

Ilmar Selge

Die Vereinbarkeit des Verordnungsrechts der Estnischen Bank mit der Verfassung und dem Gemeinschaftsrecht

I. Einleitung

Gegenstand des Beitrags ist die Frage, ob ein Verordnungsrecht der Estnischen Bank mit der estnischen Verfassung vereinbar und wie die estnische Verfassung unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts auszulegen ist. Damit ist eine Antwort auf die drei folgenden Fragen zu geben:

- 1) Welche Rolle hat die estnische Zentralbank (Estnische Bank) laut Verfassung und Gesetz?
- 2) Welche Instrumente sind ausgehend von den Prinzipien und Normen der Verfassung erforderlich, um diese Rolle (Aufgaben) wahrzunehmen?
- 3) Kann das Parlament – die Staatsversammlung (*Riigikogu*) – Personen oder Organe, denen dieses Recht nach der Verfassung nicht eingeräumt ist oder die in der Verfassung nicht ausdrücklich bezeichnet werden, zum Erlass von Verordnungen ermächtigen?

II. Die gesetzlichen Regelungen auf nationaler und europäischer Ebene

Der rechtliche Status der Estnischen Bank ist in zwei Bestimmungen der Verfassung (*Põhiseadus* – wörtlich Grundgesetz, fortan: PS) festgelegt (§§ 111 und 112). Durch die Regelung des Rechtsstatus einschließlich des ausschließlichen Rechts zur Geldemission auf der Ebene der Verfassung unterscheidet sich Estland von vielen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union; so ist z.B. auch in der Bundesrepublik Deutschland der Rechtsstatus der Zentralbank nicht im Grundgesetz, sondern in einem speziellen Gesetz, dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank geregelt.

Gemäß § 111 PS hat die Estnische Bank das alleinige Recht zur Ausgabe der estnischen Währung. Sie ordnet den Geldumlauf und steht für die Stabilität der Landeswährung ein. Diese Verfassungsbestimmung beinhaltet nicht nur ein Recht, sondern zugleich eine Pflicht der Zentralbank. Dabei werden in § 111 PS die Zuständigkeiten nicht abschließend normiert; es werden vielmehr die sich auf das Ziel der Estnischen Bank, d.h. die Garantie der Stabilität der Landeswährung beziehenden Aufgaben umschrieben. Die Estnische Bank stellt ein Verfassungsorgan dar, das gemäß § 111 PS eigene exekutive, und zwar vollziehende und ordnende Funktionen zu erfüllen hat, wozu u.a. die Umsetzung des ausschließlichen Rechts auf Ausgabe von Geld, die Ordnung des Geldumlaufs und die Garantie der Stabilität der Landeswährung gehören. Gemäß § 112 PS handelt die Estnische Bank aufgrund Gesetzes; sie hat gegenüber der Staatsversammlung Rechenschaft abzulegen. Folglich ist sie gegenüber der Regierung unabhängig.

Auf einfachgesetzlicher Ebene sind der Rechtsstatus der Estnischen Bank und die Grundlagen ihrer Tätigkeit im Gesetz über die Estnische Bank (fortan: EPS)¹ geregelt. Die Estnische Bank ist die Zentralbank der Republik Estland und Mitglied des Europäischen Systems der Zentralbanken. Sie ist Rechtsnachfolgerin der 1919 als Zentralbank des Staates gegründeten Estnischen Bank. Ihr gehören Immobilien und bewegliches Vermögen, das sich im Eigentum der 1919 gegründeten Estnischen Bank befand und 1940 rechtswidrig enteignet wurde. Als juristische Person besitzt, nutzt und verfügt die Estnische Bank selbstständig über ihr Vermögen (§ 1 Abs. 2 und § 26 Abs. 2 EPS). Dies bedeutet, dass das Vermögen der Estnischen Bank nicht als Vermögen des Staates anzusehen ist, denn weder das Vermögen einer juristischen Person noch die juristische Person selbst kann einer anderen Person gehören; Vermögen einer juristischen Person kann vielmehr nur dieser selbst zugeordnet sein (§ 6 Abs. 2 Satz 2 des Sachenrechtsgesetzes).

Der Status der Estnischen Bank als öffentlich-rechtliche juristische Person wird am besten durch die Tatsache charakterisiert, dass weder sie für materielle Verbindlichkeiten des Staates noch der Staat für materielle Pflichten der Estnischen Bank haftet (§ 3 Abs. 2 EPS). Aus den Regelungen des Zentralbankgesetzes folgt daher, dass es sich bei der Estnischen Bank um eine aufgrund §§ 111 und 112 PS errichtete unabhängige öffentlich-rechtliche juristische Person handelt.

Ergänzend zu § 111 PS werden die Ziele und Aufgaben der Estnischen Bank auch in § 2 EPS genannt. Primäres Ziel ist hiernach die Gewährleistung der Preisstabilität. Die Estnische Bank ordnet den Geldumlauf in Estland und mit anderen Staaten und steht für die Stabilität der Landeswährung ein. Sie hat das alleinige Recht zur Emission der estnischen Währung. Die Ausgabe und die Einziehung der estnischen Währung erfolgen aufgrund Gesetzes.² Verfassung und EPS weisen die Wahrnehmung der staatlichen Geld- und Bankpolitik sowie die Umsetzung der Kreditpolitik in die Zuständigkeit der Zentralbank; keine Regierungsbehörde darf der Zentralbank hinsichtlich der Umsetzung der genannten Politiken Weisungen erteilen. Die Regelungen des EPS stimmen insofern mit der seit Jahrzehnten bestehenden internationalen Praxis überein, die die Umsetzung der Geldpolitik selbständigen Zentralbanken überlässt. Diese internationale Gewohnheit beruht auf dem unvermeidbaren Widerspruch zwischen kurz- und langfristigen Wirtschaftszielen. Eine Beeinflussung der Geldpolitik zwecks kurzfristiger Erhöhung der Wirtschaftsaktivitäten, die oftmals aus politischen Gründen im Interesse der Regierung ist, kann nur zu beschränkten Ergebnissen führen. In längerer Perspektive kann dies hingegen eine Verringerung der Stabilität der Währung zur Folge haben, was im Widerspruch zu langfristigen Interessen des Landes steht. Aus diesen Gründen hat sich die Wahrnehmung der Geldpolitik durch eine von der Exekutive unabhängige Institution als unabdingbar erwiesen.³

III. Die Rechtsstellung der Estnischen Bank

Die Unabhängigkeit der Estnischen Bank ist in § 112 PS und § 3 EPS garantiert. Die Estnische Bank handelt unabhängig von anderen staatlichen Behörden. Sie legt Rechenschaft vor der Staatsversammlung ab; sie ist weder der Regierung noch Behörden oder

¹ Gesetz vom 18.5.1993, Riigi Teataja I 1993, Nr. 28, Pos. 498.

² Geldgesetz der Republik Estland, RT I 1992, Nr. 21, Pos. 299; RT I 2002, Nr. 63, Pos. 387.

³ A. Tupits, Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus (Vergleich der Rechtslage der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der EU), Juridica, 2000, Nr. 1, S. 59.

sonstigen Institutionen unterstellt. Auch als Mitglied des ESZB darf die Estnische Bank – wie die EZB und die Zentralbanken der anderen Mitgliedstaaten – weder Weisungen seitens der Union und ihrer Organe noch der Regierungen der Mitgliedstaaten oder sonstiger Stellen einholen oder entgegennehmen (Art. 130 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).

Gemäß § 4 Abs. 4 EPS unterstützt die Estnische Bank im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Wirtschaftspolitik der Regierung nur dann, wenn dies weder ihren Zielen und Aufgaben widerspricht noch deren Erfüllung beeinträchtigt. Unter Einhaltung des im europäischen Rechtsraum anerkannten Prinzips einer unabhängigen und von der Exekutive getrennten Zentralbank beteiligt sich die Estnische Bank durch Umsetzung einer eigenständigen Geld-, Kredit- und Bankpolitik sowie durch die Ordnung des Geldumlaufs an der Wirtschaftspolitik des Staates, ohne dabei die spezifischen, sich aus der Verfassung und dem EPS ergebenden Ziele und Aufgaben zu vernachlässigen. Mit entsprechender Ermächtigung vertritt die Estnische Bank ferner den Staat in internationalen Finanzorganisationen. In der Praxis arbeitet die Estnische Bank mit der Regierung zusammen; sie berät die Regierung in wirtschaftspolitischen Fragen. Gewöhnlich trifft die Regierung keine wesentliche wirtschaftspolitische Entscheidung, ohne zuvor die Estnische Bank anzuhören.

Die staatsrechtliche Garantie für die Unabhängigkeit der Estnischen Bank bietet eine weitere Vorkehrung der Verfassung, die eine Änderung des rechtlichen Status der Estnischen Bank erschwert. Ihr Status kann nur durch Änderung des Gesetzes über die Estnische Bank geändert werden (§ 1 Abs. 4 EPS). Das EPS stellt aber ein Verfassungsgesetz dar, das gemäß § 104 Abs. 2 Ziff. 12 PS nur mit der Stimmenmehrheit der Staatsversammlung und damit mit absoluter Mehrheit verabschiedet und geändert werden kann.

Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Zentralbank ist Estland laut Gemeinschaftsrecht verpflichtet. Gemäß AEUV besteht das Europäische System der Zentralbanken aus der Europäischen Zentralbank und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Hauptaufgabe der EZB ist es, die Geldpolitik der Union über die zur ESZB gehörenden Zentralbanken der Mitgliedstaaten zu gestalten und umzusetzen. So werden vom ESZB gemäß Art. 127 AEUV (Art. 105 Abs. 2 EWG-V) die Geldpolitik der Union festgelegt und umgesetzt, Devisengeschäfte im Einklang mit Art. 219 durchgeführt, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten verwahrt und verwaltet und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme gefördert. Nach Art. 130 AEUV (Art. 108 EWG-V) dürfen weder die EZB noch die nationalen Zentralbanken noch die Mitglieder ihrer Beschlussorgane bei Wahrnehmung der ihnen durch die Verträge und die Satzung des ESZB und der EZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, von den Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diesen Grundsatz zu beachten und dürfen nicht versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank oder der nationalen Zentralbanken bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. Folglich darf niemand Einfluss auf die Entscheidungen der Zentralbanken in diesen Materien nehmen. Dies gilt auch hinsichtlich der Verwaltung der offiziellen Währungsreserven des Staates, Devisengeschäfte und die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme, denn andernfalls wäre die im Gründungsvertrag vorgeschriebene Unabhängigkeit der Zentralbank gefährdet.

Art. 123 AEUV (Art. 101 EWG-V) verbietet die Kreditvergabe an öffentlich-rechtliche Körperschaften, Einrichtungen und Organe. Danach sind Überziehungs- oder sonstige Kredite der Europäischen Zentralbank oder der Zentralbanken der Mitgliedstaaten an Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, an die nationalen Regierungen, an regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken. Ein gleichlaufendes Verbot beinhaltet § 16 EPS.

Die Unabhängigkeit und Distanziertheit der Estnischen Bank von der Regierung, der Exekutive, und ihr rechtlicher Status als öffentlich-rechtliche juristische Person ergeben sich aus den Prinzipien und Normen des Gemeinschaftsrechts; sie stehen im Einklang mit internationalen Gepflogenheiten und der Praxis der europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten.

IV. Das Verordnungsrecht

Im staatsrechtlichen Schrifttum ist anlässlich eines Gesetzgebungsverfahrens in der Staatsversammlung, das eine Gesetzesvorlage zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in Sachen e-Geld zum Gegenstand hatte, die grundsätzliche Frage aufgeworfen worden, ob die Estnische Bank gegenüber Dritten verbindliche generelle Regeln erlassen darf. Umstritten sind sowohl Inhalt und Umfang des Verordnungsrechts als auch die Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem Gemeinschaftsrecht.⁴

1. Die gesetzlichen Regelungen

Nach nationalem Recht können die Beschlussorgane der Estnischen Bank allgemeine und Einzelakte erlassen. In § 1 Abs. 5 EPS ist festgelegt, dass zwecks Wahrnehmung der Aufgaben der Estnischen Bank vom Bankrat Beschlüsse, vom Präsidenten Verordnungen und Verfügungen erlassen werden. Auch die Zuständigkeitsnorm des § 11 EPS sieht ein Verordnungs- und Verfügungsrecht des Präsidenten der Estnischen Bank vor. Verordnungen des Präsidenten werden als Rechtsnormen im Gesetzblatt (*Riigi Teataja*) veröffentlicht (§ 11 Abs. 5 und 6 EPS). Damit ist gesetzlich festgelegt, dass Rat und Präsident sowohl rechtssetzend durch den Erlass von Rechtsnormen als auch in Einzelfällen in Form von Beschlüssen oder Verfügungen tätig werden können. In der Praxis ergehen Entscheidungen, die die Tätigkeit der Estnischen Bank betreffen, in Form eines Beschlusses sowie Entscheidungen, die über die Grenzen der Estnischen Bank hinausgehen, mithin außenstehende Dritte betreffen, in Form einer Verordnung.

Die Zuständigkeit der Estnischen Bank im Bereich Geldpolitik und Ordnung des Geldumlaufs ist im dritten Kapitel des EPS geregelt. Gemäß § 14 EPS sind zur Regelung des Geldumlaufs folgende Instrumente vorgesehen: die Regelung des Geldmarkts (Ziff. 3), die Einführung von Pflichtreserven und von sonstigen Vorgaben für in Estland tätige

⁴ Von der Regierung wurde am 16.6.2004 in der Staatsversammlung der Gesetzesentwurf über die Institute des e-Geldes (415 SE I) eingebracht, in dem der Finanzminister zum Erlass von Ausführungsvorschriften ermächtigt wurde. Nach bisheriger Rechtslage und Praxis fiel die Regelung dieser Materien hingegen in die Zuständigkeit der Estnischen Bank. Die Gesetzesvorlage wurde später wieder zurückgenommen (<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=415&t=E>).

Kreditinstitute (Ziff. 6) sowie die Einführung von Limits für die Vergabe von Krediten durch Kreditinstitute (Ziff. 7).

Die Estnische Bank regelt ferner aufgrund Gesetzes die Ein- und Ausfuhr von Devisen sowie die Bildung und Nutzung von Devisenreserven. Auch werden von ihr die Regeln für auswärtige Bankgeschäfte der Kreditinstitute und Privatpersonen festgelegt (§ 15 Abs. 2 und 3 EPS). Damit ist die Estnische Bank auch in diesen Materien rechtsetzungsbefugt. Rechtsetzungsermächtigungen enthalten aber auch andere Gesetze wie z.B. das Gesetz über die Kreditinstitute⁵ (§ 48 Abs. 7, § 49 Abs. 4, § 71 Abs. 7, § 80 Abs. 5, § 85 Abs. 9, § 86 Abs. 3, § 87 Abs. 2 und Abs. 4, § 91 Abs. 1, § 92 Abs. 2 § 921 Abs. 8, § 113 Abs. 7) und das Gesetz über e-Geld-Institutionen⁶ (§ 37 Abs. 8, § 39 Abs. 4, § 44 Abs. 4, § 45 Abs. 2, § 46 Abs. 2).

Damit besteht laut EPS ein Verordnungsrecht der Estnischen Bank zwecks Wahrnehmung der aus § 111 PS folgenden Aufgaben der Ordnung der Geldpolitik und des Geldumlaufs sowie der Gewährung der Stabilität der Landeswährung. In den relevanten Verfassungsbestimmungen (§§ 111 und 112 PS) ist die Rechtsetzungsbefugnis hingegen nicht *expressis verbis* vorgesehen; andererseits beinhaltet die Verfassung aber auch kein ausdrückliches Verbot oder eine ausdrückliche Beschränkung.

2. Die Ansichten des Schrifttums

Das rechtswissenschaftliche Schrifttum steht einem Verordnungsrecht der Estnischen Bank eher kritisch gegenüber. Auch der Sachverständigenausschuss spricht sich dagegen aus:

„Der Estnischen Bank sind durch Gesetz Rechte und Funktionen auferlegt, die wesentlich breiter sind als die in § 111 PS aufgelisteten. Diese Rechte betreffen vor allem die Rechtssetzung und die Aufsicht.

Es ist nämlich an die Estnische Bank ein Teil der Funktionen der Exekutive delegiert worden, die laut Verfassung in die Zuständigkeit der Regierung fallen. Zu diesen Funktionen gehören z.B. die Umsetzung der staatlichen Geld- und Bankpolitik (§§ 2 Abs. 4, 4 EPS), die Aufsicht über die Tätigkeit der Kreditinstitute, die Vergabe und Kündigung von Lizenzen, die Einführung von Sanktionen, die Gewährung von Moratorien, die Anordnung der Zwangsliquidation usw. (§§ 2 Abs. 5, 17-24 EPS), die Regulierung des Geldmarkts und die Festlegung von Sanktionen gegenüber Personen, die diese Vorschriften verletzen, die Einführung von Pflichtreserven und sonstigen Normativen für Kreditinstitute (§ 14 Ziff. 3, 4, 8 EPS), die Vergabe von Lizenzen für Devisengeschäfte (§ 15 Abs. 4 EPS). Die Aufsicht über die Kreditinstitute und die Rechtssetzung sind keine unmittelbar in der Verfassung festgelegten Funktionen der Estnischen Bank als Zentralbank; die Aufhebung dieser Rechte beeinträchtigt weder die Unabhängigkeit der Estnischen Bank noch die Stabilität der Estnischen Krone. Nach der geltenden Verfassung hat sich die Estnische Bank nur mit den sich auf die Emission und die Ordnung des Geldumlaufs beziehenden Aufgaben zu befassen; alle Funktionen der Rechtssetzung und der Verwaltungsaufsicht sind hingegen der Regierung der Republik, d.h. dem Finanzministerium und der zu seinem Verwaltungsbereich gehörenden Bankinspektion zu überlassen.“⁷

Auch die Rechtswissenschaftler *K. Merusk* und *R. Narits* haben sich kritisch geäußert und darauf hingewiesen, dass

⁵ RT I 1999, Nr. 23, Pos. 349; letzte Änderung RT I 2009, Nr. 39, Pos. 262.

⁶ RT I 2005, Nr. 61, Pos. 473; RT I 2007, Nr. 65, Pos. 405.

⁷ Siehe <http://www.just.ee/10736>.

„die Verleihung des genannten Rechts durch den Gesetzgeber an die Estnische Bank problematisch ist, weil dieses weder direkt noch indirekt aus der Verfassung folgt und die Verordnungen an Dritte gerichtet sind.“⁸

Auch *Lasse Lehis* vertritt die Meinung, dass

„die der Estnischen Bank durch die Verfassung übertragene Funktion – Ordnung des Geldumlaufs und Gewährung der Stabilität des Wechselkurses der Estnischen Krone – auch ohne die Einräumung des Rechts auf Erlass allgemeiner Rechtsakte zu erfüllen ist. ... Also kann behauptet werden, dass das Recht der Estnischen Bank auf Erlass allgemeiner Rechtsakte gegenüber Dritten nicht auf der Verfassung beruht. Durch die Einräumung dieses Rechts hat der Gesetzgeber die Zuständigkeit der Estnischen Bank eigenmächtig über die durch die Verfassung gesetzten Grenzen erweitert.“⁹

Im Kommentar zur Verfassung (Kapitel III „Finanzwesen und Staatshaushalt“) wird die Auffassung vertreten, dass

„... viele Verordnungen doch als allgemeine Akte zu betrachten sind und daher durch Verordnungen der Regierung oder des Finanzministers ersetzt werden sollten.“¹⁰

3. Das Verordnungsrecht im Lichte der Verfassung

Als Grundlage für eine verfassungsgemäße und demokratische Herrschaft gelten das Recht (Präambel) sowie die Prinzipien der Trennung und Ausgeglichenheit der Gewalten (§ 4 PS), des demokratischen Rechtsstaates (§ 10 PS) und der Gesetzlichkeit (§ 3 Abs. 1 PS). Zur Realisierung dieser Prinzipien und zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten des Einzelnen sind legislative und exekutiv-ordnende Funktionen zu unterscheiden und genau zu definieren; ihre Wahrnehmung muss im Einklang mit der Verfassung und den in der Rechtstheorie anerkannten Grundsätzen erfolgen. Im Rahmen der Auslegung des Begriffs der Gesetzlichkeit hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Kasus *Malone ./. Vereinigtes Königreich* 1984 ausgeführt, dass

„es dem Prinzip der Gerechtigkeit widersprechen würde, wenn die Exekutive die ihr gegebenen Vollmachten als uneingeschränkte Macht wahrnehmen würde. Also sind der Umfang und die Art der Wahrnehmung des an die zuständigen Gremien delegierten Entscheidungsrechts im Gesetz mit der notwendigen Klarheit unter Berücksichtigung des gesetzlichen Ziels der betreffenden Maßnahme, dem Einzelnen den notwendigen Schutz gegen eine willkürliche Einflussnahme zu gewähren, festzulegen.“¹¹

Unter Verordnungsrecht wird das vom Gesetzgeber der Exekutive eingeräumte Recht auf Erlass allgemeiner Rechtsakte verstanden.¹² Eine Verordnung ist ein allgemeiner Akt der Verwaltung, der von einem Organ der Exekutive zur Regelung einer unbegrenzten Anzahl von Fällen erlassen wird und für Dritte wie ein Parlamentsgesetz rechtlich verbindlich ist. Nach der Verwaltungsrechtslehre ist die Verordnung ein allgemeiner

⁸ K. Merusk, R. Narits, Eesti konstitutsiooniõigusest (Estnisches Verfassungsrecht), Tallinn 1998, S. 48.

⁹ L. Lehis, Eesti Panga staatuse ja pädevuse tulenevalt põhiseaduse §-dest 11 ja 112 (Status und Zuständigkeit der Estnischen Bank gemäß §§ 11 und 112 PS), Juridica 1999, Nr. 10, S. 480-486.

¹⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (Grundgesetz der Republik Estland. Kommentierte Ausgabe), 1. Aufl., Tallinn 2002, S. 499; 2. Aufl., Tallinn 2008, S. 565.

¹¹ Siehe RKPSJKo (Verfassungsaufsichtskollegium des Staatsgerichtshofs) Urt. vom 20.12.1996, Az. 3-4-1-3-96.

¹² Ausführlicher T. Annus, Riigiõigus (Staatsrecht), Tallinn 2006, S. 80-81.

secundum-legem-Akt, der sich im Einklang mit der Verfassung und dem Gesetz befinden muss.

Werden von der Exekutive Verordnungen als allgemeine Akte erlassen, handelt es sich inhaltlich um Wahrnehmung der legislativen Funktion, die vom Gesetzgeber an die Verwaltung delegiert worden ist. Das Verordnungsrecht der Exekutive hat einen wesentlich Einfluss auch auf das Prinzip der Gewaltentrennung, wonach die gesetzgebende Gewalt der Staatsversammlung gebührt (§ 59 PS). Nach dem rechtswissenschaftlichen Schrifttum

„geht es nicht um die eigentliche Verletzung dieses Prinzips, weil die Exekutive die gesetzliche Funktion nicht aus eigener Initiative, sondern nur aufgrund einer durch ein formales Parlamentsgesetz erteilten Vollmacht wahrnehmen darf. Gemäß Art. 80 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes muss die gesetzliche Ermächtigung den Inhalt, das Ziel und den Umfang der Ermächtigung festlegen.“¹³

Der Gesetzgeber bestimmt folglich, welches Exekutivorgan, welchen Gegenstand und in welchem Umfang oder in welchen rechtlichen Grenzen regeln darf. Auch in Estland bedarf der Erlass einer Verordnung in Form eines allgemeinen Akts der Verwaltung eine Delegierungs- oder Ermächtigungsnorm, die das zuständige Verwaltungsorgan, das Ziel, den Inhalt und den Umfang der Verordnung eindeutig regelt. Darüber hinaus kann die gesetzliche Ermächtigung auch weitere Auflagen machen oder die Rechtsetzungsbefugnis beschränken. Die Festlegung von Ziel, Inhalt und Umfang der Ermächtigung ist notwendig, damit jeder verstehen kann, welche allgemeine Regelung erlassen werden darf.

Im Schrifttum wird die Meinung vertreten, dass „das Verordnungsrecht in Bezug auf den Inhalt und den Umfang *intra*, *praeter* und *contra* legem geregelt wird. Nach dem Umfang des Verordnungsrechts können damit drei Arten von Verordnungen unterschieden werden: 1) *intra-legem*-, 2) *praeter-legem*- und 3) *contra-legem*-Verordnungen.“¹⁴ Je nach der Wirkung sind aber alle Verordnungen, einschließlich der sog. *contra-legem*-Fälle, gewöhnlichen Gesetzen untergeordnet.“¹⁵

In Anbetracht der Wechselwirkung der Verfassungsbestimmungen (§ 87 Ziff. 6 und § 94 Abs. 2 PS) sowie der Prinzipien der Trennung (§ 4 PS) und Gesetzmäßigkeit (§ 3 Abs. 1 PS) der Gewalten ist die Exekutive im Allgemeinen nur ermächtigt, *intra-legem-Verordnungen* oder Verordnungen zwecks Präzisierung der Gesetze zu erlassen. Hierauf hat auch der Staatsgerichtshof hingewiesen:

„Im Fall einer *intra-legem*-Verordnung muss im Gesetz eine Norm verankert sein, die klar festlegt, dass das Verwaltungsorgan auf ihrer Grundlage Akte der Verwaltung erlassen kann. Dieser Grundsatz ist auch in § 27 Abs. 2 des Gesetzes über die Regierung der Republik enthalten. Bei einer *intra-legem*-Verordnung können das Ziel, der Inhalt und der Umfang auch durch Auslegung des Gesetzes ermittelt werden. Das Rechtssubjekt muss aber beim Lesen des Gesetzes zur klaren Auffassung kommen können, dass die Exekutive in den durch dieses Gesetz geregelten Fragen einen allgemeinen Akt der Verwaltung erlassen kann. Doch darf die *intra legem* erlassene Verordnung über den Rahmen des Regelungsgegenstandes des Gesetzes, in dem die Ermächtigungsnorm enthalten ist, nicht hinausgehen.

¹³ Ausführlicher H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa (Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil), Tallinn 2004, S. 42-43.

¹⁴ Siehe K. Merusk, I. Koolmeister, Haldusõigus (Verwaltungsrecht), Tallinn 1995, S. 96.

¹⁵ Ausführlicher A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria (Theorie des Verwaltungsakts), Tartu 1932, S. 181-182.

Unter Berücksichtigung des Gewaltentrennungsprinzips, wonach die Wahrnehmung der legislativen Funktion zur Zuständigkeit des Gesetzgebers gehört, handelt es sich bei einem über den Rahmen des Regelungsgegenstandes hinausgehenden allgemeinen Akt der Verwaltung um eine *praeter-lem-* oder *contra-lem-Verordnung*. Die Verfassung kann das Recht des Gesetzgebers, ein Verwaltungsorgan zum Erlass einer *praeter-lem-Verordnung* ermächtigen. Die Ermächtigungsgrundlage einer Verordnung für einen durch das Gesetz nicht erfassten Bereich, einer *praeter-lem-Verordnung*, muss die eindeutige Erlaubnis enthalten, dass die Exekutive auf dieser Grundlage derartige Verordnungen erlassen darf. Indem die Regierung *praeter legem* handelt, übernimmt sie einen Teil der Kompetenz des Gesetzgebers; dies kann sie aber nur dann machen, wenn sie vom Gesetzgeber *expressis verbis* dazu ermächtigt ist. Die Ermächtigungsgrundlage einer *praeter-lem-Verordnung* muss außer der eindeutigen Gestattung auch die Bezeichnung des zuständigen Verwaltungsorgans sowie eine Erläuterung des Ziels, Inhalts und Umfangs der Ermächtigung enthalten.

Durch *contra-lem-Verordnungen* werden hingegen Gesetze geändert und aufgehoben. In Anbetracht des Gewaltenteilungsprinzips sind *contra-lem-Verordnungen* in Estland durch die Verfassung ausgeschlossen.¹⁶

In der Rechtsliteratur wird auch die Meinung vertreten, dass

„ausgehend von den allgemeinen Grundsätzen des Rechtsstaates, vor allem nach dem in der Verfassung festgelegten Gewaltenteilungsprinzip, *praeter-lem-Verordnungen* eher als Ausnahmen zu betrachten seien und nur in Form der sog. Ordnungsverfügungen erlassen werden.“¹⁷

Gemäß § 87 Ziff. 6 PS erlässt die Regierung aufgrund und zum Vollzug des Gesetzes Verordnungen und Verfügungen. Eine vergleichbare Regelung enthält im Hinblick auf Verordnungen des Ministers § 94 Abs. 2 Verfassung. Folglich stellen *expressis verbis* laut Verfassung Verordnungen und Verfügungen der Regierung sowie Verordnungen und Verfügungen des Ministers die Rechtsakte der Exekutive dar. Strittig ist im Schrifttum und bei Rechtsanwendern, ob auch andere, nicht ausdrücklich genannte Institutionen ein Verordnungsrecht haben können.

Das Gesetz über die Estnische Bank, das – wie ausgeführt – ein Verfassungsgesetz darstellt, räumt der Zentralbank zur Wahrnehmung der sich aus § 111 PS ergebenden Aufgaben der Geldpolitik, der Ordnung des Geldumlaufs und der Gewährung der Stabilität der Währung ein Verordnungsrecht ein. Gemäß § 1 Abs. 5 und § 11 Abs. 5 EPS ist die Estnische Bank damit hinsichtlich des Verordnungsrechts einem Minister gleichgestellt. Eingefügt wurden diese Bestimmungen,¹⁸ nachdem der Justizkanzler die Staatsversammlung aufgefordert hatte, das Gesetz über die Estnische Bank mit der Verfassung in Einklang zu bringen.¹⁹

Die Anforderungen an die Ermächtigungsnorm, die sich in Rechtstheorie, Verfassung und Gesetzen sowie in der Praxis des Staatsgerichtshofes bewährt haben, gelten auch für Verordnungen des Präsidenten der Estnischen Bank. Auch der Justizkanzler, dem die Aufsicht über die Rechtsakte der Zentralbank obliegt, hat die Verordnungen des Präsi-

¹⁶ RKPSJKo, Urteil vom 20.12.1996 Nr. 3-4-1-3-96.

¹⁷ *Merusk/Koolmeister* (Fn. 14), S. 97-98.

¹⁸ Änderung des EPS vom 5.4.1994, Riigi Teataja I 1994, Nr. 30, Pos. 463. Hiernach erlassen der Bankrat Beschlüsse, der Präsident der Bank Verordnungen und Verfügungen. Dagegen war in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes vorgesehen, dass Rat und Präsident der Bank aufgrund und zum Vollzug des Gesetzes Rechtsakte erlassen. Damit konnten die Organe der Bank aber Rechtsakte erlassen, die sich von der Verfassung unterscheiden, womit die Verfassung erweiternd ausgelegt und damit geändert wurde.

¹⁹ Vorschlag des Justizkanzlers vom 6.1.1994.

den der Estnischen Bank als an Dritte gerichtete allgemeine Rechtsakte und damit als Rechtsnormen qualifiziert. Wurden Anforderungen der Verfassung, des EPS und des Kreditinstitutsgesetzes nicht beachtet und Verordnungen ohne rechtliche Grundlage erlassen, wurden sie vom Justizkanzler im Aufsichtsverfahren beanstandet.²⁰

Wird die Geldpolitik, die gemäß § 111 PS dadurch realisiert wird, dass der Estnischen Bank die Ordnung des Geldumlaufs und die Gewährleistung der Stabilität der Staatswährung auferlegt wird, und die grundsätzlich mit der Ausübung exekutiver Staatsgewalt verbunden ist, als ein wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftspolitik des Staates angesehen, ist hieraus zu folgern, dass der Gesetzgeber im Einklang mit § 104 Abs. 2 Ziff. 12 PS über die zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Rechtsetzungsinstrumente (regulative Akte) zu entscheiden hat.

Ein mögliches Rechtsmittel zur Erfüllung der sich aus § 111 EPS ergebenden Aufgaben der Estnischen Bank ist das Verordnungsrecht. Wäre die Estnische Bank eine der Regierung zugeordnete oder ihr untergeordnete Zentralbank, wäre die Verfassungsmäßigkeit des Verordnungsrechts der Estnischen Bank nicht zu bezweifeln. Da das Zentralbankwesen in Estland aber seit Inkrafttreten des EPS am 18. Juni 1993 nach den allgemein anerkannten Grundsätzen der EU auf einer eigenständigen und von der Regierung getrennten Bank aufbaut, ist das Verordnungsrecht als das Instrument einer unabhängigen und selbständigen Zentralbank anzusehen. Als institutionell von der Regierung getrennte eigenständige Einrichtung kann die Zentralbank weder ihre Aufgaben über die Regierung erfüllen noch der Kontrolle der Regierung oder des Finanzministers unterliegen.

4. Das Verordnungsrecht im Lichte des Gemeinschaftsrechts

Zum Vergleich sei auch auf das Europäische Zentralbanksystem hingewiesen. Hierbei handelt es sich um ein vertikales System des Bankwesens. Auch die Europäische Zentralbank ist in ihrem speziellen Zuständigkeitsbereich unabhängig. Zur Erfüllung der dem ESZB auferlegten Aufgaben und im Einklang mit den Bestimmungen des Gründungsvertrags und der Satzung der EZB, werden von der EZB ebenfalls obligatorische allgemeine Rechtsakte gegenüber Dritten – Verordnungen – und Beschlüsse erlassen, Empfehlungen ausgesprochen und Meinungen geäußert. Auch hat die EZB das Recht, Unternehmen Strafen im Fall der Nichterfüllung sich aus Verordnungen und Beschlüssen ergebender Verpflichtungen aufzuerlegen (Art. 132 AEUV, Art. 110 Abs. 1 EWG-V). Folglich hat die EZB sowohl laut AEUV als auch laut Satzung ein Verordnungsrecht.

Dass allein das Verordnungsrecht der Regierung und der Minister, nicht aber das Verordnungsrecht der Estnischen Bank in der estnischen Verfassung geregelt ist, verstößt weder gegen die estnische Verfassung noch gegen Gemeinschaftsrecht. Hieraus folgt nicht, dass das Verordnungsrecht nicht vom Parlament als Gesetzgeber der Estnischen Bank übertragen werden darf. Das Verordnungsrecht der Estnischen Bank kann aus dem in § 112 PS verankerten Prinzip der Unabhängigkeit der Estnischen Bank und dem konzeptuellen Grundprinzip der Unabhängigkeit der Zentralbank des Mitgliedstaats der EU

²⁰ Siehe z.B. den Vorschlag des Justizkanzlers Nr. 35 vom 7.9.1999 zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der Verordnung des Präsidenten der Estnischen Bank Nr. 6 vom 24.3.1999 „Überprüfung der Zahlungsfähigkeit und der Garantien für die Kommunalverwaltungen bei Gewährung von Krediten sowie der Übernahme finanzieller Verbindlichkeiten mit § 112 PS“, RT Lisa 1999, Nr. 54, Pos. 731.

abgeleitet werden. Die tatsächliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Estnischen Bank ist ohne Verordnungsrecht nicht zu erreichen. Müsste die Estnische Bank den Erlass der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Verordnungen bei der Regierung oder dem Finanzminister, mithin Vertretern der Exekutive, beantragen, widerspräche dies dem europäischen Grundprinzip der Unabhängigkeit der Zentralbank des Mitgliedsstaates der EU; die Bank wäre beim Erlass von Verordnungen von der Regierung oder dem Finanzminister abhängig. Da die Estnische Bank gemäß § 112 EPS aufgrund Gesetzes handelt und gegenüber der Staatsversammlung Rechenschaft ablegt, fällt die Entscheidung über eine Delegierung des Verordnungsrechts an die Estnische Bank in die Zuständigkeit des Parlaments. Dabei ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung über den Umfang und die rechtlichen Grenzen des Verordnungsrechts nicht völlig frei, sondern an die in § 111 PS genannten Aufgaben, d.h. an die Ziele „Ordnung des Geldumlaufs“ und „Gewährung der Stabilität der Staatswährung“ gebunden. Gleichzeitig muss der Gesetzgeber gewährleisten, dass bei Delegierung des Verordnungsrechts die Grundrechte und Freiheiten sowie die durch die Verfassung geschützten Werte (Garantien) nicht verletzt werden. Überschreitet der Gesetzgeber die in der Verfassung gesetzten Grenzen, indem er beispielsweise der Estnischen Bank das Recht einräumt, den kommunalen Behörden hinsichtlich der Kreditvergabe und der Eingehung finanzieller Verbindlichkeiten Beschränkungen aufzuerlegen, wird inhaltlich § 111 PS geändert, denn bei der Regelung der Aufsicht über die Finanztätigkeit der Kommunen sind die in §§ 154 und 157 PS enthaltenen Garantien für die Kommunalverwaltung zu beachten (Selbstverwaltungsgarantie).

V. Fazit

Demnach ist anzunehmen, dass das Verordnungsrecht der Estnischen Bank weder gegen die estnische Verfassung noch gegen Gemeinschaftsrecht verstößt. Auch der Justizkanzler hat im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktionen die Estnische Bank als Verfassungsorgan und das Verordnungsrecht zur Erfüllung der in § 111 PS genannten Aufgaben als Umsetzung des in § 3 Abs. 1 PS niedergelegten Gesetzlichkeitsprinzips angesehen. Das Verordnungsrecht ist folglich nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht nur nicht ausgeschlossen; es wird im Gegenteil sogar vorausgesetzt. Verstößt eine Verordnung der Estnischen Bank gegen § 3 Abs. 1 PS, ist diese vom Justizkanzler – wie in der Vergangenheit geschehen – als Rechtssetzungsakt anzufechten.