

klagten und insbesondere darauf Gewicht gelegt, daß seine zahlreichen Übertretungen der Preisvorschriften eine Einstellung zeigen, die eine scharfe Reaktion verlangt.

Ich stimme für folgenden Urteilsbeschluß:

Die Berufung des Angeklagten wird zurückgewiesen. Die Strafe wird auf 600 Kronen festgesetzt. Wird die Strafe nicht bezahlt, so tritt eine Gefängnisstrafe von 45 Tagen in Kraft. Zur Erstattung der Prozeßkosten vor dem Höchsten Gericht bezahlt Thoralf Oscar Halvorsen 50 Kronen an die Staatskasse. Das Honorar für den Verteidiger, den Advokaten am Höchsten Gericht Gustav Heiberg, wird auf 300 Kronen festgesetzt.

Richter Dahl: Ich bin einig mit dem Erststimmenden.

Richter Selmer und Huuse und kst. Justitiarius Mohr: Ebenso«.

Der Konflikt über die gerichtliche Nachprüfung der Verordnungen der Generalsekretäre in den belgischen Ministerien

Belgische Gerichte haben im Frühjahr 1942 in einer Reihe von Straf- und Zivilprozessen, in denen die Frage der Gültigkeit der von den Generalsekretären der belgischen Ministerien erlassenen Rationierungs- und Versorgungsvorschriften aufgeworfen wurde, diesen Maßnahmen die Rechtswirksamkeit versagt. Meist handelte es sich um die in den Kriegswirtschaftsverordnungen der Generalsekretäre vorgesehenen Strafbestimmungen, deren Anwendung sich die Angeklagten mit dem Hinweis auf ihre Ungesetzlichkeit zu entziehen suchten. Vor den Zivilgerichten spielte die gleiche Frage eine Rolle bei Klagen, die gegen die neuerrichteten Wirtschaftsorganisationen erhoben wurden; die neuen Verteilungsorgane wurden als nicht existierend behandelt und ihnen die Parteifähigkeit abgesprochen. Ferner wurden Prozesse mit dem Ziel eingeleitet, die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Generalsekretäre für ihre Verwaltungsmaßnahmen festzustellen¹⁾. Da die große Zahl der anhängigen und noch zu erwartenden Verfahren angesichts dieser Haltung der Gerichte eine Störung der öffentlichen Ordnung und der Versorgung der Bevölkerung zu werden drohte, hat der Militär-

¹⁾ Siehe die Rede des Militärverwaltungschefs beim Militärbefehlshaber in Belgien und Nordfrankreich vom 30. Mai 1942 (*Het Juristenblad* 1942, Sp. 1099ff.) und die Begründung zum Arrêté réprimant les abatages clandestins et le commerce illicite en viande vom 19. Juni 1942 (*Moniteur Belge*, 4. 7. 1942).

befehlshaber in Belgien und Nordfrankreich durch Verordnung vom 14. Mai 1942 die Nachprüfung der Verordnungen der Generalsekretäre untersagt¹⁾).

Die Vorgänge, die dieses Eingreifen veranlaßt haben, betrafen in erster Linie das Verhältnis der belgischen Justiz- und Verwaltungsbehörden zueinander. Die Rechtsvorschriften der Generalsekretäre sind nicht Maßnahmen der Besatzungsbehörden, sondern beruhen auf einer Ermächtigung des belgischen Gesetzgebers. Die Gerichte billigten diesen Maßregeln nur den Charakter von Verordnungen der ausführenden Gewalt zu, sahen sie aber nicht als Gesetze im Sinne des belgischen Verfassungsrechts an und erklärten sich für befugt, sie auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung nachzuprüfen. In dieser als interner Verfassungskampf zwischen Justiz und Verwaltung erscheinenden Auseinandersetzung waren die Gerichte nicht frei von dem Bestreben, die Durchführung der Kriegswirtschaftsmaßnahmen zu hindern und dadurch der Besatzungsmacht Schwierigkeiten zu bereiten. Der Militärbefehlshaber hat durch die genannte Verordnung verhindert, daß diese Folgen eintraten. Sein Eingreifen hat die Justizkrise aus der Sphäre einer innerbelgischen Streitigkeit herausgehoben und zu einer das Verhältnis der Besatzungsmacht zu den Gerichten des besetzten Gebiets berührenden Angelegenheit werden lassen. Sie ist deshalb nicht nur für das belgische Staatsrecht, sondern auch für die Praxis der kriegerischen Besetzung von Interesse.

Die Stellungnahme der Gerichte gegen die Wirtschaftsverordnungen der Generalsekretäre wurde durch die Haltung des Kassationshofs ermöglicht, der in einer Entscheidung vom 30. März 1942²⁾ das Recht beanspruchte, das Arrêté³⁾ zur Einführung eines Verwaltungsstrafver-

¹⁾ Verordnung über die Anwendung von Verordnungen der Generalsekretäre (VOBl des Mil. Befehlshabers in Belgien und Nordfrankreich, 76. Ausg., S. 915):

»(1) Die Nachprüfung der Verordnungen der Generalsekretäre, die unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Gesetz vom 10. Mai 1940 betr. die Übertragung der Amtsbefugnisse in Kriegszeiten erlassen sind oder erlassen werden, auf ihre Rechtsgültigkeit ist nicht zulässig.

(2) Die Rechtsstellung und die Befugnisse der Generalsekretäre werden durch diese Verordnung nicht betroffen, sie bestimmen sich nach den belgischen Gesetzen.«

²⁾ Pasicrisie Belge 1942 I, S. 75 ff., Revue de l'Administration et de Droit administratif de la Belgique 1942, S. 170 ff.

³⁾ Die Bezeichnung »Arrêté« für Regierungsakte wird im belgischen Recht gebraucht:

a) für Akte des Königs, die von einem Minister gegengezeichnet sind,

b) für Entscheidungen, die ein Minister im Rahmen der ihm übertragenen Zuständigkeit trifft.

Der Inhalt der Arrêtés kann verschieden sein. Sie können materielles Recht oder Verwaltungsanordnungen enthalten. Die Terminologie ist nicht streng durchgeführt. (Vauthier, Précis du droit administratif de la Belgique, 2. Ausgabe (1937), S. 25, 37).

fahrens in Wirtschaftsstrafsachen vom 15. Februar 1941¹⁾ auf seine Verfassungsmäßigkeit nachzuprüfen. In dem den Gegenstand des Verfahrens bildenden Fall wurde zwar der Instanzenzug beanstandet, das Rechtsmittel aber sachlich zurückgewiesen. Die Tatsache indes, daß sich das höchste Gericht für das Prüfungsrecht ausgesprochen hatte; dessen Ausübung u. U. zu einem anderen Ergebnis führen konnte, hatte zur Folge, daß in einer sehr großen Anzahl von schwebenden und neu anhängig werdenden Verfahren die Ungültigkeit von Rechtsvorschriften der Generalsekretäre geltend gemacht wurde²⁾.

Die Generalsekretäre der belgischen Ministerien sind, ähnlich wie in Frankreich und den Niederlanden, die Verwaltungschefs der Ministerialbehörden. Sie haben die Aufgabe der Überwachung der Geschäfte, der Bewahrung der Archive und der Expedition der laufenden Angelegenheiten. Da die Einrichtung und Organisation der Ministerien nicht durch Gesetz, sondern durch Königliche Arrêtés geregelt ist, haben sie keine verfassungsmäßig oder gesetzlich geregelte Zuständigkeit³⁾. Die Rechtssetzungsbefugnis steht ihnen nicht zu. Im 1. Weltkrieg hatte dies zur Folge gehabt, daß nach der Flucht der Regierung auf französisches Gebiet und der Besetzung des größten Teils des belgischen Territoriums durch die deutschen Truppen keine einheimische Stelle mehr vorhanden war, die zum Erlaß von Rechtsvorschriften zuständig gewesen wäre. Die Generalsekretäre übten nur ihre normalen Befugnisse aus. Die Besatzungsmacht war deshalb genötigt, in weitgehendem Umfang selbst die zur ordnungsmäßigen Verwaltung erforderlichen Maßnahmen zu treffen⁴⁾. Auf Grund der Erfahrungen während der ersten deutschen Besetzung hielt es der belgische Gesetzgeber für vorteilhafter, die Eingriffe der Besatzungsmacht in die Landesverwaltung dadurch zu beschränken, daß er die im besetzten Gebiet verbleibenden Behörden über ihre normale Zuständigkeit hinaus mit Vollmachten versah, die die Weiterführung der staatlichen Verwaltung während der Dauer der Besetzung sichern und den Erlaß der notwendigen Vorschriften ermöglichen sollten. Am Tage des deutschen Einmarschs, dem 10. Mai 1940, erging ein auf dem verfassungsmäßigen Wege durch Beschluß der Kammern und Sanktionierung des Königs zustandekommenes Gesetz über

¹⁾ Arrêté instituant une procédure administrative en matière de répression des infractions concernant le ravitaillement, le rationnement et la fixation des prix (Moniteur Belge, 21. 2. 1941).

²⁾ Wie der Militärverwaltungschef in seiner Rede vom 30. Mai 1942 mitteilte, wuchs die Zahl dieser Verfahren auf 2000 (Het Juristenblad 1942, Sp. 1099ff.).

³⁾ Giron, *Le droit administratif de la Belgique*, 2. Ausgabe Bd. I (1885), S. 99ff., 104; Errera, *Traité de droit public Belge*, 2. Ausgabe (1918), S. 221.

⁴⁾ Siehe die Darstellung bei Köhler, *Die Staatsverwaltung der besetzten Gebiete* Bd. I, Belgien (1927), S. 51ff.

die Delegation der Amtsbefugnisse in Kriegszeiten¹⁾. Die Generalsekretäre leiten ihre Rechtsetzungsbefugnis aus Art. 5 dieses Gesetzes ab, der eine Generalermächtigung für alle Behörden enthält, beim Fehlen der Verbindung zur vorgesetzten Dienststelle deren Befugnisse selbst auszuüben. Die Bestimmung lautet:

»Lorsque par l'effet des opérations militaires, un magistrat ou un fonctionnaire, un corps de magistrats ou de fonctionnaires en dehors des cas prévus par les articles 2 et 3, qui précèdent, est privé de toute communication avec l'autorité supérieure dont il dépend, ou si cette autorité a cessé ses fonctions, il exerce dans le cadre de son activité professionnelle et pour les cas d'urgence, toutes les attributions de cette autorité.«

Die deutsche Besatzungsmacht hat im Einklang mit Art. 43 der Haager Landkriegsordnung durch Proklamation vom 10. Mai 1940 bekanntgemacht, daß die Landesgesetze in Kraft blieben, soweit sie nicht den Zwecken der Besatzung widersprächen²⁾.

Das Delegationsgesetz wurde dementsprechend während der deutschen Besetzung angewendet. Seine Durchführung ist von der deutschen Militärverwaltung nicht gehindert worden. Die Übernahme der Funktionen der geflohenen Behörden durch die zurückgebliebenen kam vielmehr ihren Wünschen entgegen, da sie die Fortsetzung der Tätigkeit des belgischen Verwaltungsapparates ermöglichte. Die Generalsekretäre hielten sich auf Grund des Art. 5 als die obersten im besetzten Gebiet verbliebenen Chefs der Verwaltungsbehörden für berechtigt und verpflichtet, während des Fehlens der gesetzgebenden Gewalt und der übergeordneten Organe der Exekutive — König und Minister — die Landesverwaltung zu übernehmen. Der Umfang der von der Militärverwaltung unmittelbar geregelten Angelegenheiten ist infolgedessen viel geringer als im vorigen Kriege, während die einheimischen Behörden von ihrer delegierten Zuständigkeit weitgehend Gebrauch gemacht haben. Die rechtsetzenden Vorschriften des Militärbefehlshabers beschränkten sich im wesentlichen auf militärische und polizeiliche Sicherungsmaßnahmen. Der Erlaß von Rechtsverordnungen blieb im übrigen den Generalsekretären überlassen, deren rechtsetzende Tätigkeit besonders auf dem Gebiet der Kriegswirtschaft von einschneidender Bedeutung war und zu Änderungen der geltenden Gesetzgebung führte.

Im ersten Jahre der Besetzung waren Konflikte zwischen Justiz und Verwaltung nicht entstanden³⁾. Bis zu dem erwähnten Urteil

¹⁾ Loi relative aux délégations des pouvoirs en temps de guerre (Moniteur Belge, II. 5. 1942).

²⁾ Verordnungsblatt des Militärbefehlshabers in Belgien und Nordfrankreich 1940, I. Ausgabe, S. 16.

³⁾ Der Appellhof Gent erkannte die Maßnahmen der Generalsekretäre als gesetzliche Bestimmungen an und verneinte das richterliche Prüfungsrecht (Entscheidungen vom 11. 4. und 8. 8. 1941, Het Juristenblad 1941 Nr. 22; Sp. 719 ff.).

vom 30. März 1942 hatte der Kassationshof zur Rechtsnatur dieser Maßnahmen, die materielle Rechtsnormen im Sinne des belgischen Verfassungsrechts enthielten, aber nicht von den verfassungsmäßig zum Erlaß von Gesetzen oder Verordnungen befugten Organen erlassen waren, noch nicht eindeutig Stellung genommen. Die Frage des Umfangs der den Generalsekretären durch Art. 5 des Gesetzes vom 10. Mai 1942 verliehenen Befugnisse war zwar schon im Jahre 1941 dreimal¹⁾ in Kassationssachen Gegenstand der Verhandlung, führte aber nicht zur Untersuchung des richterlichen Prüfungsrechts.

Grundsätzliche Ausführungen über die Grenzen der Rechtsetzungsbefugnis der Generalsekretäre brachte erst das Urteil vom 30. März 1942²⁾. Die drei zur Entscheidung stehenden, zu einem Verfahren verbundenen Fälle betrafen eine Verfassungsfrage: Die Einrichtung eines Verwaltungsverfahrens in Wirtschaftsstrafsachen. Durch ein gemeinsames Arrêté der Generalsekretäre in den Ministerien für Justiz, Inneres und Volksgesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittelversorgung, Wirtschaft und Finanzen vom 15. Februar 1941 war ein dem belgischen Recht bisher unbekanntes Wirtschaftsstrafverfahren eingeführt worden. Danach werden Verstöße gegen Versorgungsmaßnahmen und Preisvorschriften, bevor das Tätigwerden der ordentlichen Gerichtsbarkeit zulässig ist, einem voraufgehenden Verwaltungsstrafverfahren unterworfen, in dem die zur Entscheidung berufenen Verwaltungsinstanzen »Sanctions administratives« verhängen können³⁾. Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte kann von dem Zuwiderhandelnden nur nach voraufgegangenem Verwaltungsstrafverfahren begründet werden. Die Verwaltungsbehörde kann durch Anzeige an die Staatsanwaltschaft diese ermächtigen, Anklage zu erheben oder im Falle, daß die Staatsanwaltschaft die Verfolgung ablehnt, den Zuwiderhandelnden unmittelbar vor die Strafkammer laden und gegen deren Entscheidung Berufung und Revision einlegen. Der Bestrafte kann seinerseits Rekurs gegen die Verwaltungsentscheidung beim Appellhof einlegen⁴⁾. Das Urteil des Appellhofs kann nicht mit der Revision vor dem Kassationshof angefochten werden⁵⁾.

¹⁾ a) Urteil des Kassationshofs vom 7. 4. 1941 (Pasicrisie 1941 I, S. 136); Vorinstanzliches Urteil: Appellhof Brüssel, 29. 10. 1940 (Pasicrisie 1941 II, S. 52); b) Urteil vom 20. 10. 1941 (Pasicrisie 1941 I, S. 382); c) Urteil vom 3. 11. 1941 (Pasicrisie 1941 I, S. 407ff.; *Revue de l'administration* 1942, S. 113ff.).

²⁾ Vorinstanzliche Entscheidung: Appellhof Lüttich, 10. 7. 1941 (Pasicrisie 1941 II, S. 85).

³⁾ Artt. 1—4, 6.

⁴⁾ Art. 4 Abs. III, 5 Ziff. 2, 19 und Art. 11 in der Fassung des Arrêté vom 29. 11. 1941 (*Moniteur Belge*, 3. 12. 1941).

⁵⁾ Art. 21.

Der Kassationshof mußte zu der Verbindlichkeit des Arrêtés vom 15. Februar 1941 in doppelter Hinsicht Stellung nehmen: Er hatte in erster Linie zu prüfen, ob seine Zuständigkeit begründet war, obwohl ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Appellhofs nicht gegeben war. Im Falle der Bejahung dieser Frage mußte er darüber entscheiden, ob der Appellhof zu unrecht seine Zuständigkeit für die Anschlußklage nach dem vorangegangenen Verwaltungsverfahren angenommen hatte.

Die erste Frage wurde entgegen dem Antrag des Generaladvokaten bejaht, die zweite dagegen verneint und das Rechtsmittel zurückgewiesen.

Der Gerichtshof führte im Urteil aus, Art. 5 komme zur Anwendung, wenn die gesetzgebende und die ausführende Gewalt nicht durch ihre gesetzlichen Organe wahrgenommen werden könnten und habe deren Stellvertretung in Verwaltungsangelegenheiten zum Gegenstand. Das Gesetz verleihe den Generalsekretären nicht die gesetzgebende Gewalt; doch enthalte die Verwaltungsvollmacht das Recht zum Erlaß von Maßnahmen, die im weitesten Sinne des Wortes Verwaltungscharakter besäßen, in normalen Zeiten aber nur vom Gesetzgeber geregelt werden dürften. Diese Befugnis sei aber nicht unbegrenzt: Da nur die Weiterführung des öffentlichen Lebens durch das normale Funktionieren der öffentlichen Einrichtungen gewährleistet werden solle, gelte die Ermächtigung nicht für Maßnahmen politischer Art und verfassungswidrige oder den wesentlichen Grundsätzen der nationalen Gesetzgebung entgegenstehende Vorschriften. Der Kassationshof nahm auf Grund des Art. 107 der belgischen Verfassung¹⁾ das Recht in Anspruch, die Beobachtung der Beschränkungen der Rechtsetzungsbefugnis nachzuprüfen. Er kam zu folgenden Ergebnissen:

Die Versagung des Rechtsmittels der Revision in Art. 21 des Arrêtés vom 15. Februar 1941 enthalte eine Abweichung von der bestehenden Gesetzgebung, die nicht gerechtfertigt sei und von den Gerichten nicht befolgt zu werden brauche. Der Kassationshof nahm deshalb entgegen Art. 21 seine Zuständigkeit an. Abgesehen vom Verbot der Revision erklärte er den Inhalt des Arrêtés trotz starker Bedenken für gültig: Die Vorschriften über die Einrichtung des Verwaltungsverfahrens widersprächen, für sich allein und ohne Berücksichtigung der Anschlußklage betrachtet, wesentlichen Bestimmungen des belgischen Strafrechts, insbesondere denjenigen über die öffentliche Anklage, die Garantie der Verteidigungsrechte, die Öffentlichkeit der Sitzungen und die Gerichtsorganisation. Unter der Bezeichnung »Sanctions administratives« seien Sanktionen mit Strafcharakter ohne die verfassungsrechtlichen

¹⁾ Art. 107: «Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.»

und gesetzlichen Garantien für den Angeschuldigten eingeführt und entgegen dem Verbot der Verfassung außerordentliche Gerichte eingesetzt¹⁾. Die Verfassungswidrigkeit des Verwaltungsverfahrens wurde trotzdem verneint, weil man es nicht isoliert, sondern zusammen mit der gerichtlichen Anschlußklage beurteilen müsse. Das gesamte Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und dem Gericht bilde ein einheitliches Ganzes. Durch den Rekurs an den Apellhof sei dem Bestraften immer die Möglichkeit gegeben, die Entscheidung eines ordentlichen Gerichts herbeizuführen. Die Generalsekretäre hätten demnach ihre Befugnisse durch Einführung des der gerichtlichen Aburteilung vorausgehenden Verwaltungsstrafverfahrens nicht überschritten.

Die Rechtsprechung des Kassationshofs zu der Auslegung des Ermächtigungsgesetzes und der Abgrenzung der Rechtsetzungsbefugnis der Generalsekretäre läßt sich in folgende Sätze zusammenfassen:

a) Art. 5 des Gesetzes vom 10. Mai 1940 verfolgt den Zweck, unter der fremden Besetzung die Fortführung des öffentlichen Lebens gemäß den nationalen Einrichtungen durch Belgier sicherzustellen²⁾.

b) Die Generalsekretäre sind im Dringlichkeitsfall und im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit befugt, auf dem Gebiete der Verwaltung die Maßnahmen zu treffen, zu deren Erlaß der ihnen vorgesetzte Minister berechtigt wäre³⁾.

c) Die gesetzgebende Gewalt ist ihnen nicht verliehen. Sie sind jedoch ermächtigt, Vorschriften in Verwaltungsangelegenheiten zu erlassen, deren Anordnung normalerweise der gesetzgebenden Gewalt zukommt. Mit der Verfassung oder den wesentlichen Grundsätzen der nationalen Gesetzgebung in Widerspruch stehende Maßregeln dürfen von ihnen nicht getroffen werden⁴⁾.

d) Die Gerichte sind zur Nachprüfung befugt, ob die Grenzen der Rechtsetzungsbefugnis überschritten sind. Die Beurteilung der Dringlichkeit einer Maßnahme dagegen liegt im freien Ermessen der Generalsekretäre⁵⁾.

Die belgische Verfassung ist auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung aufgebaut. Nach Art. 107 ist den Gerichten die Nachprüfung der »Arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux« an Hand der Gesetze gestattet. Die belgische Rechtsprechung hat *argumento e contrario* aus dieser Bestimmung den Schluß gezogen, daß die gericht-

¹⁾ Art. 94 der Verfassung: »Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.«

²⁾ Urteile vom 7. 4. 1941 und 30. 3. 1942.

³⁾ Urteile vom 7. 4. und 20. 10. 1941.

⁴⁾ Urteil vom 30. 3. 1940.

⁵⁾ Urteil vom 30. 3. 1942.

liche Nachprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersagt sei¹⁾). Voraussetzung der Nachprüfungsmöglichkeit war also der Nachweis, daß den Anordnungen der Generalsekretäre nicht die gleiche Wirkung wie den Gesetzen der Legislative zukomme:

Durch die Verordnung des Militärbefehlshabers über die Anwendung der Verordnungen der Generalsekretäre in den belgischen Ministerien wird die Nachprüfung verboten, aber gleichzeitig festgestellt, daß die Rechtsstellung und die Befugnisse der Generalsekretäre durch das Verbot nicht betroffen seien und sich weiterhin nach den belgischen Gesetzen bestimmten. Das Ermächtigungsgesetz vom 10. Mai 1940 bleibt also in Kraft. Die Gerichte sind jedoch nicht mehr befugt, dem Art. 5 die Auslegung zu geben, die er in der Entscheidung des Kassationshofs vom 30. März 1942 gefunden hat. Die deutsche Verwaltung des besetzten belgischen Gebiets hat also einen anderen Weg beschritten als der Reichskommissar in den Niederlanden, der die Generalsekretäre in seinen Verordnungen über die Ausübung der Regierungsbefugnisse in den Niederlanden²⁾ und über die Befugnisse der Generalsekretäre in den niederländischen Ministerien³⁾ ermächtigt hat, im Rahmen ihres sachlichen Zuständigkeitsbereichs Rechtsvorschriften zu erlassen. Die von den niederländischen Generalsekretären getroffenen Maßnahmen, die der vorherigen Zustimmung des Reichskommissars unterliegen, sind Anordnungen auf Grund der Gesetzgebungsgewalt, die der besetzenden Macht nach Landkriegsrecht zusteht. Der Hohe Rat der Niederlande hat dieser Tatsache dadurch Rechnung getragen, daß er den Rechtsvorschriften der Generalsekretäre die gleiche Wirkung wie den auf dem verfassungsmäßigen Wege zustande gekommenen Gesetzen beigemessen hat⁴⁾.

Der Justizkonflikt hätte bei einer Weigerung der belgischen Gerichte, der Verordnung des Militärbefehlshabers vom 14. Mai 1942 nachzukommen, zu einem Einsatz der Zwangsmittel der Besatzungsmacht führen müssen. Eine ähnliche Entwicklung hatte Belgien schon einmal erlebt, als im Jahre 1918 die belgische Justiz als Protest gegen den deutschen Eingriff in die Strafverfahren gegen die Mitglieder des »Rats von Flandern« ihre Tätigkeit einstellte. Die deutsche Militärver-

¹⁾ Cass. 23. 7. 1849 (Pasicrisie 1849 I, S. 443); 19. 7. 1921 (Pasicrisie 1921 I, S. 455 und 456); 10. 12. 1928 (Pasicrisie 1929 I, S. 36); 14. 10. 1935 (Pasicrisie 1936 I, S. 1); das gleiche gilt für die Anwendung von Gesetzen, die internationalen Verträgen widersprechen (Cass. 26. 11. 1925, Pasicrisie 1926 I, S. 76). Die Feststellung in den Urteilen vom 7. 4. 1941 und 30. 3. 1942, daß das Ermächtigungsgesetz mit der Landkriegsordnung in Einklang stehe, brauchte also nicht getroffen zu werden.

²⁾ Vom 29. 5. 1940 (VOBl. für die bes. niederl. Gebiete Nr. 3/1940).

³⁾ Vom 21. 6. 1940. a. a. O. Nr. 23/1940.

⁴⁾ Siehe S. 592 ff.

waltung war damals genötigt, für die Aufgaben der Rechtspflege in dem unumgänglich notwendigen Maße selbst zu sorgen¹). Eine Wiederholung dieser Vorgänge konnte im Interesse des Landes weder den Gerichten noch den Generalsekretären erwünscht sein. Es fanden Verhandlungen zwischen den Generalsekretären und dem Kassationshof statt, in denen eine Lösung der streitigen Fragen erzielt wurde²). Die Generalsekretäre verzichteten nicht auf die ihnen nach ihrer Auffassung durch das Ermächtigungsgesetz vom 10. Mai 1940 verliehenen Vollmachten. Doch wurde vereinbart, zur Begründung des Ordnungsrechts künftig auf das Gesetz über außerordentliche Vollmachten für den König vom 7. September 1939³) zurückzugreifen. Dieses Gesetz gewährte dem König bis zur Demobilisierung das Recht, in Eil- und Notfällen im Ministerkollegium beratene Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen⁴). Diese Ermächtigung des Königs sollte die Regelung gesetzlich festlegen, die sich im vergangenen Krieg in der Praxis herausgebildet hatte und später von Parlament und Rechtsprechung anerkannt worden war. Da der größte Teil des belgischen Gebietes von deutschen Truppen besetzt und die Regierung nach Frankreich geflüchtet war, konnten die Kammern nicht einberufen werden. Der König übte während dieser Zeit die gesetzgebende Gewalt, die ihm nach der Verfassung gemeinsam mit den beiden Häusern des Parlaments zusteht⁵), unter der verfassungsmäßig erforderlichen Gegenzeichnung der Minister⁶) allein aus. Der Kassationshof billigte den Arrêtés-lois des Königs die gleiche Wirksamkeit zu wie Gesetzen, die auf dem in der Verfassung vorgesehenen Wege zustandegekommen waren⁷). Art. 107 der Verfassung, aus dem das richterliche Prüfungsrecht abgeleitet wird, fand also auf sie keine Anwendung. Die gleiche Folgerung wurde auch für die auf Grund des Gesetzes vom 7. September 1939 ergehenden Kgl. Arrêtés-lois gezogen⁸). Die auf Grund dieser Delegation erlassenen Rechtsvorschriften sind also der richterlichen Nachprüfung entzogen. Der Kassationshof hatte in den

¹) Näheres bei Köhler, a. a. O., S. 56 ff.

²) In der Begründung zum Arrêté réprimant les abatages clandestins et le commerce illicite en viande vom 19. 6. 1942 (Moniteur Belge, 4. 7. 1942) sind Einzelheiten über den Ausgleich mitgeteilt.

³) Loi donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires (Moniteur Belge, 8. 9. 1939).

⁴) Art. 1. ⁵) Art. 26.

⁶) Art. 64.

⁷) Cass. 18. 2. 1920 (Pasicrisie 1920 I, S. 62); Cass. 27. 8. 1920 (Pasicrisie 1920 I, S. 124); Cass. 11. 2. 1919 (Pasicrisie 1919 I, S. 9); Cass. 4. 6. 1919 (Pasicrisie 1919 I, S. 108); Cass. 29. 6. 1939 (Pandectes périodiques 1939 No. 116). Näheres siehe Mosler, Die Anwendung der belgischen Weltkriegsgesetzgebung seit der Mobilmachung in »Reichsverwaltungsblatt« 1941, S. 6.

⁸) Siehe Bericht der Senatskommission zum Entwurf des Gesetzes vom 7. 9. 1939 (Pasinomie Belge 1939, S. 474).

oben behandelten Urteilen den Generalsekretären die Kompetenz zuerkannt, die Befugnisse der Minister auszuüben. Diesen Gesichtspunkt konnte man, ohne sich in Widerspruch zur Rechtsprechung des obersten Gerichts zu setzen, auf den nach dem Gesetz vom 7. September 1939 beim Erlaß der Arrêtés-lois beteiligten Ministerrat übertragen, für den das Ersatzorgan eines Kollegiums der Generalsekretäre allerdings erst geschaffen werden mußte. Die fehlende Mitwirkung des Königs bildete kein unübersteigbares Hindernis; man betrachtete die Ermächtigung an den König im Gesetz vom 7. September 1939 als eine Delegation der Legislative an das oberste Exekutivorgan. Innerhalb der Hierarchie der ausführenden Gewalt können die Funktionen der höheren Instanz bei ihrem Wegfall nach dem Ermächtigungsgesetz vom 10. Mai 1940 von den untergeordneten Behörden wahrgenommen werden. Die Bedenken des Kassationshofs gegen eine Übertragung der gesetzgebenden Gewalt an die Generalsekretäre auf Grund des Gesetzes vom 10. Mai 1940 wurden damit ausgeräumt. Die Generalsekretäre erklärten, daß die Anwendung des Ermächtigungsgesetzes vom 7. September 1939 keine Erweiterung der Befugnisse, die sie bisher auf Grund des Gesetzes vom 10. Mai 1940 ausgeübt hatten, bedeute und daß sie sich jeder Änderung der politischen Institutionen enthalten würden¹⁾.

Die Konstruktion, die den gewünschten Ausgleich herbeiführte, ist recht künstlich. Das justizstaatliche Denken, das bisher die Einrichtung einer — seit langem als notwendig empfundenen — Verwaltungsgerichtsbarkeit verhindert hat, hat länger und doktrinärer als in den Nachbarländern das belgische Verfassungsleben bestimmt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung, an dem von jeher in Belgien mit besonderer Zähigkeit festgehalten wird, ist formell von den Gerichten gewahrt worden. In der Sache haben sie auf die Nachprüfung der Verordnungen der Generalsekretäre verzichtet. Der Rückgriff auf das Gesetz vom 7. September 1939 ändert die Befugnisse der Generalsekretäre nicht. Der Unterschied besteht nur in der Verfahrensform. Eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, sich auf das eine oder andere der beiden Ermächtigungsgesetze zu stützen, besteht nicht; sie beruht lediglich auf der Abmachung mit dem Kassationshof²⁾. Die getroffene Regelung enthält insofern eine staatsrechtliche Neuerung, als die nunmehr auf Grund des Gesetzes vom 7. September 1939 ergehenden Rechtsvorschriften auf die »délibération conforme des Secrétaires généraux des Ministères« Bezug nehmen müssen. Ein ähnlicher Hinweis findet sich gelegentlich auch in früheren, auf Grund des Gesetzes vom 10. Mai 1940 erlassenen

¹⁾ Begründung zur Verordnung vom 19. 7. 1942, a. a. O.

²⁾ Vgl. Dubois, G., De wettelijkheid van de besluiten tot oprichting van de groote agglomeraties, Het Juristenblad 1942, Sp. 427 ff., 449 ff.

Arrêtés, z. B. in der Präambel der den Gegenstand des Kassationsurteils vom 30. März 1942 bildenden Verordnung über die Einführung eines Wirtschaftsstrafverfahrens vom 15. Februar 1941. Doch war die Mitwirkung des Kollegiums nicht gesetzlich vorgeschrieben.

Aus der Fassung der seit dem Ausgleich erschienenen Verordnungen der Generalsekretäre ist ersichtlich, daß Art. 5 des Ermächtigungsgesetzes vom 10. Mai 1940 weiterhin als Rechtsgrundlage für Verwaltungsanordnungen dient, für deren Erlaß ein Arrêté ministériel genügt. Beim Erlaß von Maßnahmen weitergehenden Inhalts wird auf das Gesetz vom 7. September 1939 und die gemeinsame Beratung der Generalsekretäre Bezug genommen¹⁾. Der Konfliktsstoff, der den Anlaß zu der verwaltungsfeindlichen Haltung des Kassationshofs gegeben hatte, wurde dadurch beseitigt, daß anstelle des Arrêtés vom 15. Februar 1941 eine neue Verordnung über das Wirtschaftsstrafverfahren erlassen wurde²⁾, die das verwaltungsgerichtliche Verfahren aufrecht erhält, aber die Möglichkeit einer Anrufung der Gerichte erweitert: Der Zuwiderhandelnde hat nicht erst nach seiner Bestrafung durch die Verwaltungsbehörde, sondern bereits nach Erhalt des Protokolls, das die Übertretung feststellt, das Recht, die gerichtliche Entscheidung zu beantragen³⁾. Die Einlegung der Revision an den Kassationshof ist nicht mehr verboten. Da die Interessen der Besatzungsmacht durch diesen Ausgleich zwischen Justiz und Verwaltung gewahrt sind, suspendierte der Militärbefehlshaber in Belgien und Nordfrankreich daraufhin die Anwendung der Verordnung vom 14. Mai 1942⁴⁾. Die Justizkrise ist damit beigelegt worden, ohne zu einer ähnlichen Entwicklung zu führen, wie es im Jahre 1918 zum Schaden des Landes geschehen war⁵⁾. Mosler.

¹⁾ Z. B. das bereits erwähnte Arrêté réprimant les abatages clandestins et le commerce illicite en viande (a. a. O.) und das Arrêté modifiant et complétant l'arrêté-loi du 27 octobre 1939, relatif à l'approvisionnement du pays vom 27. 6. 1942 (Moniteur Belge, 22. 7. 1942).

²⁾ Arrêté instituant une procédure administrative vom 29. 6. 1942 (Moniteur Belge, 24. 7. 1942, Berichtigung Moniteur Belge, 2. 8. 1942), Änderung durch Arrêté vom 25. 2. 1943 (Moniteur Belge, 26. 2. 1943).

³⁾ Art. 5 § 1 Ziff. 2, a. a. O.

⁴⁾ Frankfurter Zeitung vom 12. 8. 1942.

⁵⁾ Neue Schwierigkeiten drohten zu entstehen, als der Appellhof Brüssel durch Arrêté des Gen. Sekr. im Ministerium des Innern und der Volksgesundheit vom 15. 9. 1943 (Mon. Belge, 21. 9. 1941) auf Grund des Art. 5 des Gesetzes vom 10. 5. 1940 geschaffenen Großstadt Antwerpen das Recht zur Prozeßführung für eine der eingegliederten Teilgemeinden absprach (Urteil vom 11. 12. 1942, Het Juristenblad 1943 Sp. 745ff.). Der Mil. Befehlshaber bestimmte daraufhin durch VO. vom 26. 1. 1943 (VOBl. 94. Ausg., S. 1139), daß die Verordnungen des Gen. Sekr. über die Vereinigung von Gemeinden und Gemeindeteilen anzuwenden seien. Der Kassationshof hob die Vorentscheidung mit der Begründung auf, daß infolge der Maßnahmen der Besatzungsmacht die Großstadt Antwerpen als tatsächlich bestehend anzusehen und daher zum Prozeß zuzulassen sei (Urteil vom 1. 2. 1942, Hct Juristenblad 1943 Sp. 767f.).