

Richters Lord D e n m a n ⁴⁴⁾ sowie des US-Supreme Court ⁴⁵⁾ verwiesen, das Korrektiv für mißbräuchliche Machtausnutzungen durch das Parlament, den klassischen Wächter der liberalen Bürgerfreiheiten, liege bei den Wählern und nicht bei den Gerichten.

Eine Berufung gegen das Urteil des High Court wurde von dem Judicial Committee des Privy Council nicht zugelassen. Zwar sei die Voraussetzung, daß es sich um einen Fall von grundsätzlicher Bedeutung für die Allgemeinheit handeln müsse, erfüllt; es fehle jedoch an der weiteren Voraussetzung, daß die rechtliche Begründung des angefochtenen Urteils Anlaß zu Zweifeln biete ⁴⁶⁾.

Hans-Joachim Hallier

ECUADOR

Die Mitwirkung des Staatspräsidenten bei der Gesetzgebung

I. Vom sogenannten Veto

Im Sprachgebrauch wird jede rechtmäßige Verhinderung des Zustandekommens oder Wirksamwerdens eines Gesetzesvorschlages als *Veto* bezeichnet, ohne daß man im einzelnen prüft, auf welcher Rechtsgrundlage das Scheitern des Gesetzes beruht. Man sprach vom Veto des einzelnen Abgeordneten im alten Polnischen Reichstag (*liberum veto*), wenn er die verfassungsmäßig verlangte Einstimmigkeit durch seine Ablehnung unmöglich machte. Man spricht vom Veto der katholischen Großmächte, die selbst nicht bei der Papstwahl abstimmen, wohl aber einen Kandidaten als ungeeignet

⁴⁴⁾ Vgl. oben Anm. 42.

⁴⁵⁾ *Tenney v. Brandhove* (1951) 341 US 367 (378). Ebenso *Barsky v. US* (1947) 167 F. 2 d 241 (250).

⁴⁶⁾ C.L.R. 92, 171 f.; vgl. Bericht in *The Times* vom 15. 7. 1955, p. 11.

erklären konnten – zuletzt 1905 von Österreich gegenüber dem Kardinal Rampallo ausgesprochen. Das Veto der Volkstribunen im alten Rom verhinderte endgültig (absolut), daß ein Gesetzesvorschlag Gesetzeskraft erhielt. Nach dem Vorbild der Verfassung der USA von 1787 kennen viele Verfassungen der Staaten von Mittel- und Südamerika ein Mitwirkungsrecht des Staatspräsidenten als Chef der Exekutive beim Zustandekommen und Wirksamwerden von Gesetzen im weiteren Sinne. Das Wort »Veto« findet sich aber in keiner von ihnen. Dafür wird es im politischen, juristischen und journalistischen Schrifttum reichlich verwendet, so zum Beispiel in Inhaltsangaben zu Sektion 7 des Artikels 1 der amerikanischen Verfassung, auch in der amtlichen Übersetzung der heutigen deutschen Bundesverfassung findet sich »Einspruch« mit Veto übersetzt. Nirgends hat sich dieser Sprachgebrauch so weit ausgedehnt wie hinsichtlich der Charter of the United Nations, wo man von einem Vetorecht der ständigen Mitglieder spricht, ja sogar the so-called Double Veto zum Gegenstand eingehender Studien macht¹⁾. Dabei spricht die Charter von der Notwendigkeit eines »a f f i r m a t i v e vote of seven members including the c o n c u r r i n g votes of the permanent members« (Art. 27 Abs. 3). Um danach die Konstruktion eines Vetorechts aufrecht zu erhalten, müßte man Stimmenthaltung, ja sogar Abwesenheit als Veto bezeichnen. Pierre B r u g i è r e scheint mir danach weit eher recht zu haben, wenn er seiner Untersuchung den Titel: La Règle de l'Unanimité des Membres permanents au Conseil de Sécurité (Paris 1952) gab, als George D a y , der zu gleicher Zeit noch «Le Droit de Veto dans l'Organisation des Nations Unies» untersuchte. Das Fehlen einer Voraussetzung, die für das Zustandekommen eines Gesetzes verlangt wird, bedeutet keine Obstruktion gegen das Gesetz und kein Veto.

Das entspricht auch der Auffassung der USA-Verfassung. Absatz 2 Sektion 7 ihres ersten Artikels lautet:

Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate shall, before it becomes a law, be presented to the President of the United States; if he approves, he shall sign it, but if not, he shall return it, with his objections, to . . .

Aus diesem Text ergibt sich einwandfrei, daß *bill* nicht mit Gesetz übersetzt werden darf, sondern mit Gesetzesvorschlag, so daß die richtige Übersetzung lauten muß:

Jeder Gesetzesvorschlag, der vom Repräsentantenhaus und dem Senat verabschiedet ist, soll, ehe er Gesetz wird, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten

¹⁾ A. W. R u d z i n s k i, The So-Called Double Veto – Some Changes in the Voting Practice of the Security Council, Am. Journ. of Internat. Law, vol. 45 (1951), p. 443 ff., vgl. diese Zeitschrift Bd. 14, S. 591 f.

vorgelegt werden. Wenn er ihn billigt, soll er ihn gegenzeichnen; aber wenn nicht, soll er ihn mit seinen Einwendungen zurückgeben an . . .

Richtig verstanden ist dieses Recht auf Billigung oder Mißbilligung eine Pflicht des Staatshaupts, die ihm kraft eigenen Rechtes zusteht und die ihm auch nicht durch Gesetz geraubt werden kann. Er übt sie frei aus,

not merely to protect the Constitution or the presidential prerogative, but to express the President's own opinion – and he has a right to that opinion as long as he is in office; he can thwart, without any sense of guilt the opinion of Congress – as long as Congress cannot muster a two-thirds majority to overrule his veto. In taking his oath to “preserve, protect and defend the Constitution of the United States”, the President is less binding himself to observe constitutional limitations on his powers, than answering, with a decided affirmative, the charge given him by the American people, to see that “no ill befalls the commonwealth”²⁾.

Durch dieses selbständige Recht verhindert die Verfassung, daß von Abgeordneten oder Parteien auf Grund früherer Bindungen versprochene Gesetzesvorschläge ohne nochmalige Prüfung unter erschwerenden Bedingungen Gesetzeskraft erhalten.

As the elected choice of the whole people, the President represents the general will as against the mere aggregate of particular wills represented in Congress – even if what Congress has voted for always represents what Congress really wanted³⁾.

Je nach seiner positiven oder negativen Einstellung zu einem Gesetzesvorschlag bestimmt sich das weitere Verfahren der Gesetzgebung. Damit der Präsident nicht durch passive Resistenz die Gesetzwerdung aufhalten kann, ist für seine Stellungnahme eine bestimmte Frist vorgeschrieben. Nach deren Ablauf gilt die Zustimmung als stillschweigend erteilt.

Das Recht des Staatspräsidenten unterscheidet sich somit in mehrfacher Hinsicht von ähnlichen Rechten bei der Mitgestaltung von Gesetzen:

1. Der Präsident handelt nicht als Mitglied eines der gesetzgebenden Gremien (anders als der dissentierende Deputierte des alten Polnischen Reichstags oder auch des nicht positiv zustimmenden ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates der Vereinigten Nationen).
2. Der Präsident handelt frei, nicht gebunden daran, daß ein Minister oder Staatssekretär die politische Verantwortung mitübernimmt.
3. Dem Präsidenten obliegt die Pflicht zur Überprüfung des Gesetzesvorschlags. Es erscheint mir daher unrichtig, nur sein Veto, das Negative, hervorzuheben. In erhöhtem Maße gilt hinsichtlich seiner Mitwirkung, was

²⁾ D. W. B r o g a n , *Politics and Law in the United States*, Cambridge 1941, p. 18.

³⁾ B r o g a n , a. a. O., p. 74.

einst schon *Alfons der Weise* im *Código de las Siete Partidas* von 1348 den Richtern einschärfte:

XI. *Cómo aquel que puede condenar que puede absolver; y por el contrario. Regla I. Cómo todos los juzgadores deben ayudar a la libertad* (Wie jeder, der verurteilen kann, auch freisprechen darf, und umgekehrt. Grundsatz I. Wie alle Richter zur Freiheit verhelfen sollen).

4. Lehnt der Präsident einen Gesetzesvorschlag ab, so muß er seine Einwendungen begründen (in Abweichung von der Handhabung des Vetorechts der Volkstribunen im alten Rom).

5. Trotz allem ist der Staatspräsident den anderen zur Gesetzgebung berufenen Organen nicht in vollem Umfange gleichberechtigt (wieder anders als im alten Rom und als hinsichtlich der Erklärung der Nichtwählbarkeit zum Papste). Sein Einspruch ist kein absoluter, führt nur zur Nachprüfung des Gesetzesvorschlags durch die anderen Gesetzgebungsorgane; sein Einspruch ist theoretisch nur von suspensiver Wirkung. Dabei muß man sich freilich klar sein, daß in Dringlichkeitsfällen der aufschiebende Einspruch häufig ein absoluter oder definitiver ist, wie schon vor zwei Jahrhunderten *Alcalá Galiano* hervorhob. Diese Möglichkeit ist besonders gegeben, wenn man die Frist für den Einspruch zu lange bemißt, wie etwa in der österreichischen Bundesverfassung Art. 98 II: acht Wochen, gegenüber der sonst auf zumeist zehn Amtstage beschränkten Frist. Eine besonders glückliche Lösung sah die Verfassung von Ecuador aus dem Jahre 1945 vor, wonach für Dringlichkeitsfälle die Einspruchsfrist auf drei Tage beschränkt werden konnte⁴⁾. Eine Nachprüfung des Gesetzesvorschlags darauf, ob er dringlich war, stand dem Präsidenten nicht zu.

II. Die Frage der Gewaltenteilung

Das Mitwirkungsrecht des Staatspräsidenten, des Chefs der Exekutive bei der Gesetzgebung widerspricht einer strengen Trennung der Gewalten im Staate. Obwohl die Grundlehren *Montesquieu*s über die *séparation des pouvoirs* den Schöpfern der umstürzenden Verfassungen des 18. Jahrhunderts als Axiom galten, haben weder die Franzosen⁵⁾ noch die nordamerikanischen verfassunggebenden Staaten eine scharfe Trennung der Kompetenzen durchgeführt. Bewußt vereitelten sie eine völlige Unabhängigkeit, indem sie jeder der drei Gewalten die Macht gaben, die Maßnahmen der anderen zu durchkreuzen und bisweilen sogar unwirksam zu machen⁶⁾.

⁴⁾ Registro Oficial Nr. 228 von 1945, Art. 38: Los proyectos urgentes serán sancionados dentro de tres días.

⁵⁾ Vgl. *Duguit*, *Séparation des Pouvoirs et l'Assemblée Nationale de 1789*, p. 19.

⁶⁾ Vgl. *James M. Beck*, *Die Verfassung der Vereinigten Staaten*, in deutscher Über-

III. Das Verfahren der Mitwirkung

Die Grundsätze der USA-Verfassung hat Ecuador in sämtliche seiner oft geänderten Verfassungen, was die Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung anlangt, übernommen. Streng genommen galt schon vor der Unabhängigkeitserklärung Ecuadors und Trennung von Nueva Granada diese Mitwirkungspflicht des Präsidenten bei der Gesetzgebung. In dem Ley Fundamental (Staatsgrundgesetz) de Nueva Granada vom 6. Oktober 1821 hieß es in Art. 46:

Ningún proyecto o proposición de Ley constitucionalmente aceptado, discutido y determinado en ambas Cámaras podrá tenerse por ley de la República, hasta que no haya sido firmado por el Poder Ejecutivo. Si esté no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto ... acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas o en lo sustancial ... (Kein Gesetzesvorschlag oder -entwurf, der verfassungsgemäß in beiden Kammern angenommen, beraten und beschlossen ist, wird Gesetzeskraft erhalten, bevor er nicht durch die Exekutive unterzeichnet ist. Wenn diese es nicht für zweckmäßig hält, dies zu tun, wird sie den Vorschlag zurückgeben ... , begleitet mit ihren Einwendungen, seien es Bemängelungen der Förmlichkeiten oder des Inhalts ...).

Seit 1830 sind in Ecuador 15 Verfassungen beraten und angenommen worden. Das hat zur Folge gehabt, daß gerade auf dem Gebiete der Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung das verfassungsmäßige Recht des Präsidenten immer genauer gefaßt wurde. Die jetzt gültigen Bestim-

setzung von Alfred Friedmann, Berlin 1926, S. 279 ff. Der mir zur Verfügung stehende Raum hindert eine eingehende Stellungnahme zu diesem Fragenkomplex. Es ist zweifelhaft, ob es sich in Wahrheit um drei oder vier Mächte im Staate handelt. Die vierte Gewalt scheint mir die *poder electoral* zumindest in Ecuador mit ihrer organisierten und durch Zwangsmaßnahmen durchsetzbaren Autonomie. Meine Darlegungen im Comercio vom 17. 4. 1952 darüber wurden vom Staatspräsidenten in seinem Einspruch Reg. Of. 31/52 jedenfalls übernommen. In Fortsetzung jener Erwägungen kann man vielleicht zu dem Ergebnis kommen, daß die bekannten drei oder vier Gestalten in Wirklichkeit nur Organe der übergeordneten Wählerschaft sind, diese die eigentliche Macht im Staate ist, die den sogenannten drei Mächten (Gewalten) im Staate erst Rechte gewährt (*to grant*) (vgl. Madison, Federalist, p. 47, 272 – Ausgabe 1820). Dieses Gewähren ist juristisch nichts anderes als ein Übertragen oder Abtreten bestimmter Hoheitsrechte. Darum haben diese drei Gewalten in Wahrheit nicht die souveräne Gewalt im Staat. Alle drei oder vier Gewalten haben, wie es einmal Julio Tobar Donoso in El Desarrollo Constitucional en el Ecuador 1936, p. 82 ausdrückte einen «*amo común: El cuerpo electoral*» (einen gemeinsamen Herrn, die Wählerschaft). So hat m. E. Georg Jellinek recht, wenn er von einer Teilung der Kompetenzen, nicht der Gewalt, spricht (Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1922, S. 501; s. a. Grünhuts Z. 30, 1 ff.). »Der Hochaltar der Verfassung ist die Selbstbeschränkung, die das amerikanische Volk sich und der Nachkommenschaft aufzuerlegen weise genug war« (Beck, a. a. O., S. 15).

mungen finden sich in der Verfassung vom 31. Dezember 1946⁷⁾. Die Gesetzgebungskommission hat auf Grund ihrer verfassungsmäßigen Vollmacht diese Verfassung neu kodifiziert und veröffentlicht⁸⁾. Die Bestimmungen lauten:

Art. 65

El proyecto de ley o decreto^{a)} que fuere definitivamente aprobado en la indicada forma^{b)}, se enviará al Ejecutivo^{c)} para que lo sancione^{d)} u objete. Si lo sancionare, lo promulgará^{e)}; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara de origen dentro de diez días^{f)}, con todas sus observaciones, sean de inconstitucionalidad^{g)} o^{h)} de inconvenienciaⁱ⁾.

Der Gesetzes- oder Verordnungsvorschlag^{a)}, der endgültig in der vorgeschriebenen Form^{b)} genehmigt war, wird der Exekutive^{c)} zugeleitet, damit sie ihn bestätige^{d)} oder dagegen Einwendungen erhebe. Wenn sie ihn bestätigt, veröffentlicht sie ihn^{e)}; wenn sie Einwendungen erhebt, gibt sie ihn binnen zehn Tagen^{f)} der zuerst damit befaßten Kammer mit allen ihren Bedenken betreffend Verfassungswidrigkeit^{g)} oder^{h)} Unzweckmäßigkeitⁱ⁾ zurück.

Art. 66

La Cámara de origen, luego que reciba el proyecto con las objeciones del Ejecutivo, invitará a la Colegisladora para conocerlas en Congreso Pleno, ora

Nachdem die zuerst damit befaßte Kammer den Vorschlag mit den Einwendungen der Exekutive zurückerhalten hat, läßt sie die andere Kammer ein,

7) Reg. Of. No. 773 von 1946.

8) Reg. Of. No. 940 von 1955.

a) Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung besteht nach Art. 64 darin, daß das Gesetz einen Gegenstand von allgemeinem Interesse, die Verordnung aber einen solchen von Sonderinteressen (*particular*) behandelt.

b) Die eingehenden Bestimmungen darüber finden sich in den Artikeln 59 bis 63.

c) »Die Exekutivfunktion (*función ejecutiva*) wird durch den Staatspräsidenten ausgeübt« (Art. 81).

d) Ein sachlicher Unterschied zwischen *aprobación* und *sanción* besteht nicht. In der Verfassung von 1945 heißt es in der Präambel: »Die Konstituierende Nationalversammlung verfügt und sanktioniert die nachstehende Verfassung« (Reg. Of. 228/45). Die argentinische Verfassung von 1949 spricht von einer *aprobación* der beiden Kammern und des Regierungschefs, verwendet aber für die Kammern das Wort *sanción*, sogar für die Beschlußfassung einer der beiden Kammern (Art. 72).

e) Erst mit der Veröffentlichung beginnt die Verpflichtung zur Beachtung des Gesetzes (Art. 70).

f) Einige frühere Verfassungen von Ecuador kannten eine Frist von neun Tagen. In der USA-Verfassung ist ausdrücklich bemerkt, daß Sonntage nicht mitgerechnet werden.

g) Siehe unten Art. 67. «Inconstitucionalidad» (Verfassungswidrigkeit) umfaßt auch die Unvereinbarkeit mit Sinn, Geist und Gefüge, nicht nur mit dem Wortlaut der Verfassung.

h) Die Verfassung behandelt im Art. 68 auch die Möglichkeit von Einwendungen der Verfassungswidrigkeit und Zweckwidrigkeit.

i) Art. 66 Abs. 2.

versen sobre la totalidad del proyecto, ora constituyan meras reformas o modificaciones.

Si las objeciones no se fundamentan en inconstitucionalidad, el Congreso Pleno resolverá en una sola discusión, y podrá insistir en el proyecto original desechando las modificaciones o reformas o aceptando alguna o algunas. En caso de conformarse con la objeción a la totalidad del proyecto, mandará que sea archivado. En caso de insistencia, lo devolverá al Ejecutivo, quien estará obligado a sancionarlo y promulgarlo^k).

im Gesamtkongreß darüber zu befinden, sei es um über den Gesamtentwurf zu verhandeln, sei es um bloße Reformen oder Änderungen zu beschließen.

Wenn sich die Einwendungen nicht auf Verfassungswidrigkeit stützen, beschließt der Gesamtkongreß darüber in einer einzigen Diskussion. Er kann auf dem ursprünglichen Vorschlag beharren, indem er die Änderungen oder Reformen verwirft oder teilweise annimmt. Wenn er sich dem Einwand gegen den Vorschlag als ganzen anschließt, läßt er diesen im Archiv ablegen. Wenn er darauf beharrt, gibt er ihn der Exekutive zurück, die verpflichtet ist, ihn zu bestätigen und zu veröffentlichen.

Art. 67

Cuando el Ejecutivo considerare inconstitucional un proyecto de ley o decreto, estará obligado a objetarlo, y lo devolverá al Congreso con las respectivas objeciones razonadas. Si el Congreso Pleno las aceptare, se archivará el proyecto; pero si no las aceptare, lo remitirá a la Corte Suprema, la que deberá emitir su dictámen, dentro del plazo máximo de ocho días. Si también la Corte Suprema estimare inconstitucional el proyecto, el Congreso no podrá insistir, y lo archivará. En caso contrario, el proyecto seguirá el trámite que corresponda.

Wenn die Exekutive einen Gesetzes- oder Verordnungsvorschlag für nicht verfassungsmäßig hält, ist sie verpflichtet, dagegen Einspruch zu erheben, und gibt ihn dem Kongreß mit entsprechend begründeten Einwendungen zurück. Wenn der Gesamtkongreß diese annimmt, wird der Vorschlag zu den Akten gelegt; andernfalls legt er ihn dem Obersten Gerichtshof vor, der binnen längstens acht Tagen sein Gutachten erstatten muß. Wenn auch der Oberste Gerichtshof den Vorschlag für verfassungswidrig erachtet, kann der Kongreß nicht darauf beharren und legt ihn *ad acta*. Im entgegengesetzten Fall wird der Vorschlag im entsprechenden Verfahren weiterbehandelt.

^k) Unter den Befugnissen und Pflichten des Staatspräsidenten ist als zweite unter achtzehn angegeben: « Sancionar y promulgar las leyes y decretos del Congreso » (die Gesetze und Verordnungen des Kongresses gutheißen und veröffentlichen). Diese Pflicht geht so weit, daß der Präsident sich besonders verantwortlich macht, falls er die Bestätigung eines Gesetzes ablehnt, wenn er zur Bestätigung verpflichtet ist, oder wenn er dessen Veröffentlichung erschwert (Art. 99 Abs. 2: Es también especialmente responsable por: ... negar la sanción de la Ley cuando estuviere obligado a darla, o dificultar su promulgación; ...).

Art. 68

Si las objeciones versaren sobre inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto, en todo o en parte, una vez resuelta la constitucionalidad según el artículo anterior, el Congreso Pleno entrará a conocer de las otras objeciones del Ejecutivo, observándose para este caso lo dispuesto en el artículo 66.

Wenn die Einwendungen Verfassungswidrigkeit und Unzweckmäßigkeit des ganzen Vorschlags oder von Teilen rügen, entscheidet, nach Klärung der Verfassungsmäßigkeit gemäß dem vorangehenden Artikel, der Gesamtkongreß über die sonstigen Einwendungen der Exekutive, unter Beachtung der Bestimmungen des Artikels 66.

Die weiteren Bestimmungen sehen Einzelheiten bis auf die Form der Übersendung des Vorschlags an die Exekutive (Art. 72) vor, damit deren Recht auf Mitwirkung nicht mißbraucht werde. Die wichtigste ist, daß mit Ablauf der für den Einspruch vorgesehenen Frist von zehn Tagen «el Proyecto tendrá fuerza de Ley» (der Vorschlag Gesetzeskraft erhält – Art. 69). Dabei hat man sogar für den Fall Vorsorge getroffen, daß die Zehntagefrist erst abläuft, nachdem die Sitzungen des Kongresses geschlossen sind (Art. 69 II). – Die Frist gilt übrigens nicht für die Entschlüsse des Präsidenten über das Wirksamwerden öffentlichrechtlicher Verträge und Abkommen (*Tratados y Convenios*), deren Wirksamkeit der Präsident auf beliebig lange Zeit hinausschieben kann; nur muß er dies gegenüber dem Kongreß rechtfertigen (Art. 71).

Die Mitwirkung des Präsidenten beschränkt sich auf Gesetze und Dekrete. Eine sachliche Mitwirkung ist aus der Natur der Sache nicht für das Zustandekommen der Verfassungen selbst gegeben, denn diese bestimmt das wahlberechtigte Volk des Landes durch seine Repräsentanten. Ferner unterliegen nicht der Mitwirkung, und zwar auch nicht der formalen, Beschlüsse und Entschlüsse des Kongresses oder einer seiner Kammern, wenn diese keine finanziellen Lasten für den Staat nach sich ziehen (Art. 73), so kann es geschehen, daß eine Kammer eine Anerkennung oder einen Glückwunsch für jemanden beschließt, mit dessen Tätigkeit die Exekutive nicht einverstanden ist ⁹⁾.

⁹⁾ Vgl. dazu die USA-Verfassung sec. 7, Abs. 3: Every order, resolution, or vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of adjournment) shall be presented to the President of the United States, and before the same shall take effect shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two-thirds of the Senate and the House of Representatives, according to the rules and limitations prescribed in the case of a bill.

IV. Umfang und Bedeutung der Mitwirkung

A. Die sachliche Mitwirkung des Präsidenten bei der Gesetzgebung ist ein Ausfluß seiner Verpflichtung, für die Beachtung der Verfassung Sorge zu tragen (Art 92 Ziff. 3). Würde er mit der Sanktionierung eines Gesetzes Bestimmungen der Verfassung verletzen, so würde er gegen ein ausdrückliches Verbot verstoßen (Art. 98 Ziff. 1), wodurch er sogar eine besonders schwere Verantwortung übernehmen würde, derentwegen er zur Verantwortung gezogen werden kann (Art. 99). Seine sachliche Mitwirkung als Chef der gesamten Verwaltung hat aber darüber hinaus noch eine für die Durchführung von Gesetzen besonders wichtige Folge. Es ist den Ministern wie allen Behörden dadurch unmöglich gemacht, ihrerseits eine Gesetzesbestimmung nachzuprüfen, geschweige für verfassungswidrig zu erklären¹⁰⁾.

B. Die Mitwirkung des Präsidenten ist rein persönlich, denn er allein übt die *Función Ejecutiva* aus (Art. 81). Seine Einwendungen bedürfen keiner Gegenzeichnung eines Ministers. Das hindert natürlich nicht, daß er diese oder andere Stellen wie beispielsweise die öffentlich-rechtlichen autonomen Institute der Sozialversicherung (Reg.Of. 710/55) vor Erhebung des Einwandes zuzieht. Immer aber bleibt er in seiner Einstellung gegenüber diesen Gutachten völlig frei. So kommt es gar nicht selten vor, daß er den Einspruch lediglich auf Unzweckmäßigkeit gründet, während der Fachminister den Gesetzesvorschlag für gesetzwidrig hielt (z. B. Reg.Of. 1954: Nr. 664, 679, 690; 1955: Nr. 710, S. 5904 und 5906, Nr. 963). Wiederholt spürt man in der Formulierung den Unwillen des Präsidenten über den Gesetzesvorschlag, so wenn es heißt: «Inconveniente, innecesario y lesivo para los intereses nacionales» (Reg.Of. 840/1950), «totalmente inconstitucional» (Reg.Of. 983/1955) oder «totalmente inconveniente» (Reg.Of. 984/1955).

C. Die sachliche Prüfung des Präsidenten muß sofort nach allen Richtungen erfolgen. Er kann nicht mehr, wie nach der Verfassung von 1869, zunächst nur die Zweckmäßigkeit beanstanden und erst nach Zurückweisung dieser Beanstandung die Verfassungswidrigkeit geltend machen. Im allgemeinen wurde bei den Einwendungen deren Art ausdrücklich bezeichnet, was mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der späteren Behandlung wünschenswert ist, jedoch fehlten in der ersten Zeit öfters diese Angaben (vgl. Reg.Of. 375/1949 und 1007/1952).

¹⁰⁾ Borja y Borja 644. Übrigens ist auch den Gerichten eine solche Nachprüfung verwehrt. Nur für den Fall der Außerachtlassung von Förmlichkeiten in veröffentlichten Gesetzen darf der Oberste Gerichtshof deren Wirkung vorübergehend außer Kraft setzen, damit der Kongreß hernach seine Entscheidung überprüfen kann (Art. 76). Eine solche Suspension kann noch nach Jahr und Tag jederzeit (*en cualquier tiempo*) erfolgen.

D. Die sachliche Prüfung des Präsidenten geht besonders weit hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesvorschläge. Denn nach der Verfassung sind dem Kongreß dabei eine Reihe von Beschränkungen auferlegt (Art. 54). So ist ihm namentlich verboten:

1°. – Intervenir en materia que, según la Constitución incumba a otra Autoridad o Corporación (sich einzumischen in Angelegenheiten, die nach der Verfassung anderer Obrigkeit oder Körperschaft zustehen);

2°. – Menoscabar las facultades que esta Constitución confiere a otra Autoridad o Corporación, nacional o seccional (die Befugnisse anderer Obrigkeit oder Körperschaft des Staates oder eines seiner Teile zu mindern, die diese Verfassung ihnen anvertraut hatte);

3°. – Ordenar pago alguno, si no se encontrare previamente comprobado el crédito con arreglo a las leyes, o decretar indemnizaciones sin que preceda sentencia definitiva (irgend eine Zahlung anzuordnen, wenn nicht vorher nach Maßgabe der Gesetze die Deckung bewilligt ist, oder Schadensersatzleistungen zu bewilligen ohne vorangehendes endgültiges Urteil). . . .;

5°. – Decretar nuevas pensiones vitalicias y aumentar las existentes . . . (neue lebenslängliche Pensionen zu schaffen oder bestehende zu erhöhen . . .);

6°. – Establecer y reconocer empleos o cargos públicos vitalicios (lebenslängliche öffentliche Ämter oder Anstellungen zu schaffen oder anzuerkennen);

.....

V. Der Einwand der Verfassungswidrigkeit

Von den mehr als hundert Einwendungen, die im Laufe der letzten zehn Jahre erhoben wurden, haben für das Ausland naturgemäß jene größeres Interesse, die mit Verfassungswidrigkeit begründet wurden, weil der Einwand der Unzweckmäßigkeit weit mehr mit den Besonderheiten des Landes zu tun hat als eine Begründung der Verfassungswidrigkeit, die für die Entwicklung des Staatsrechts von Bedeutung ist. Auch letztere können im folgenden nur in beschränkter Auswahl hier behandelt werden.

A. Solange die Konstituierende Nationalversammlung die Verfassung berät, ist sie oberstes Organ und Repräsentant des Volkes, die keiner Mitwirkung des Präsidenten bedarf, weder bei der Verfassung, noch bei den bis zu deren Erlaß beschlossenen Gesetzen und Verordnungen. Die letzte Verfassung wurde am 31. Dezember 1946 bekanntgemacht. Die Konstituierende Nationalversammlung blieb aber auf Grund der Übergangsvorschrift 1 noch bis zum 22. Februar 1947 als solche tätig. Ihre bis dahin gefaßten Gesetze wurden noch über diesen Zeitpunkt hinaus ohne Mitwirkung des Präsidenten veröffentlicht und damit verbindlich. Unter diesen befand sich eine Zahlungsanweisung (Reg.Of. 813/1947) vom 8. Februar 1947, deren Abfassung nicht ordnungsmäßig er-

folgt war. Als diese später nachgeholt wurde, wurde das Dekret als verfassungswidrig erklärt, weil die Konstituierende Nationalversammlung nach Verkündung der Verfassung selbst an diese gebunden war und deshalb von ihr niemand mehr seiner verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte beraubt werden kann (Reg.Of. 874/1947).

B. Bei anderer Gelegenheit versuchte der Kongreß eine unklare Bestimmung der Verfassung zu interpretieren, während es sich in Wahrheit um eine Änderung handelte. Der Einspruch stellte klar, daß für solche Änderung das Sonderverfahren für Verfassungsreformen beachtet werden müsse (Reg.Of. 390/1949). Als eine Bestimmung des Erbschaftsteuerrechtes »interpretiert« wurde, bestritt der Präsident nur die Zweckmäßigkeit, obwohl es sich um eine Reform handelte (Reg.Of. 995/1955), so daß der Kongreß bei späterem Zusammentreten auf der Reform beharren konnte, wie dies schon bei einem anderen Steuergesetz geschah, als man die Kioske von einer Steuer befreite (vgl. Reg.Of. 448/1954 und 714/1955).

C. Der Kongreß kann Dringlichkeitsgesetze, die während seiner Ferien erlassen sind, nach Art. 55 Ziff. 13 aufheben. Als der Kongreß für diese Fälle allgemein bestimmen wollte, daß mit der Aufhebung der frühere Rechtszustand wieder in Kraft trete, führte der Präsident aus, daß dies nicht zulässig sei, nachdem durch das verfassungsmäßig erlassene Dringlichkeitsgesetz das frühere Recht außer Kraft getreten sei. Wenn es daher wieder aufleben sollte, müssen alle Vorschriften, die für den Erlaß von Gesetzen gelten, beachtet werden (Reg.Of. 983/1955).

D. Nach der Verfassung kann der Kongreß verdienten Ausländern die Staatsangehörigkeit verleihen (Art. 11a). Der Kongreß wollte diese Befugnis dem Präsidenten unter gewissen Voraussetzungen übertragen. Dieser Gesetzesvorschlag, vom Innenminister als verfassungswidrig bezeichnet (Art. 54 No. 2^o, vgl. oben), wurde nur als unweckmäßig abgelehnt (Reg.Of. 690/1955).

E. Die Verfassung bestimmt für das Studium der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes einen Consejo Nacional de Economía (Art. 79 f.). Dazu erging ein Organisationsgesetz noch am 11. Februar 1947 ohne Mitwirkung des Präsidenten (Reg.Of. 821/1947). Später wollte der Kongreß das Recht dieses Staatswirtschaftsrats erweitern (Reg.Of. 31/1952), so daß die Mitglieder auch selbständig bei der Durchführung der wirtschaftlichen Entwicklung mitwirken sollten. In der eingehenden Begründung des Einspruchs wird auf die Unzulässigkeit dieser Erweiterung hingewiesen, weil die Durchführung aller Gesetze der Exekutive zusteht, Beiräte nur beratende Tätigkeit haben dürfen.

F. Eine Enteignung zugunsten des Gemeinwohls dürfen nach

Art. 183 Abs. 3 nur der Fiskus, die Stadtverwaltungen und die übrigen Institutionen des öffentlichen Rechts veranlassen. Als der Kongreß eine entsprechende Anregung gab, verneinte der Präsident die Zulässigkeit wegen Unzweckmäßigkeit der Enteignung und wegen Fehlens der Aktivlegitimation (Reg.Of. 110/1953 und 679/1954). In letzterem Falle beharrte jedoch der Kongreß auf seiner Entscheidung. Damit dürfte nunmehr feststehen, daß der Kongreß zu den öffentlich-rechtlichen antragsberechtigten Institutionen gehört (Reg.Of. 1010/1956).

G. Das Wesen einer Präsidialverfassung, wie sie in Ecuador besteht, bringt es mit sich, daß der Präsident vollkommen frei in der Ernennung und Entlassung der Minister, Beamten und Angestellten der öffentlichen Verwaltung ist (Art. 92 Ziff. 6 – für die höchsten Posten im Außendienst bedarf er ausnahmsweise einer Autorisierung, Ziff. 8). Dieses freie Bestimmungsrecht wäre gefährdet gewesen, wenn er für die Einstellung im Außendienst den Graduierten des Instituts für Internationales Recht bei Einstellungen den Vorzug hätte geben müssen (Reg.Of. 683/1950). Darüber hinaus scheiterte daran das Gesetz über die Verwaltungslaufbahn, weil dadurch den Beamten eine gesicherte Stellung gegeben würde (Reg.Of. 609/1955).

H. Auch soweit der Kongreß in die Befugnisse der Ministerien eingriff, denen feste Aufgaben durch Verfassung und Gesetze gestellt sind, wurde vielfach ein Einspruch erhoben, namentlich wenn der Kongreß im Erziehungswesen Vergünstigungen bewilligen wollte, wie beispielsweise bei der Anerkennung von Titeln, die nicht auf dem vorgeschriebenen Wege erworben waren (Reg.Of. 406/1954), bei Anerkennung von Dienstzeit in Privatschulen (Reg.Of. 52/1952), bei Zulassung zum Examen, wenn jemand nicht den Studienplan beachtet hatte (Reg.Of. 696/1954), mochte es sich auch nur um Examen für die nächsthöhere Klasse handeln (Reg.Of. 701/1954). In einigen Fällen, in denen der Minister den Verordnungsvorschlag für ungesetzlich und unzweckmäßig hielt, der Präsident aber nur die Unzweckmäßigkeit in seinem Einspruch angab, konnte der Kongreß auf der Verleihung des Lehrertitels beharren (vgl. Reg.Of. 726 und 980/1955, sowie 963 und 993/1955).

I. Nach Art. 169 darf niemandem ein Recht gewährt oder eine Verpflichtung auferlegt werden, durch die er in eine ungleiche Lage zu allen anderen kommt. Die Begünstigung eines Einzelnen oder eine Gruppe verstößt somit gegen den Gleichheitssatz der Verfassung und rechtfertigt den Einspruch wegen Verfassungswidrigkeit (Reg.Of. 663/1950 und 966/1955, S. 7951 f.).

VI. Der Einwand der Unzweckmäßigkeit

Der Staatspräsident hat bei seiner Nachprüfung von Gesetzesvorschlägen und weit mehr noch von Entwürfen für Verordnungen, die Sonderinteressen zum Gegenstand haben, das Wohl des gesamten Staates voranzustellen, für die Wahrung der Einheitlichkeit der Verwaltung, der Gleichmäßigkeit der Behandlung zu sorgen und Bevorzugen von Provinzen, Städten, Vereinigungen und Einzelpersonen zu verhüten. Diese Erwägungen spielen bei der Nachprüfung auf Zweckmäßigkeit die entscheidende Rolle, mögen auch die Vorschläge des Kongresses von noch so gutem Willen auf Hilfe für Einzelne getragen sein. Es bleibt in solchen Fällen dem Kongreß, wenn er für seine Auffassung bei nochmaliger Prüfung die qualifizierte Mehrheit aufbringt, ja stets noch die Möglichkeit gewahrt, seinen Vorschlag zum Gesetz werden zu lassen. Aus der Fülle der Fälle, in denen der Staatspräsident Vorschläge beanstandete, seien einige herausgegriffen:

Ein Mietgesetz wurde verworfen, weil seine Bestimmungen unklar waren (Reg.Of. 387/1949).

Gegen die Schaffung neuer Ämter und Behörden wurde Einspruch eingelegt (Schaffung neuer Provinzen 117/1953, neuer Stadtverwaltungen 987/1955, autonomer Organisationen für die Galapagos-Inseln 984/1955, eines neuen Zollbezirks 386/1953, eines neuen Technikums 382/1953, neuer Schulen 78 und 94/1952, 406 und 416/1954).

Eine Erweiterung des Direktoriums der Staatseisenbahnen wurde mit Rücksicht auf die dadurch ermöglichte Politisierung abgelehnt (Reg.Of. 371/1949), ebenso eine Änderung der Sondergerichtsbarkeit für ländliche Gemeinschaften (Reg.Of. 676/1950), wie auch die Änderung der Verwaltung auf den Galapagos-Inseln (Reg.Of. 988/1955).

Eine Bevorzugung hinsichtlich der Aufteilung der Steuereingänge und sonstiger Abgaben zugunsten einzelner Körperschaften wurde mehrfach vom Kongreß beschlossen, durch den Einspruch der Präsidenten aber zumeist verhindert (Reg.Of. 400/1953; 663, 677, 699/1954) – hinsichtlich der Zuschüsse für Universitäten beharrte der Kongreß auf seinem Vorschlag (Reg.Of. 951/1955).

Der Präsident lehnte Steuer- und Zollvergünstigungen zugunsten juristischer Personen, die sich mit der Erziehung und Wohlfahrt befassen, ebenso ab (Reg.Of. 379/1953) wie einseitige Belastung von Flugzeugpassagieren mit Sondersteuern für eine Provinz (Reg.Of. 994/1955).

Von besonders großem Umfang waren die Einsprüche gegenüber der Gewährung von Renten (beispielsweise 369 und 375 von 1953; 678 und 685

von 1954; 963 und 966 von 1955), Zuweisung an Vereinigungen von Medizinern und Juristen (407/1954), Unterstützungen von Zeitschriften (702/1954) und sonstiger Veröffentlichungen.

Die oft recht eingehenden Begründungen des Einspruchs zeugen nicht nur von der staatsmännischen Eignung der Präsidenten. Sie bieten vielmehr darüber hinaus in ihrer offenen Stellungnahme zu den Problemen des Staates reichlichen Stoff für die Geschichtsforscher, um ein Bild von den Kräften und Gegenkräften der jeweiligen Epoche zu geben, vielleicht besser als offizielle Erklärungen oder theoretische Folgerungen, die allzu häufig von Gesetzestexten und Gerichtsentscheidungen ausgehen.

Alfred K a r g e r, Quito