

Der größte Theil der Thätigkeit der Verwaltungsbehörden, soweit er wenigstens die Ausübung von Staatshoheitsrechten betrifft und nicht etwa den Abschluß von Rechtsgeschäften für Rechnung des Staates anlangt, ist genau ebenso Gesetzgebung und Gesetzesauslegung wie bei den Gerichtsbehörden. Ebenso wie der Unterschied zwischen Justiz und Verwaltung ein formaler ist, wie er sich nur herleitet aus der Verschiedenheit in der Organisation der Justiz- und der Verwaltungsbehörden, sind auch die Unterschiede zwischen der Verwaltung und der Gesetzgebung formaler Natur. Man kann nämlich nicht sagen, daß es die Verwaltung mit der Anwendung, die Gesetzgebung dagegen mit der Aufstellung abstracter (Rechts-)Normen zu thun hat. Die Verwaltung stellt (meist auf Grund Delegation von Seiten des Gesetzgebers) unzählige Rechtsnormen auf, welche, wenn auch nicht an materieller Bedeutung, so doch in Bezug auf die Menge die in gesetzlicher Form erlassenen Vorschriften ganz außerordentlich hinter sich lassen. Man achte auf die fast unübersehbare Zahl von Schutzregulativen, Prüfungsvorschriften, Universitäts- und Facultätsstatuten, Promotionsordnungen, die Regulative der Zoll- und Steuerbehörden, die Post-, Telegraphen-, Verkehrsordnungen, die Verordnungen und Anweisungen zur Ausführung des Gewerberechts und das unersehpflich sich neu gebührende Heer der Polizeivorschriften! Andererseits haben die gesetzgebenden Körperschaften nicht bloß Rechtsregeln aufzustellen, sondern auch die vorhandenen anzuwenden, z. B. bei der Staatsfestsetzung.

Der Sprachgebrauch erklärt sich aus der Lehre von der Trennung der Gewalten, welche mehr oder minder vollständig dem modernen Staatsrecht zu Grunde liegt. Man wende gegen diese Lehre nicht ein, daß die Staatsgewalt eine eine und untheilbare sei! Dies mag richtig sein, die Trennung der Gewalten bedeutet aber nur, daß die Staatsgewalt, je nachdem es sich um Gesetzgebung, Justiz oder Verwaltung handelt, von verschiedenen Stellen ausgeübt werden soll. Diese Lehre ist zum Schutze der individuellen Freiheit aufgestellt und durchgeführt worden. Montesquieu, *Esprit des lois*, livre XI, chap. 6: „Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n’y a point de liberté; parce qu’on peut craindre que le même monarque, ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n’y a point encore de liberté, si la puissance de juger n’est pas séparée de la puissance législative et de l’exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d’un oppresseur“¹. Ähnlich James Madison, Präsident der Vereinigten Staaten, in *The Federalist* n. 47: „The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, of few, or many and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.“ Diese Theorie, die besonders noch von Blackstone, *Commentaries of English law*, I, 146, Kent, *Commentaries on American law*, part II, lecture XI, Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, I, §§ 518—544, vertreten wird, ist bewußter und erklärter Maßen zur Beschränkung der Exekutivgewalt aufgestellt worden. Das Staatsoberhaupt soll nicht mehr, wenigstens nicht mehr allein, Straf-, Steuer-, Militärgefesse aus schreiben, noch von der Befolgung der Gesetze entbinden; es soll auch nicht mehr in die Justiz eingreifen, namentlich nicht Jemandem seinem ordentlichen Richter entziehen oder Gerichtsprüche aufheben. Kabarettist ist gewiß, daß die gesetzgebenden Körperschaften auch Verwaltungs-geschäfte besorgen, z. B. Eisenbahnen an- und verkaufen dürfen, daß sie zuweilen (z. B. in England das Oberhaus) auch richterliche Thätigkeit ausüben, daß ferner die Verwaltungsbehörden auch Rechtsnormen aufstellen, z. B. Polizeiverordnungen erlassen. Das Entscheidende ist nicht der Gegenstand, sondern das Subject

¹ Siehe auch Montesquieu, *Contrat social*, chap. XVI.