieg, Kriegsgefahr oder andere durch Krieg veranlaßte außerordentliche Umstände« dazu

9) Erwähnt seien u. a. die Kgl. Bkm. vom 1. 9., 6. 9. und 6. 10. 1939 über die Regelung des Verkaufs von Benzin (SFS. Nr. 588, 627, 699); Kgl. Bkm. vom 8. 12. 1939 über die Förderung der Holzproduktion (SFS. Nr. 843); Kgl. Bkm. vom 9. 2. 1940 betreffend Verwendungsverbot gewisser Fettsorten für Seifenherstellung (SFS. Nr. 67); Kgl. Bkm. vom 23. 2. 1940 betreffend Sicherung der Warenvorräte vor Zerstörung oder feindlichem Zugriff im Kriegsfall (SFS. Nr. 113); Kgl. Bkm. vom 21. 3. 1940 über die Regelung des Handels mit Kaffee und Tee (SFS. Nr. 160); Kgl. Bkm. vom 9. 4. 1940 über die Regelung des Handels mit Zucker (SFS. Nr. 191); Kgl. Bkm. vom 26. 4. 1940 über Verkaufs- und Verbrauchsregelung von Mineralölen (SFS. Nr. 305); Kgl. Bkm. vom 10. 5. 1940 über die Regelung des Handels mit Margarine (SFS. Nr. 318); Kgl. Bkm. vom 10. 5. 1940 über die Regelung des Handels mit Seife (SFS. Nr. 320) usw.

¹⁰) Vgl. hierzu u. a. Kgl. Bkm. vom 8. 9. 1939 über die Krisenverwaltungen (SFS. Nr. 657) sowie die Kgl. Instruktionen für den staatlichen Kohlenausschuß vom 15. 9. 1939 (SFS. Nr. 654), für den Benzin- und Ölausschuß vom 6. 10. 1939 (SFS. Nr. 701), für die staatlichen Industrie- und Lebensmittelkommissionen vom 27. 10. 1939 (SFS. Nr. 787, 788), für die staatliche Handelskommission vom 10. 11. 1939 (SFS. Nr. 805), für die staatliche Transportkommission vom 30. 12. 1939 (SFS. Nr. 964), für das Valutakontor vom 25. 2. 1940 (SFS. Nr. 125), für die staatliche Arbeitsmarktkommission vom 7. 5. 1940 (SFS. Nr. 326), für die staatliche Verkehrskommission vom 1. 8. 1940 (SFS. Nr. 747) usw.

¹¹) Die vom König in Ausübung des wirtschaftlichen »Gesetzgebungsrechts« erlassenen Anordnungen sind niemals Gesetze im formellen Sinn. Sie ergehen als Verordnungen, Bekanntmachungen, Instruktionen usw.

nötigen, in Kraft zu setzen sowie die »näheren Bestimmungen zur Durchführung« zu erlassen. Die selbständige Inkraftsetzungs-Befugnis besteht ferner nur dann, wenn der Reichstag nicht versammelt ist, und ihre Ausübung ist an die Bedingung der Einberufung des Reichstags geknüpft, der nachträglich seine Genehmigung zu erteilen hat.

In den meisten Gesetzen findet sich im ersten Paragraphen für die Ermächtigung folgende Formel:

»Bei Krieg oder Kriegsgefahr, in der sich das Reich befindet, oder sonst unter außerordentlichen, durch Krieg veranlaßten Verhältnissen kann der König, wenn der Reichstag nicht versammelt ist, anordnen, daß die Vorschriften der §§ 2ff. Anwendung finden sollen; doch darf eine solche Anordnung nicht erlassen werden, wenn nicht der König eine Einberufung des Reichstags hat ergehen lassen oder der Reichstag ohnehin innerhalb von 30 Tagen zusammentreten soll. Wird die Anordnung von dem auf ihren Erlaß folgenden Reichstag nicht innerhalb von 30 Tagen nach dessen Zusammentritt gebilligt, so verliert sie nach Ablauf dieser Frist ihre Gültigkeit.

Erweist sich, daß, während der Reichstag versammelt ist, Verhältnisse der im Abs. 1 erwähnten Art vorliegen, so kann der König mit Zustimmung des Reichstags die dort erwähnte Anordnung treffen.«

Diese sehr eingeschränkte Form der Ermächtigung entsprang dem Bestreben, in Anbetracht der erheblichen Eingriffe in private Rechte, die im Rahmen der Krisengesetzgebung geplant waren, das Mitwirkungsrecht des Reichstags in möglichst großem Umfange bestehen zu lassen und Machtmißbräuche durch die Regierung zu verhüten. Sie ist auch die einzige, die als verfassungsmäßig angesehen werden kann.

Die schwedische Staatsrechtswissenschaft steht so gut wie einhellig auf dem Standpunkt, daß eine Delegation der dem Reichstag gemäß § 87 der Regierungsform zustehenden gesetzgebenden Kompetenzen auf den König verfassungswidrig und somit unzulässig ist¹²⁾. Da es sich aber herausstellte, daß die Praxis auf Ermächtigungen nicht völlig verzichten kann, wird das Vorliegen einer Delegation nicht angenommen, wenn — wie es bei sämtlichen hier in Betracht kommenden Ermächtigungsgesetzen geschehen ist — dem König lediglich die Befugnis übertragen wird, einen von König und Reichstag gemeinsam beschlossenen Normenkomplex beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen in Kraft zu setzen¹³⁾. Ebensowenig wird das dem König in den meisten Ermächtigungsgesetzen eingeräumte Recht zum Erlaß von Durchführungsvorschriften, durch das dem diskretionären Ermessen der Regierung ein recht weiter Spielraum gewährt wird, als verfassungswidrig betrachtet¹⁴⁾.

¹²⁾ Vgl. dazu Herlitz, *Om lagstiftning genom samfällda beslut av Konung och Riksdag*, Stockholm 1930, S. 559.

¹³⁾ Vgl. hierzu Herlitz a. a. O., S. 579ff.

¹⁴⁾ Vgl. Herlitz a. a. O., S. 569ff.

Darüber, daß auf diesem Wege das Delegationsverbot in weitem Umfange umgangen werden kann, ist man sich durchaus klar. Herlitz weist ¹⁵⁾ ausdrücklich darauf hin, daß die ähnlich formulierten Ermächtigungsgesetze der Weltkriegszeit eine »reich nuancierte Normensetzung« der Regierung zur Folge hatten, und er spricht ¹⁶⁾ in Bezug auf die neueste Ermächtigungsgesetzgebung davon, daß »der ordentliche Gesetzgebungsapparat auf wichtigen Gebieten außer Funktion getreten« sei.

Da aber trotz der durch sie herbeigeführten erheblichen Stärkung der Regierungsbefugnisse auf Kosten des Reichstags keines der Ermächtigungsgesetze darauf hinausläuft, der Regierung völlig freie Hand zur Erreichung eines unbestimmt umschriebenen Zwecks zu geben, sondern der Reichstag — selbst wenn die oben erwähnte übliche Ermächtigungsform nicht gebraucht ist ¹⁷⁾ — an der Festlegung der allgemeinen Richtlinien der zu treffenden Maßnahmen doch immer dadurch beteiligt bleibt, daß diese zum Inhalt des Gesetzes gemacht werden, können in Anbetracht der entsprechenden, unbeanstandet gebliebenen Praxis der Weltkriegsjahre gegen diese Verschiebung des verfassungsmäßig vorausgesetzten Gleichgewichts zwischen der Macht

¹⁵⁾ a. a. O., S. 583.

¹⁶⁾ Festschrift, S. 118.

¹⁷⁾ So ist z. B. die Inkraftsetzungsbefugnis des Königs nach dem Gesetz über die Krankenhauspflege bei Krieg oder Kriegsgefahr vom 22. 6. 1939 (SFS. Nr. 310; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 8. 12. 1939; SFS. Nr. 833) von einer Mitwirkung des Reichstags unabhängig. Die Ermächtigung gilt ohne Rücksicht darauf, ob der Reichstag versammelt ist oder nicht, auch ist eine nachträgliche Billigung durch den Reichstag nicht vorgesehen. Dasselbe gilt u. a. für das Gesetz betr. gewisse Ausnahmen von dem Gesetz über den Arbeiterschutz vom 8. 12. 1939 (SFS. Nr. 831), das Gesetz über Ausnahmen von den geltenden Vorschriften über die Arbeitszeit vom 14. 6. 1940 (SFS. Nr. 484), das Gesetz betreffend patentrechtliche Vorschriften für den Fall des Krieges oder der Kriegsgefahr vom 1. 11. 1940 (SFS. Nr. 924), das Gesetz betreffend besondere Vorschriften auf dem Gebiet des Vormundschafts-, Pfllegschafts- und Nachlaßrechts für den Fall des Krieges oder der Kriegsgefahr vom 1. 11. 1940 (SFS. Nr. 925) und das Gesetz über besondere Vorschriften auf dem Gebiet des Gesellschafts- und Vereinsrechts für den Fall des Krieges oder der Kriegsgefahr vom 8. 11. 1940 (SFS. Nr. 926).

Eine nachträgliche Billigung durch den Reichstag, aber keine Einberufung desselben bei Ausübung der Inkraftsetzungsbefugnis, sehen u. a. vor die Gesetze über das Verbot der Überlassung schwedischer Schiffe an Ausländer und die Verwendung schwedischen Schiffsraums für die Beförderung von Frachten nach und zwischen ausländischen Häfen vom 22. 6. 1939 (SFS. Nr. 299, 300), das Gesetz über eine vorübergehende besondere Gewässerregulierung vom 20. 10. 1939 (SFS. Nr. 732), das sogenannte Kriegshandelsgesetz (betr. gewisse Verpflichtungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren) vom 30. 12. 1939 (SFS. Nr. 951), das Gesetz über die Befrachtung schwedischer Schiffe vom 21. 3. 1940 (SFS. Nr. 176) sowie die Gesetze über die inländische bzw. ausländische Versicherungstätigkeit im Kriege vom 21. 6. 1940 (SFS. Nr. 541, 542).

Sonstige Besonderheiten finden sich namentlich in den Ermächtigungsgesetzen finanziellen Inhalts. Siehe dazu unten S. 48.

der Regierung und der des Reichstags konstitutionelle Bedenken wohl kaum erhoben werden¹⁸⁾.

Offenbar in der Absicht, etwaige Besorgnisse über eine zu weitgehende Ausnutzung der der Regierung trotz aller formalen Einschränkungen zugestandenem erheblichen Ermessensfreiheit zu beschwichtigen, kündigte der Justizminister anlässlich der Beratung eines der Ermächtigungsgesetze an, daß die Regierung von der Befugnis, das Gesetz bei nicht-versammeltem Reichstag in Kraft zu setzen, nur Gebrauch machen würde, wenn »wesentliche Ungelegenheiten mit einem Aufschub verbunden wären«¹⁹⁾. Darin kann wohl zugleich das Eingeständnis gesehen werden, daß dem Erfordernis der nachträglichen Genehmigung durch den Reichstag keine erhebliche Bedeutung als Sicherungsmittel beizulegen ist. Der Reichstag wird aus praktischen Gründen kaum je in der Lage sein, die bereits in Kraft befindlichen Anordnungen der Regierung wieder rückgängig zu machen²⁰⁾.

V. Weitere verfassungsrechtliche Fragen entstehen durch den Inhalt der Ermächtigungsgesetze.

Eine große Zahl von ihnen sieht mehr oder weniger weitgehende Eingriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte vor, die in der schwedischen Rechtsordnung anerkannt sind.

So wurde der Schutz der persönlichen Freiheit durch die Vorschriften des Gesetzes über gewisse Zwangsmittel bei Krieg und Kriegsgefahr vom 9. Januar 1940²¹⁾ beschränkt, die für die Verfolgung bestimmter Vergehen (Hoch- und Landesverrat, Sabotage, Spionage) die Voraussetzungen für Verhaftungen, Haussuchungen, Leibesvisitationen, Beschlagnahmen sowie für Eingriffe in das Post- und Telegraphengeheimnis erheblich über das in den strafprozessualen Vorschriften vorgesehene Maß hinaus erweitern²²⁾. Weitere Beschränkungen ergeben sich aus den Vorschriften des Räumungsgesetzes vom 28. Juni 1941²³⁾, nach dem die Verwaltungsbehörden zu Zwecken des Luftschutzes oder aus militärischen Gründen den Einwohnern gefährdeter Ortschaften die Räumung ihrer Wohnstätten befehlen und ihnen unter Umständen be-

¹⁸⁾ Herlitz meint allerdings (in Festschrift, S. 118), daß man, namentlich im Hinblick auf das weitgehende Recht des Königs zum Erlaß von Durchführungsverordnungen, oft zweifeln kann, »ob nicht den Geboten der Grundgesetze zu nahe getreten wurde«.

¹⁹⁾ Kgl. Maj: ts proposition 1939 Nr. 284, S. 34.

²⁰⁾ Herlitz, Festschrift, S. 117.

²¹⁾ SFS. Nr. 3; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 9. 1. 1940 (SFS. Nr. 4); geändert durch Gesetze vom 13. 12. 1940 und 21. 3. 1941 (SFS. 1940 Nr. 997; 1941 Nr. 157).

²²⁾ So ist z. B., während normalerweise niemand ohne richterlichen Haftbefehl länger als 24 Stunden (in Ausnahmefällen 4 Tage) in Gewahrsam gehalten werden darf, nach dem Zwangsmittelgesetz eine polizeiliche Inhaftierung bis zu 60 Tagen zulässig.

²³⁾ SFS. Nr. 582.

stimmte andere Aufenthaltsorte zuweisen können²⁴⁾. Auch die Vorschriften des Dienstpflichtgesetzes vom 30. Dezember 1939²⁵⁾, das zwecks Sicherung der Arbeitskraft für die lebenswichtigen Bedürfnisse der Allgemeinheit und der Wehrmacht Einstellungsverbote für die Arbeitgeber und Kündigungsverbote für die Arbeitnehmer sowie eine allgemeine Pflicht zur Ausführung behördlich zugewiesener Arbeit für alle Personen zwischen 16 und 70 Jahren stipuliert, sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen²⁶⁾.

Die Vereinigungsfreiheit wird berührt durch die Vorschriften des Gesetzes vom 14. Juni 1940²⁷⁾, das die Regierung zur Auflösung von Vereinigungen ermächtigt, die hochverräterische Ziele verfolgen, die Sicherheit des Reiches gefährden oder die innere Ordnung ernsthaft stören.

Die Handels- und Gewerbefreiheit²⁸⁾ kann sehr erheblich durch die der Regierung in den Preisregulierungsgesetzen vom 8. Dezember 1939²⁹⁾ und 13. Juni 1941³⁰⁾ eingeräumte Befugnis beeinträchtigt werden, »vorzuschreiben, daß das Recht, gewerbsmäßig gewisse Gegenstände zu kaufen oder zu verkaufen, nur demjenigen zusteht, der Mitglied einer bestimmten Organisation ist«. Nach Herlitz³¹⁾ würde eine volle Ausnutzung dieser Befugnis es der Regierung ermöglichen, »eine Art Sozialisierung des Wirtschaftslebens unter dem Deckmantel einer korporativen Ordnung durchzuführen«³²⁾.

Eingriffe in das private Eigentum sieht in erheblichem Umfange das Allgemeine Verfügungsgesetz vom 22. Juni 1939³³⁾ vor, das jeden Eigentümer von Gegenständen, die für die Bevölkerung oder die Produktion, für militärische oder sonstige öffentliche Zwecke als notwendig

²⁴⁾ Ähnliche, allerdings nur für den Fall der Proklamierung des Luftschutzzustandes anwendbare Bestimmungen waren schon in dem Luftschutzverfügungsgesetz vom 31. 3. 1938 (SFS. Nr. 90) enthalten.

²⁵⁾ SFS. Nr. 934; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 26. 4. und 28. 6. 1940 (SFS. Nr. 269 und 636); verlängert durch Gesetz vom 7. 3. 1941 (SFS. Nr. 127).

²⁶⁾ Das Räumungsgesetz (siehe oben Anm. 23) schreibt für alle Einwohner der betroffenen Gebiete im Alter zwischen 16 und 70 Jahren eine besondere »Räumungspflicht« vor.

²⁷⁾ SFS. Nr. 503; verlängert durch Gesetz vom 7. 2. 1941 (SFS. Nr. 77).

²⁸⁾ Über die Anerkennung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit im schwedischen Recht vgl. Statens offentliga utredningar (im Folgenden = S. U.) 1941 Nr. 20, S. 28f.

²⁹⁾ SFS. Nr. 838.

³⁰⁾ SFS. Nr. 370. Dieses Gesetz trat an die Stelle des Gesetzes vom 8. 12. 1939 und wurde in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 13. 6. 1941 (SFS. Nr. 372).

³¹⁾ Festschrift, S. 120.

³²⁾ Zurückhaltender äußert sich Sundén, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1939, S. 282.

³³⁾ SFS. Nr. 293; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 6. 9. 1939 (SFS. Nr. 624); verlängert durch Gesetz vom 30. 3. 1940 (SFS. Nr. 168).

erscheinen, verpflichtet, diese dem Staat zu überlassen, die Beschlagnahme solcher Gegenstände zu dulden, Gebäude, Transportmittel, elektrische Kraft zur Verfügung zu stellen sowie die für erforderlich gehaltenen Be- und Verarbeitungen, Instandsetzungen und Transporte vorzunehmen und über Zahl und Art der in seinem Besitz befindlichen, dem staatlichen Zugriff unterworfenen Gegenstände jede gewünschte Auskunft zu erteilen. Dieses Gesetz, neben dem noch einige spezielle Verfügungsgesetze ³⁴⁾ sowie die militärischen Requisitionsgesetze ³⁵⁾ gelten, bildet die Grundlage einer ganzen Reihe wichtiger kriegswirtschaftlicher Maßnahmen, namentlich der zahlreichen Beschlagnahmeverordnungen, die den Rationierungs- und Reglementierungsvorschriften voranzugehen pflegen.

Für die in dem Verfügungsgesetz vorgesehenen Eingriffe in die Eigentumsrechte wird »angemessene Entschädigung« gewährt. Das »fundamentale rechtsstaatliche Prinzip ³⁶⁾«, das eine entschädigungslose Enteignung verbietet, blieb damit aufrecht erhalten, erfuhr jedoch eine gewisse Einschränkung dadurch, daß die Regierung durch ein Gesetz vom 20. Oktober 1939 ³⁷⁾ ermächtigt wurde, von der unmittelbaren Auszahlung größerer Entschädigungsbeträge zunächst Abstand zu nehmen ³⁸⁾.

Unmittelbare staatliche Eingriffe in das private Eigentum dürften — von den Beschlagnahmen abgesehen — auf Grund des Verfügungsgesetzes nicht allzu häufig vorgekommen sein. Der Zweck seiner Vorschriften besteht zum großen Teil darin, als Druckmittel für den Abschluß »freiwilliger« Vereinbarungen zwischen den Organisationen der Produzenten oder Konsumenten und den staatlichen Organen zu wirken ³⁹⁾.

Weitere Eingriffe in private Vermögensrechte sind u. a. auf Grund des Höchstpreisgesetzes vom 22. Juni 1939 ⁴⁰⁾, auf Grund der — ebenfalls am 22. Juni 1939 erlassenen — Gesetze über das Verbot der Überlassung

³⁴⁾ Hierzu gehört namentlich das Luftschutzverfügungsgesetz vom 31. 3. 1938 (SFS. Nr. 90), das Bereitschaftsverfügungsgesetz vom 22. 6. 1939 (SFS. Nr. 297) und das Räumungsgesetz vom 28. 6. 1941 (SFS. Nr. 582).

³⁵⁾ Diese Gesetze treten aber erst nach einer Mobilmachung der Wehrmacht in Wirksamkeit. Es handelt sich um das Requisitionsgesetz vom 31. 3. 1938 (SFS. Nr. 87), das Pferde- und Fahrzeugbeschaffungsgesetz vom 27. 4. 1934 (SFS. Nr. 84) und das Schiffsbeschaffungsgesetz vom 9. 4. 1926 (SFS. Nr. 66).

³⁶⁾ So Herlitz, Festschrift, S. 119.

³⁷⁾ SFS. Nr. 734.

³⁸⁾ Die Beträge konnten zugunsten des Betroffenen auf ein Sperrkonto bei der Reichsbank eingezahlt werden.

³⁹⁾ Vgl. hierzu K. P. 1939 Nr. 284, S. 23, 33. Auch Sahlin, Nordisk Administrativ Tidskrift 1941, S. 57.

⁴⁰⁾ SFS. Nr. 349. An die Stelle dieses Gesetzes traten vom 16. 6. 1941 an die entsprechenden Vorschriften des Preisregelungsgesetzes vom 13. 6. 1941 (SFS. Nr. 370, 371).

schwedischer Schiffe an Ausländer ⁴¹⁾ und das Verbot der Verwendung schwedischen Schiffsraums für die Beförderung von Frachten nach und zwischen ausländischen Häfen ⁴²⁾ sowie auf Grund des Gesetzes über die Verpflichtung zur Fortschaffung von Warenvorräten vom 21. Juni 1940 ⁴³⁾ möglich. Auch die Gesetze, die eine bestimmte Höhe des Holzeinschlags sowie den Anbau und die Lieferung von Zuckerrüben zur Pflicht machen ⁴⁴⁾, gehören in diesen Zusammenhang ⁴⁵⁾.

VI. Die einzige positive Verfassungsvorschrift, die der Beurteilung dieser mannigfachen Eingriffe in die private Rechtssphäre zugrunde gelegt werden kann, ist § 16 der Regierungsform. Er schreibt, an die von den schwedischen Königen noch bis zum Ausgang des 17. Jahrhunderts bei ihrem Amtsantritt abgeleistete mittelalterliche Eidesformel anknüpfend ⁴⁶⁾, vor, daß der König niemanden, ohne daß er nach Gesetz und Recht verurteilt ist, »an seinem Leben, seiner Ehre, seiner persönlichen Freiheit und Wohlfahrt schädigen oder schädigen lassen«, auch »niemandem ohne Untersuchung und Urteil, wie sie Schwedens Gesetz und Recht vorschreiben, sein bewegliches oder unbewegliches Eigentum entziehen oder entziehen lassen, niemanden in seinem Hausfrieden stören oder stören lassen, niemanden von einem Ort nach einem anderen verweisen, niemandes Gewissen zwingen oder zwingen lassen darf, sondern jeden in der freien Ausübung seiner Religion beschützen soll, sofern er dadurch nicht die öffentliche Ruhe stört oder allgemeines Ärgernis erregt.«

Die Meinungen über die Tragweite dieser Vorschrift, die keine Ähnlichkeit mit den sogen. Katalogen der Freiheitsrechte, wie sie aus anderen Verfassungen bekannt sind, aufweist ⁴⁷⁾ und u. a. die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie den Schutz des Briefgeheimnisses

41) SFS. Nr. 299; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 1. 9. 1939 (SFS. Nr. 592).

42) SFS. Nr. 300; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 6. 9. 1939 (SFS. Nr. 640).

43) SFS. Nr. 645; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 21. 6. 1940 (SFS. Nr. 646).
Verlängert durch Gesetz vom 30. 5. 1941 (SFS. Nr. 313).

44) Gesetz über die Verpflichtung zum Holzeinschlag für den Verkauf vom 12. 4. 1940 (SFS. Nr. 199); Gesetz betr. die Verpflichtung, in gewissen Fällen Zuckerrüben anzubauen, vom 9. 4. 1941 (SFS. Nr. 205).

45) Beide Gesetze sind allerdings keine Ermächtigungsgesetze des üblichen Typs.

46) Vgl. dazu Malmgren, Sveriges Grundlagar, 3. Aufl., Stockholm 1937, S. 29.

47) Darüber, daß alle diese Freiheitsrechte in Schweden anerkannt waren und zu den Grundlagen des schwedischen Staatswesens gerechnet wurden, vgl. die Ausführungen des mit der Revision des § 16 der Regierungsform befaßten Sachverständigenausschusses in S. U. 1941 Nr. 20, S. 12ff. Daß sie nicht in Katalogform zusammengestellt wurden, hat, wie der Sachverständigenausschuß (a. a. O. S. 14) feststellt, seinen Grund nicht etwa in Meinungsverschiedenheiten über den Wert dieser Rechte, sondern vielmehr darin, daß sie so energisch vertreten wurden und so allgemein anerkannt waren, »daß ein praktisches Bedürfnis nach ihrer Festlegung in den Grundgesetzen sich nicht in stärkerem Maße geltend gemacht hat«.

völlig unerwähnt läßt⁴⁸⁾, sind geteilt. Nach den einen richtet sie sich nur an den König in seiner Eigenschaft als Haupt der Exekutive, nach den anderen gilt sie auch für das selbständige wirtschaftliche Gesetzgebungsrecht des Königs, und nach den dritten sogar auch für die Gesetzgebung, die der König gemeinsam mit dem Reichstag ausübt⁴⁹⁾. Der Konstitutionsausschuß des Reichstags hat sich in ständiger Praxis, zuletzt noch in einer Äußerung aus dem Jahre 1938⁵⁰⁾, auf den Standpunkt gestellt, daß § 16 sich nur gegen Übergriffe der Exekutive richte. Nach dieser, auch von den Kommentatoren der Grundgesetze vertretenen⁵¹⁾ Ansicht würde also kein Hindernis dagegen bestehen, die durch § 16 geschützten Rechte im Wege der einfachen Gesetzgebung einzuschränken. Auch gegen die Krisengesetzgebung könnten dann im Hinblick auf § 16 der Regierungsform keine verfassungsrechtlichen Einwendungen erhoben werden.

Die Frage, ob selbst dann, wenn man dieser letzteren Ansicht zuneigt⁵²⁾, nicht doch verfassungsrechtliche Bedenken dagegen bestehen, Eingriffe in die vom § 16 umfaßte Rechtssphäre in Ermächtigungsgesetzen vorzusehen, die — wie oben gezeigt — der Exekutive einen erheblichen Spielraum diskretionären Ermessens lassen, ihr also auf dem Umwege über die Ermächtigung die Eingriffsmöglichkeiten verschaffen, die ihr nach § 16 gerade verschlossen bleiben sollen, ist — soweit ersichtlich — in Schweden weder im Zusammenhang mit der Ermächtigungsgesetzgebung des Weltkrieges noch im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Krisengesetzgebung gestellt worden. Man scheint auch in dieser Beziehung keine verfassungsrechtlichen Hindernisse zu sehen.

Die alte schwedische Regierungsform, deren § 16 seit ihrem Inkrafttreten noch nicht geändert wurde, erweist sich damit als elastisch genug, um eine so bedeutsame und wahrscheinlich nicht nur auf die Dauer der »Krise« beschränkte Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Staatsbürgern, wie sie die Ermächtigungsgesetze mit sich bringen, ohne formale Verfassungsänderungen zuzulassen. Die Erhaltung dieser Elastizität, die es Schweden u. a. ermöglichte, sich ohne größere Änderungen in den Verfassungstexten von einem durch König und

⁴⁸⁾ Über die Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit im schwedischen Recht vgl. S. U. 1941 Nr. 41, S. 26f.; über den Schutz des Brief-, Telephon- und Telegraphengeheimnisses ebenda S. 33f.

⁴⁹⁾ Vgl. Holm, S. U. 1941 Nr. 20, S. 86ff.; Myrberg, Statsv. Tidskr. 1941, S. 302ff.

⁵⁰⁾ Abgedruckt: S. U. 1941 Nr. 20, S. 10.

⁵¹⁾ Vgl. Malmgren, Sveriges Grundlagar a. a. O., S. 29; Reuterskiöld, Sveriges Grundlagar, Bd. I, 2. Aufl., Uppsala 1934, S. 32.

⁵²⁾ In neuerer Zeit mehren sich in der schwedischen Staatsrechtswissenschaft die Stimmen, die den § 16 auch als eine Schranke für das Gesetzgebungsrecht des Königs ansehen und daher Eingriffe in die dort erwähnten Rechte der Staatsbürger nur in den Formen eines verfassungsändernden Gesetzes zulassen wollen.

Stände regierten Gemeinwesen zu einer parlamentarischen Demokratie zu entwickeln, und die von dem Konstitutionsausschuß des Reichstages als ein »charakteristischer Zug« der schwedischen Regierungsform bezeichnet wurde 53), hat auch bei den jüngsten Arbeiten für eine Revision des § 16 eine Rolle gespielt.

Die mit diesen Arbeiten betrauten Sachverständigen 54) haben sich bei der Formulierung ihrer Vorschläge stark von dem Gesichtspunkt leiten lassen, »daß die Vorschriften der Verfassung die Handlungsfreiheit der Träger der Staatsgewalt nicht allzu stark binden« dürfen, und daß daher »der Regelung der bürgerlichen Freiheiten und Rechte kein so absoluter und unbedingter Charakter gegeben werden darf, daß Hindernisse für vermehrte Staatseingriffe und die Beschränkungen der Freiheit und des Selbstbestimmungsrechts des Einzelnen entstehen, die unter besonderen Verhältnissen erforderlich sein können« 55).

VII. Besonderheiten gelten für die Eingriffe in die Pressefreiheit.

Während die übrige Krisengesetzgebung ohne größere Kritik akzeptiert wurde, haben die auf eine Beschränkung der Pressefreiheit abzielenden Pläne erheblichen Widerstand gefunden. Dies hat seinen Grund darin, daß man in der Pressefreiheit in Schweden von jeher in besonderem Maße nicht nur eine Garantie für die Aufrechterhaltung des rechtsstaatlichen Charakters der Verfassung, sondern namentlich auch dafür gesehen hat, die Handlungen der Regierung und Volksvertretung entsprechend dem Volkswillen zu bestimmen 56).

Äußerlich hat das darin seinen Ausdruck gefunden, daß die Preßfreiheitsverordnung vom 16. Juli 1812 den Charakter eines Grundgesetzes erhalten hat und daher nur in den erschwerten Formen des § 81 der Regierungsform abgeändert werden kann 57). Auch der Begriff der

53) Vgl. S. U. 1941 Nr. 20, S. 10.

54) Unter ihnen befanden sich die Professoren Tingsten (Vorsitzender der Kommission) und Andrén.

55) S. U. 1941 Nr. 20, S. 15.

56) So schrieb Fahlbeck, einer der besten Kenner der schwedischen Verfassung, in *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1901, S. 232: »Das volle Licht der Öffentlichkeit ist ein besserer Schutz der Freiheit als alle Gesetzesparagrafen der Welt, und das Recht der freien Meinungsäußerung das sicherste Mittel, das Einvernehmen sowohl zwischen den beiden Staatsgewalten als auch namentlich zwischen diesen und dem allgemeinen Volkswillen aufrecht zu erhalten. In keiner Verfassung ist dies klarer eingesehen und deutlicher ausgesprochen als in der schwedischen.«

57) Nach § 81 der Regierungsform können Grundgesetze nur »durch Beschluß des Königs und zweier ordentlicher Reichstage« geändert werden. Qualifizierte Mehrheiten sind für die Reichstagsbeschlüsse nicht vorgeschrieben. Die Garantie gegen übereilte Verfassungsänderungen liegt allein darin, daß ein neugewählter Reichstag die verfassungsändernden Beschlüsse des vorangegangenen billigen muß, die Wählerschaft also Gelegenheit zur Stellungnahme erhält. Bisher ist es jedoch noch niemals vorgekommen, daß ver-

Pressefreiheit geht nach schwedischem Recht weiter als gewöhnlich. Man versteht darunter gemäß § 86 der Regierungsform⁵⁸⁾ nicht nur das Recht jedes Schweden, »ohne von der öffentlichen Gewalt im Voraus gemachte (in der Preßfreiheitsverordnung nicht vorgesehene) Hindernisse Schriften herauszugeben, später nur vor einem ordentlichen Gericht wegen ihres Inhalts verfolgt und in keinem anderen Fall dafür bestraft werden zu können, als wenn dieser Inhalt gegen ein deutliches Gesetz verstößt, das zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe erlassen ist, ohne die öffentliche Aufklärung hintanzuhalten«, sondern auch die Tatsache, daß alle amtlichen Schriftstücke und Urkunden — abgesehen von den in der Preßfreiheitsverordnung aufgezählten Ausnahmen — ohne weiteres im Druck der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden dürfen.

Die Möglichkeit, amtliche Schriftstücke im Druck zu veröffentlichen, war schon vor Ausbruch des Krieges durch verfassungsändernde Gesetze beschränkt worden⁵⁹⁾ und wurde danach durch die Königliche Bekanntmachung vom 8. Dezember 1939⁶⁰⁾ und das Gesetz vom 12. April 1940⁶¹⁾ im Interesse der Landesverteidigung und der Kriegswirtschaft weiter eingengt.

Diese Maßnahmen lösten jedoch trotz ihrer nicht unerheblichen grundsätzlichen Bedeutung keine so starke Reaktion in der Volksvertretung und in der öffentlichen Meinung aus wie die Bestrebungen der Regierung, durch Einführung der Vorzensur und ein erheblich erweitertes Beschlagnahme- und Einziehungsrecht eine allgemeine Kontrolle über die Presse zu erlangen und sich dadurch, wie es in einer von einer hohen Amtsstelle ausgehenden kritischen Äußerung heißt, Möglichkeiten »für eine fast vollständige Unterdrückung der Freiheit des gedruckten Wortes« zu verschaffen⁶²⁾. Nach langwierigen Verhandlungen, bei denen von den Vertretern der verschiedensten Parteien erhebliche grundsätzliche Bedenken geltend gemacht wurden, beschloß der Reichs-

fassungsändernde Beschlüsse eines Reichstags von dem neu gewählten folgenden Reichstag verworfen worden wären.

⁵⁸⁾ § 86 der Regierungsform ist im Zusammenhang mit den unten besprochenen Bestrebungen zur Einschränkung der Pressefreiheit in jüngster Zeit abgeändert worden (vgl. Kgl. Bkm. vom 20. 6. 1941: SFS. Nr. 444). Diese neuesten Änderungen sind bei dem folgenden Zitat in Klammern gesetzt.

⁵⁹⁾ Vgl. Kgl. Bkm. vom 28. 5. 1937 (SFS. Nr. 248) sowie das auf Grund der Verfassungsänderung ergangene Gesetz vom 28. 5. 1937 (SFS. Nr. 249) nebst der Kgl. Bkm. vom 4. 1. 1939 (SFS. Nr. 7).

⁶⁰⁾ SFS. Nr. 835.

⁶¹⁾ SFS. Nr. 203.

⁶²⁾ Vgl. hierzu die in dem Leitartikel des Svenska Dagbladet vom 4. 4. 1940 angeführten Äußerungen des Oberstatthalters von Stockholm.

tag schließlich eine Änderung der Preßfreiheitsverordnung durch Einfügung eines neuen Paragraphen (§6)⁶³⁾, nach dem bei Krieg oder Kriegsgefahr durch Gesetz eine Vorzensur und ein Einfuhrverbot für Druckschriften sowie im Kriegsfall auch ein Erscheinungsverbot für periodische Druckschriften angeordnet und der König zur Inkraftsetzung eines solchen Gesetzes ermächtigt werden kann. Die Inkraftsetzungsbefugnis wurde in der in den Krisengesetzen üblichen Weise⁶⁴⁾ beschränkt, also an die Zustimmung oder nachträgliche Genehmigung des Reichstages gebunden. Doch wurde darüber hinaus bestimmt, daß die diesbezüglichen Beschlüsse des Reichstags in beiden Kammern mindestens mit einer Dreiviertel-Mehrheit der abstimmenden Abgeordneten gefaßt werden müssen.

Diese Vorschrift stellt nicht nur eine Neuerung gegenüber allen vorangegangenen Ermächtigungsgesetzen dar; es liegt hier einer der außerordentlich seltenen Fälle vor, in denen das schwedische Staatsrecht überhaupt qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse verlangt⁶⁵⁾. Man kann darin einen neuen Beweis für die besondere Bedeutung erblicken, die der Pressefreiheit im schwedischen Verfassungsrecht beigemessen wird.

Das auf Grund der Änderung der Preßfreiheitsverordnung am 20. Juni 1941 ergangene Ermächtigungsgesetz über Druckschriften bei Krieg oder Kriegsgefahr⁶⁶⁾ gibt dem König das Recht, unter genau umschriebenen Voraussetzungen und nach Anhörung der Preßfreiheits-Kommissare des Reichstags eine Vorzensur für Druckschriften, ein Einfuhrverbot und im Kriegsfall auch ein Erscheinungsverbot für periodische Druckschriften anzuordnen. Der besonders hart umstrittene § 2 des Gesetzes lautet:

Der König kann, wenn dies mit Rücksicht auf die gefährdete Lage des Reiches notwendig wird, in Bezug auf Druckschriften eine Vorzensur anordnen in dem Umfange, der erforderlich erscheint, um der Veröffentlichung von Mitteilungen vorzubeugen, die geeignet sind, den militärischen Gehorsam zu untergraben, militärische Maßnahmen zu erschweren oder sonst die Stellung der Wehrmacht zu verschlechtern oder die Verteidigungskraft des Reiches zu schwächen oder die friedlichen Beziehungen des Reiches zu fremden Mächten zu stören, oder die darauf abzielen, einen Umsturz des Staatswesens mit gewaltsamen Mitteln oder mit Hilfe fremder Mächte vorzubereiten, oder die geeignet sind, die Ordnung im Lande ernstlich zu stören.«

Das Gesetz, für dessen Annahme seitens der Regierung wichtige außen-

⁶³⁾ Vgl. die Kgl. Bkm. über Verfassungsänderungen vom 20. 6. 1941: SFS. Nr. 444.

⁶⁴⁾ Vgl. oben S. 36 f.

⁶⁵⁾ Vgl. § 110 der Regierungsform und § 30 der Reichstagsordnung.

⁶⁶⁾ SFS. Nr. 445.

politische Erwägungen geltend gemacht wurden ⁶⁷⁾, ist bisher noch nicht in Kraft gesetzt worden ⁶⁸⁾.

Eine weitere Einwirkungsmöglichkeit auf die Presse, deren Verfassungsmäßigkeit allerdings in Zweifel gezogen worden ist ⁶⁹⁾, hat sich die Regierung mit der Kgl. Verordnung vom 1. März 1940 ⁷⁰⁾ geschaffen, nach der der König bei Krieg, Kriegsgefahr oder sonstigen, durch Krieg veranlaßten außerordentlichen Umständen und nach Anhörung eines aus Vertretern der Journalistenverbände zusammengesetzten Preßfreiheitsausschusses für gewisse, aus militärischen, außenpolitischen oder innerpolitischen Gründen gefährlich erscheinende periodische Druckschriften ein Verbot der Beförderung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln verfügen kann ⁷¹⁾. Von dieser Befugnis ist gegenüber kommunistischen Zeitungen mehrmals Gebrauch gemacht worden ⁷²⁾.

VIII. Die Ermächtigungsgesetze sehen aber nicht nur Eingriffe in die Pressefreiheit und in die normalerweise als geschützt angesehene

⁶⁷⁾ In der Sitzung der Zweiten Kammer vom 18. 6. 1941 führte der schwedische Außenminister anlässlich der Beratung des Gesetzes u. a. aus (Riksdagens Protokoll, Andra kammaren, 1941 Nr. 39, S. 58): »Es ist sehr richtig, daß das, was die schwedische Presse schreibt, im Ausland als Ausdruck der politischen Haltung Schwedens aufgefaßt wird. Das ganze Land wird für die Äußerungen der einzelnen Journalisten verantwortlich gemacht. Es ist eine Tatsache, daß es sich so verhält, welche Auffassung man auch über ihre Richtigkeit haben mag. Aber dieser Umstand macht es nicht zu einer Ungelegenheit oder zu einer Gefahr, daß die Regierung auch die Verantwortung übernehmen kann. Er läßt es vielmehr im Gegenteil als angebracht, ja, in extremen Fällen als notwendig erscheinen, daß die Regierung in den Stand gesetzt wird, sich der Sache anzunehmen und einzugreifen, um eine vielleicht verhängnisvolle Schädigung des Landes zu verhindern. Wenn eine ausländische Regierung darauf aufmerksam macht, daß ein Artikel oder eine Reihe von Artikeln in einer bestimmten Zeitung von ihrer Seite als so unfreundlich aufgefaßt werden, daß die friedlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern gestört werden, so gibt es wohl keinen der glaubt, daß die Angelegenheit ganz einfach dadurch abgewickelt werden könne, daß die schwedische Regierung erklärt, daß sie nach dem Recht ihres Landes nichts tun könne. Es wäre im Gegenteil äußerst unglücklich, wenn die Regierung gezwungen würde, in einem solchen Fall die Ereignisse machtlos ihren Lauf nehmen zu lassen . . . Ich bin überzeugt, daß eine solche Deklaration unserer Machtlosigkeit die unglücklichste und auch die unwirksamste Art darstellen würde, um eine Beseitigung von Mißstimmungen dieser Art zu versuchen. Sie würde die Autorität der Regierung nach außen untergraben, aber mit Sicherheit nicht im übrigen auf die Konsequenzen des Geschehenen einwirken.«

⁶⁸⁾ Das Gesetz wurde mit Mehrheiten angenommen, die nicht Dreiviertel der abstimmenden Abgeordneten erreichten. Solange diese Einstellung des Reichstages anhält, ist mit der Inkraftsetzung kaum zu rechnen.

⁶⁹⁾ Vgl. Herlitz, Festschrift, S. 123f.

⁷⁰⁾ SFS. Nr. 117.

⁷¹⁾ Diese Verordnung hat ein Vorbild in der Praxis, die die amerikanische Postverwaltung während des Weltkrieges gegenüber der »loyalen Presse« anwandte. Vgl. dazu Stjernberg, Statsv. Tidskrift 1921, S. 15.

⁷²⁾ Vgl. dazu Kgl. Bkm. vom 21. 3., 26. 4., 20. 9 und 18. 10. 1940 (SFS. Nr. 146, 266, 831, 881), sowie vom 21. 3. 1941 (SFS. Nr. 152).

Rechtssphäre der einzelnen Staatsangehörigen vor. Das Bestreben, die Regierungsgewalt zu stärken, hat auch zu einer Schwächung der Stellung des Reichstages auf dem Gebiet der Staatsfinanzen ⁷³⁾ und zu einer nicht unerheblichen Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung geführt.

Durch das Gesetz vom 22. Dezember 1939 ⁷⁴⁾ wurde der König ermächtigt, bei Krieg, Kriegsgefahr oder sonstigen, durch Krieg veranlaßten außerordentlichen Verhältnissen in Bezug auf das Notenausgaberecht und die sonstige Tätigkeit der Reichsbank die erforderlichen Vorschriften unter Abweichung von den Bestimmungen des Reichsbankgesetzes zu erlassen, und ein Gesetz vom 7. Juni 1940 ⁷⁵⁾ gibt ihm für den Fall der Besetzung des Landes durch eine feindliche Macht sogar das Recht, Ersatzmänner für etwa ausfallende Reichsbank- oder Reichsschuldenbevollmächtigte des Reichstages zu ernennen.

Andererseits ist auch das Bestreben erkennbar, der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des Reichstags auf dem Gebiet der Staatsfinanzen in den Ermächtigungsgesetzen Rechnung zu tragen.

So kann der König die ihm durch das Gesetz vom 22. Dezember 1939 übertragene Befugnis nur »auf Antrag der Bevollmächtigten bei der Reichsbank und nach Anhörung der Bevollmächtigten bei der Reichsschuldenverwaltung« ausüben. Ähnliche Einschränkungen der der Regierung erteilten Ermächtigungen finden sich auch in anderen Krisengesetzen finanziellen Inhalts. So durften die Vorschriften des Devisengesetzes vom 22. Juni 1939 ⁷⁶⁾, die eine vollständige Kontrolle des Zahlungsverkehrs mit dem Auslande ermöglichen, nur »auf Antrag der Bevollmächtigten bei der Reichsbank und nach Beratung auch mit den Bevollmächtigten bei der Reichsschuldenverwaltung« und nur insoweit in Kraft gesetzt werden, »als es zur Erreichung des der Reichsbank gestellten währungspolitischen Zieles unumgänglich nötig ist«. Die Inkraftsetzung des Moratoriumsgesetzes vom 3. Mai 1940 ⁷⁷⁾ darf nur »nach Anhörung der Bevollmächtigten bei der Reichsbank und bei der Reichsschuldenverwaltung« erfolgen.

Ob diese Vorschriften ausreichen, um alle verfassungsrechtlichen Bedenken aus dem Wege zu räumen, kann hier nicht untersucht werden.

Unabhängig von der Ermächtigungsgesetzgebung wurde »der alte, in der schwedischen Geschichte tief verwurzelte Grundsatz, daß die Regierung durch die Macht des Reichstages über den Staatshaushalt

⁷³⁾ Siehe dazu oben S. 34f.

⁷⁴⁾ SFS. Nr. 895; verlängert durch Gesetz vom 30. 3. 1940 (SFS. Nr. 172).

⁷⁵⁾ SFS. Nr. 437.

⁷⁶⁾ SFS. Nr. 350.

⁷⁷⁾ SFS. Nr. 300.

in wichtigen außenpolitischen Entscheidungen von diesem abhängig ist ⁷⁸⁾», erheblich dadurch abgeschwächt, daß der Reichstag nach Eintritt des Krisenzustandes sein Besteuerungsrecht weitgehend an die Regierung delegierte, daß die Regierung eine allgemeine Ermächtigung erhielt, im Kriegsfall Anleihen im Auslande aufzunehmen, daß erhebliche Mittel zu nur sehr unbestimmt umschriebenen Zwecken bewilligt wurden und daß vor allem die Regierung durch die Aufstellung der sogenannten »Bereitschaftsbudgets« die Ermächtigung erhielt, zur Stärkung der Verteidigung des Reiches Ausgaben in vorher nicht festgelegter Höhe zu machen ⁷⁹⁾.

IX. Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung bringt namentlich das Ermächtigungsgesetz vom 15. Juni 1939 über die Verpflichtung der Kommunen, gewisse durch den Krieg veranlaßte Aufgaben zu übernehmen ⁸⁰⁾. Im Hinblick auf die ungünstigen Erfahrungen während des Weltkrieges, in dem die Mitwirkung der kommunalen Organe bei der Durchführung der Zwangsbewirtschaftungsmaßnahmen erhebliche Mängel aufgewiesen und namentlich unter dem Fehlen einer klaren Rechtsgrundlage für die vom Staat an die Kommunen gestellten Anforderungen gelitten hatte ⁸¹⁾, war man bestrebt gewesen, der Regierung für den Fall eines neuen Krisenzustandes sogleich die Befugnisse einzuräumen, die zu einer wirksamen Eingliederung der Kommunen in die Kriegswirtschaft erforderlich erschienen.

Nach geltendem Verfassungsrecht ist die Regierung ohne Mitwirkung des Reichstags weder berechtigt, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, die für diese eine finanzielle Belastung bedeuten, noch dazu, die Schaffung kommunaler Organe auf Kosten der Kommunen vorzuschreiben, noch schließlich dazu, besondere staatliche Zwangsmittel vorzusehen, um die Durchführung der den Kommunen überwiesenen staatlichen Aufgaben zu sichern ⁸²⁾. Durch das Ermächtigungsgesetz vom 15. Juni 1939 sind ihr alle diese Befugnisse übertragen worden.

Das Gesetz, das die Grundlage der gesamten kommunalen »Krisenverwaltung« bildet ⁸³⁾, sieht die Ausführung aller den Gemeinden auf dem Gebiet der Volksversorgung, insbesondere auch zwecks Regelung des Arbeitseinsatzes, durch die Regierung übertragenen Aufgaben

⁷⁸⁾ So Herlitz, Festschrift, S. 115.

⁷⁹⁾ Siehe dazu Herlitz a. a. O.

⁸⁰⁾ SFS. Nr. 254; in Kraft gesetzt durch Kgl. Bkm. vom 6. 9. 1939 (SFS. Nr. 626).

⁸¹⁾ Vgl. hierzu die Motive zu dem kommunalen Ermächtigungsgesetz: K. P. 1939 Nr. 276, S. 7f., 13.

⁸²⁾ Vgl. K. P. 1939 Nr. 276, S. 8, 11.

⁸³⁾ Vgl. Kgl. Bekanntmachungen vom 8. 9. 1939 über die kommunalen Krisenausschüsse und Krisenverbände (SFS. Nr. 658, 659).

durch kommunale »Krisenausschüsse« und die Bestreitung der durch diese Verwaltungstätigkeit entstehenden Kosten durch die Gemeinden selbst vor. Gemeinden, die sich weigern, die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen oder die sonst zur Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben notwendigen Maßnahmen zu treffen, können von der staatlichen Aufsichtsbehörde — unter Umständen unter Auferlegung von Geldstrafen — dazu angehalten werden.

Zu grundsätzlicher Kritik hat das Gesetz keinen Anlaß gegeben. Die bei seiner Ausarbeitung befragten kommunalen Organisationen haben zwar die mögliche Gefährdung der kommunalen Selbständigkeit durch die sehr weitgehenden Befugnisse der Regierung nicht verkannt, aber doch der Meinung Ausdruck gegeben, daß in Krisenzeiten eine derartige Stärkung der Zentralgewalt erforderlich sei ⁸⁴).

X. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die durch die Krisengesetze geschaffene schwedische »Krisenverfassung« ⁸⁵), die gekennzeichnet ist durch eine Zurückdrängung des Reichstags auf legislativem und administrativem Gebiet, durch weitgehende staatliche Eingriffe in die private Rechtssphäre des Einzelnen sowie schließlich auch durch die Beschränkung der kommunalen Selbstverwaltung, zu einer Gefährdung der Verfassung, ja selbst zu erheblichen verfassungsrechtlichen Kontroversen, bisher nicht geführt hat. Bestimmend dafür war neben der Elastizität der schwedischen Grundgesetze das bei den beteiligten Organen hervorgetretene Bestreben, einerseits der für nötig gehaltenen Ausdehnung der Regierungsbefugnisse keine konstitutionellen Hindernisse zu bereiten, andererseits aber auch diese Befugnisse im Rahmen des verfassungsrechtlich Erlaubten zu halten. Seiner Tradition getreu vollzog Schweden die Umstellung auf die neuen Verhältnisse nicht durch einen revolutionären Bruch mit dem Vergangenen, sondern in allmählicher Anpassung und Umbildung der überkommenen Einrichtungen.

⁸⁴) Vgl. dazu K. P. 1939 Nr. 276, S. II.

⁸⁵) So Herlitz, Festschrift, S. 113.