

fassungsmässig bestimmten Formen zustande gekommen ist. In der neueren staatsrechtlichen Literatur geht allerdings eine starke Strömung dahin, dem Richter nur die Prüfung der formellen Erfordernisse der Publikation, nicht aber auch die der vorangehenden Akte einzuräumen¹⁴⁾; allein diese Ansicht beruht auf der hier nicht geteilten, weil für das deutsche Staatsrecht nicht als zutreffend bewiesenen Auffassung, als ob die Gesetzesausfertigung in unanfechtbarer Weise das verfassungsmässige Zustandegekommensein des Gesetzes konstatiere. Nur da, wo das richterliche Prüfungsrecht durch positive Verfassungsbestimmungen in weiterem Umfange ausgeschlossen ist, wie in Preussen (Art. 106), Oldenburg (Art. 141 § 2), Braunschweig (§ 100) und einigen anderen Kleinstaaten, ist es beschränkt auf die Formalien der Publikation. Über die Pflicht des Richters, die Gültigkeit der Landesgesetze im Verhältnis zu dem Reichsrechte zu prüfen, vgl. oben S. 286; ihr gegenüber kommen landesgesetzliche Beschränkungen des richterlichen Prüfungsrechtes nicht in Betracht.

22. Abschnitt.

Die Verordnungen.

Von

Dr. Paul Schoen,

o. Professor der Rechte an der Universität Göttingen.

Literatur:

Arndt, Das Verordnungsrecht des deutschen Reiches auf Grundlage des preussischen (1884); Derselbe, Das selbständige Verordnungsrecht (1902); Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preussen (2. Aufl. 1895); Gneist, Art. „Verordnungsrecht“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon III S. 1059 ff.; Bornhak, Art. „Instruktion“ und „Verordnung“ in v. Stengels Wörterbuch des Verw.R. I. Aufl. II S. 696; die oben S. 284 gen. Werke von Jellinek, Haanel (Stud. S. 62 ff.), Anschütz, v. Seydel (Komm. S. 138 ff.), sowie die daselbst gen. Lehrbücher des Staats- und Verw.-R., und zwar Laband, a. a. O. S. 78 ff., 167 ff., 185 ff.; G. Meyer, a. a. O. S. 549 ff., 570 ff.; Haanel, a. a. O. 271 ff.; Zorn, a. a. O. S. 401 ff., 481 ff.; Arndt, a. a. O. S. 199 ff.; Schulze, a. a. O. S. 1 ff.; v. Seydel, a. a. O. S. 306 f., 328 ff., 342 ff.; Loeving, S. 228 ff., 240; O. Mayer, a. a. O. S. 67 ff., 91 ff., 122 ff.

I. Der Begriff der Verordnung ergibt sich aus seiner Abgrenzung gegen die Begriffe Gesetz und Verfügung.

1. Was den Gegensatz von Verordnung und Gesetz anlangt, so ist zunächst zu beachten, dass, wie die herrschende Theorie für das konstitutionelle Staatsrecht einen doppelten Gesetzesbegriff unterscheidet (oben S. 284), auch das Wort Verordnung in zweifachem, in formellem und materiellem Sinne gebraucht und dann von formeller und materieller Verordnung gesprochen wird. Unter Verordnung im formellen Sinne versteht man im Gegensatze zum Gesetze im formellen Sinne eine abstrakte Norm aufstellende staatliche Anordnung, die nicht im Wege der Gesetzgebung zustande gekommen ist, also ohne Mitwirkung der Volksvertretung vom Träger der Staatsgewalt oder von diesem untergeordneten Organen des

¹⁴⁾ So Laband a. a. O. S. 39 ff. und ihm folgend Jellinek a. a. O. S. 402 ff., Zorn a. a. O. S. 418, Anschütz Enzykl. S. 157, 158 166 u. a. Eingehende Literaturnachweisungen bei G. Meyer, St.R. S. 631 ff., Anm. 4, 5, 6.

Staates ausgeht.¹⁾ Als Verordnung im materiellen Sinne bezeichnet man im Gegensatz zum Gesetze im materiellen Sinne jede bestimmte Tatbestände allgemein (vgl. unten unter Ziff. 2) ordnende Norm, die keine Rechtsvorschrift (s. oben S. 285) enthält, sondern sich im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegt. Besondere Pflichten i n n e r h a l b der allgemeinen Rechtsordnung kann der Staat aber nur Personen auferlegen, die in einem besonderen Unterordnungsverhältnisse zu ihm stehen, und das sind in erster Linie die Beamten, sodann aber auch gewisse nicht beamtete Personenkategorien, wie besonders die in militärischen Dienstverhältnissen stehenden Untertanen und Personen, die öffentliche Anstalten benutzen und damit in einen besonderen Machtkreis der öffentlichen Verwaltung treten. — Der Ausdruck formelle Verordnung zielt also lediglich auf eine bestimmte Form, ein bestimmtes Zustandekommen einer staatlichen Willenserklärung ab, während der Ausdruck materielle Verordnung allein den Inhalt einer staatlichen Willenserklärung charakterisiert. Eine notwendige Wechselbeziehung zwischen beiden Bezeichnungen besteht nicht. Eine staatliche Willenserklärung, die in formeller Hinsicht als Verordnung erscheint, braucht inhaltlich eine solche nicht zu sein; sie kann eine Rechtsnorm enthalten und ist dann materiell ein Gesetz, wie dieses z. B. bei allen Polizeiverordnungen der Fall ist. Auf dieser möglichen Inkongruenz zwischen Inhalt und Form beruht die Einteilung der formellen Verordnungen in *V e r w a l t u n g s v e r o r d n u n g e n* und *R e c h t s v e r o r d n u n g e n*, die von praktischem Werte besonders für die Frage nach der Zuständigkeit der Staatsorgane zum Erlasse von Verordnungen ist. In der amtlichen, namentlich in der modernen Gesetzes-Sprache wird das Wort Verordnung gewöhnlich im formellen Sinne gebraucht, handelt es sich hier doch regelmäßig entweder darum, dass die Regelung einer Angelegenheit auf den Verordnungsweg verwiesen wird, oder dass das formelle Zustandekommen einer Verordnung normiert oder nachgeprüft wird. Der materielle Verordnungsbegriff entbehrt darum aber nicht der praktischen Bedeutung: er grenzt das selbständige Verordnungsrecht der Regierung ab gegen die Sphäre der konstitutionellen Gesetzgebung. Im folgenden ist das Wort Verordnung nur im formellen Sinne gebraucht.

2. Von der *V e r f ü g u n g*, die gleich der Verordnung eine obrigkeitliche staatliche Willenserklärung ist, unterscheidet sich die Verordnung durch die Allgemeinheit ihres Inhaltes. Die Verordnung gibt eine allgemeine Regel für die Ordnung der in ihr angegebenen Tatbestände, sie enthält eine abstrakte Norm und schafft, wenn diese Norm in den Rechtsstand der Regierten eingreift (Rechtsverordnung), objektives Recht. Die Verfügung dagegen ordnet einen konkreten Einzelfall oder eine Summe einzelner Fälle nach Massgabe des bestehenden Rechtes. Sie ist ein Gebot, das sich an dem einzelnen Falle erschöpft, das der Realisierung einer objektiven Norm dient, aber nie eine neue objektive Norm schafft. In dieser Weise werden heute in der Literatur die Begriffe Verordnung und Verfügung fast allgemein bestimmt und gegen einander abgegrenzt, dem amtlichen und besonders auch dem gesetzlichen Sprachgebrauche wird diese Begriffsbestimmung allerdings nicht immer gerecht. Er geht vielfach dahin, alle von der obersten Stelle im Staate ausgehenden Anordnungen als Verordnungen zu bezeichnen, auch solche, die einen Einzelfall regeln,²⁾ während Anordnungen der Zentral- und anderer höherer Behörden, die den Dienstbetrieb der ihnen unterstellten Organe regeln, trotz ihrer über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung gewöhnlich als Verfügungen oder als Generalverfügungen oder Zirkularverfügungen bezeichnet werden.

¹⁾ Diese Begriffsbestimmung sieht naturgemäss hinweg über einen vereinzelt dastehenden partikulären Sprachgebrauch, wie den der bayerischen Landesgesetzgebung, nach dem nur landesherrliche Anordnungen der bezeichneten Art „Verordnungen“ genannt, solche der dem Landesherrn untergeordneten Stellen dagegen stets mit anderen Namen (Erlasse, Vorschriften u. s. w.) belegt werden; bayer. Pol. Str. Ges. B. 1871 Art. 1, 8, 10, v. Seydel, St. R. II. S. 328. Für die allgemeine wissenschaftliche Betrachtung fallen auch die von den verschiedenen bayerischen Behörden erlassenen Anordnungen oben angegebener Art unter den Gattungsbegriff der Verordnung.

²⁾ So werden z. B. im Reiche wie in Proussen zahlreiche Anordnungen des Kaisers bzw. Königs, die der obigen Begriffsbestimmung nach zweifellos Verfügungen sind, als Verordnungen bezeichnet, so die Anordnungen, durch welche der Reichs- oder Landtag einberufen wird, durch welche der König Personen mit erblicher Berechtigung in das Herrenhaus beruft (Vdg. 12. Okt. 1854 § 2 Abs. 2), durch die er die Enteignungsbefugnis verleiht (Ges. 11. Juni 1874 § 2) u. a. Ganz ähnlich in Sachsen (Nachweisungen bei O. Mayer, Sächs. St. R. i. Öffentl. R. d. Gegenwart IX S. 185) und anderen Staaten.

In Anlehnung an den amtlichen Sprachgebrauch aber lassen sich die Ausdrücke *Verordnung* und *Verfügung* überhaupt nicht in allgemein gültiger Weise definieren, da er ein allzu verschiedener, unsicherer und schwankender ist, überdies noch eine Reihe anderer Namen für die Anordnungen der Exekutive hat (Reskripte, Erlasse, Entschliessungen), die unterschiedlos sowohl zur Bezeichnung von Verordnungen wie von Verfügungen in dem von uns festgestellten Sinne gebraucht werden.

3. Übrigens kommen Verordnungen und Verfügungen nicht nur als unmittelbare staatliche Willenserklärungen vor; auch die Anordnungen der öffentlichen Korporationen im Staate, insbesondere der Kommunalverbände, charakterisieren sich als Verordnungen oder Verfügungen.

II. Für die Frage, unter welcher Voraussetzung die Verwaltung zum Erlasse von Verordnungen befugt ist, d. h. ein subjektives Verordnungsrecht gegeben ist, kommt die Unterscheidung der (formellen) Verordnungen in Verwaltungsordnungen und Rechtsverordnungen in Betracht.

1. *Verwaltungsordnungen*, auch *Reglements*, *Dienstanweisungen*, *Instruktionen*, *General- oder Zirkularverfügungen* (s. oben unter I, 2) u. a. genannt, heissen diejenigen formellen Verordnungen, welche auch im materiellen Sinne Verordnungen sind (s. oben unter I, 1). Sie haben zu ihrem Gegenstande vorzüglich die Tätigkeit und die Organisation der Verwaltungsbehörden und die Benutzung der öffentlichen Anstalten (vgl. unten V zu I, 2, 3). Die Befugnis der Organe der Verwaltung, solche Verordnungen zu erlassen, ergibt sich mit Notwendigkeit schon aus dem Zwecke ihrer Bestellung. Ist es die Aufgabe der Verwaltung, für Ausführung und richtige Handhabung der Gesetze zu sorgen, so muss ihr auch die Befugnis zustehen, diese durch allgemeine Anweisungen der zuständigen Beamten und Behörden zu regeln; desgleichen muss sie befugt sein, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Behörden zu organisieren, wo die Gesetze selbst dieses nicht getan haben, und die Benutzung der Anstalten zu normieren, die Objekte ihrer Tätigkeit sind. Das Recht, solche *Verwaltungsverordnungen* zu erlassen, braucht daher der Regierung (und ebenso der öffentlichen Korporation) nicht besonders beigelegt zu werden; es steht ihr auch da zu, wo es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung fehlt. Anders verhält es sich mit den *Rechtsverordnungen*.

2. *Rechtsverordnungen* heissen diejenigen formellen Verordnungen, welche materiell Gesetze sind, d. h. einen Rechtssatz enthalten, der den Rechtsstand der Regierten normiert. Zum Erlasse dieser Verordnungen bedarf die Verwaltung stets ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung. Denn, da die Setzung von Rechtsnormen nach dem Verfassungsrechte der Einzelstaaten wie des Reiches prinzipiell im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen hat, kann ein Verwaltungsorgan sie nur auf Grund gesetzlicher Delegation vornehmen.³⁾ Es gibt kein sog. selbständiges Verordnungsrecht der Organe der Exekutive, soweit es sich um *Rechtsverordnungen* handelt. Die erforderliche Ermächtigung kann erteilt sein in der Verfassung wie in einem einfachen Gesetze, auch in einer vorkonstitutionellen (sogar in einer gewohnheitsrechtlichen) Norm, die den Charakter eines materiellen Gesetzes hat.⁴⁾ Das Bedürfnis von solcher „*Delegation der gesetzgebenden Gewalt*“ ist in allen konstitutionellen Staaten aus verschiedenen Gründen gegeben: die umständlich und schwerfällig arbeitenden gesetzgebenden Körperschaften können unmöglich alle Detailvorschriften beraten, die die Ein- und Ausführung vieler Gesetze erforderlich macht; sie können nicht in Aktion treten, um die so zahlreichen und verschiedenen lokalen Bedürfnisse nach rechtlichen Regelungen

³⁾ So die heute herrschende Auffassung, die auf Grund eingehender allgemeiner, rechtsgeschichtlicher und -vergleichender Untersuchungen gewonnen und wissenschaftlich vertieft ist besonders von Jellinek, speziell für das Reichsstaatsrecht von Laband, Haenel und v. Seydel (Komm.), speziell für Preussen von Anschütz, für Bayern von v. Seydel (Bayer. St.R.). Gegner derselben jetzt noch vor allem Arndt, Zorn, Bornhak, die namentlich für Preussen und das Reich das Bestehen eines selbständigen Verordnungsrechtes in dem Sinne behaupten, dass der Träger der Staatsgewalt überall da befugt sei, durch Verordnungen Rechtsverhältnisse zu regeln, wo dem ein Gesetz nicht entgegenstehe. Gute Übersicht über den Stand der Literatur bei G. Meyer St.R. S. 663⁷, 673⁸.

⁴⁾ Haenel, Studien II, S. 64, 282; Jellinek, a. a. O. S. 378; Anschütz, Begriff, S. 174.

zu befriedigen; und sie können auch nicht immer so schnell funktionieren, wie das Staatsrecht es unter Umständen erfordert. Aus diesen Momenten schon ergibt sich das Bedürfnis nach den allgemeinen Ermächtigungen, die am häufigsten in den Gesetzgebungen begegnen: den Ermächtigungen zu Ausführungsverordnungen, Polizeiverordnungen und Notverordnungen.

III. Hinsichtlich ihres Inhaltes sind alle Verordnungen dem formellen Gesetze untergeordnet, indem dieses ihren möglichen Inhalt entweder bestimmt oder doch negativ begrenzt. Überall, wo ein Verordnungsrecht auf gesetzlicher Delegation beruht, kann der Inhalt der zu erlassenden Verordnung durch das delegierende Gesetz spezieller oder allgemeiner bestimmt sein; alle Ermächtigungen zum Erlass von Ausführungsverordnungen zu bestimmten Gesetzen konstituieren schon der Natur der Sache nach lediglich ein inhaltlich bestimmtes Verordnungsrecht. Wo es aber an einer solchen inhaltlichen Bestimmung des Verordnungsrechtes fehlt, wie z. B. bei dem ohne besondere gesetzliche Grundlage bestehenden Verordnungsrechte oder dem Verordnungsrechte der unteren und mittleren Polizeibehörden in Preussen, findet dieses doch immer seine Schranke am formellen Gesetze. Aus der dem formellen Gesetze innewohnenden sog. formellen Gesetzeskraft (vgl. oben S. 285) folgt, dass alle Verordnungen sich innerhalb der von der formellen Gesetzgebung aufgestellten Normen zu halten haben. Nur wenn das formelle Gesetz selbst einer Verordnung ausdrücklich die Kraft beilegt, Gesetzesrecht zu brechen (Verordnungen mit Gesetzeskraft), wie dieses besonders bei den Notverordnungen (vgl. unten S. 302) der Fall ist, kann die Verordnung Gesetzesrecht beseitigen und abändern.

IV. Der eigentliche Träger des staatlichen Verordnungsrechtes ist in den monarchischen Einzelstaaten der Landesherr als der Chef der Exekutive. Er kann alle Verordnungen erlassen, die nicht gesetzlich ausdrücklich einem anderen Staatsorgane zugewiesen sind. Die Staatsbehörden dagegen können, soweit es sich nicht lediglich um Ausübung der Dienstgewalt handelt (vgl. unten S. 297), das Verordnungsrecht nur auf Grund ausdrücklicher Ermächtigung ausüben. Ob der Landesherr oder das andere mit dem Verordnungsrechte gesetzlich betraute Organ befugt ist, ein ihm unterstelltes Organ zum Erlass der Verordnung zu ermächtigen, ist bestritten. Die herrschende Auffassung in der Theorie und die Praxis hält eine solche Delegation für zulässig, soweit nicht die Intention des Gesetzgebers im einzelnen Falle offensichtlich eine andere ist.⁵⁾ In den freien Städten wird das Verordnungsrecht vom Senate ausgeübt. Im Reiche ist der Bundesrat der präsumtive Träger des Verordnungsrechtes und daher berufen, die Reichsverordnungen zu erlassen, sofern nicht ein anderes Organ damit betraut ist. Allerdings ist dem Bundesrate diese allgemeine Kompetenz nicht durch eine positive Bestimmung der R.-Verf. beigelegt: Art. 7 Ziff. 2 ermächtigt ihn nur zur Beschlussfassung „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist“, legt ihm also nur das Recht bei, Ausführungsverordnungen zu erlassen, und zwar nur solche, die materiell Verwaltungsverordnungen sind⁶⁾ (über diese vgl. unten VIII Ziff. 1). Allein aus der allgemeinen verfassungs-

⁵⁾ Vgl. bes. Arndt, Verordnungsrecht S. 169 ff., wo auch die Praxis für Preussen und das Reich eingehend nachgewiesen ist; Jellinek a. a. O. S. 392; Schulze a. a. O. S. 30; Loening a. a. O. S. 229. And. Ans. Labanda a. a. O. S. 98, Zornann a. O. S. 491. Jedenfalls spricht für die Zulässigkeit der Delegation auch die praktische Erwägung, dass die staatsrechtliche Verantwortlichkeit für die Verordnung immer dieselbe bleibt, d. h. vom Minister getragen wird, gleichgültig ob die Verordnung vom Landesherrn, vom Minister oder einer diesem unterstellten Behörde erlassen wird.

⁶⁾ Bestritten. Ebenso besonders Labanda a. a. O. S. 83 ff.; v. Seydel, St. R. S. 345, Komm. S. 139 ff.; O. Mayer a. a. O. S. 436 und in neuester Zeit auch die Praxis des Reichsgerichtes (Entsch. i. Zivils. 40 S. 70) und des Bundesrates selbst (v. Jagemann, D. tsche. R. Verf., S. 94). Abweichend hiervon nehmen dagegen unter anderen G. Meyer a. a. O. S. 604³, Anschütz, Enzykl. S. 165; Zornann a. O. S. 485¹² und, mit umfangreicher Begründung ihrer Ansicht, besonders Arndt, Verordnungsrecht, S. 35 ff. und Haenel, Stud. S. 70 ff., St. R. I S. 282 ff. an, dass der Bundesrat auf Grund der Ermächtigung des Art. 7 Ziff. 2 auch Rechtsverordnungen erlassen könne. Diese Ansicht widerspricht dem klaren Wortlaute der Verf. „Verwaltungsvorschriften“. Gegen die Meinung Haenels und Arndts, dass das Wort „Verwaltungs-

rechtlichen Stellung des Bundesrates (vgl. oben S. 290, c) folgt, dass wie in allen Reichsregierungsangelegenheiten so auch hinsichtlich des Verordnungsrechtes — vorausgesetzt natürlich immer, dass ein solches überhaupt begründet ist — die Vermutung der Zuständigkeit für ihn spricht. Der Kaiser, der Reichskanzler und andere Reichsbehörden sind dagegen, soweit es sich nicht lediglich um Ausübung der Dienstgewalt handelt (vgl. unten 297), nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Kompetenzerklärung befugt, Verordnungen zu erlassen,⁷⁾ wie solche in zahlreichen Reichsgesetzen, für den Kaiser schon in der R.-Verf. selbst (Art. 50, 53, 63 Abs. 5) gegeben ist. Auch die Einzelstaaten oder bestimmte einzelstaatliche Behörden können auf Grund reichsgesetzlicher Delegation als Träger des Reichsverordnungsrechtes fungieren; die von ihnen auf Grund solcher Delegation erlassenen Verordnungen haben reichsrechtliche Kraft, d. h. sie brechen das Landesrecht (vgl. oben S. 286). In Elsass-Lothringen wird das dem Verordnungsrechte in den Einzelstaaten entsprechende sog. Landesverordnungsrecht, sofern gesetzlich nicht anderes bestimmt ist, von dem Kaiser ausgeübt, da dieser der Träger der Staatsgewalt in den Reichslanden ist. (Verf. Ges. 31. Mai 1911 Art. II § 1).

V. Rechtsverordnungen bedürfen, da sie verbindliche Kraft für die Untertanen erhalten sollen, einer Verkündung in dem oben S. 289 angegebenen Sinne. Die Frage, wo diese statzufinden hat, lässt sich nicht einheitlich beantworten, besonders auch nicht dahin, dass sie, da die Rechtsverordnungen materiell Gesetze sind, wie die der formellen Gesetze, also in der Gesetzsammlung zu geschehen habe. Dieses ist in mehreren Staaten für bestimmte Gruppen von Verordnungen allerdings gesetzlich vorgeschrieben in Preussen z. B. für die königlichen Verordnungen, in Sachsen, Baden für die landesherrlichen und die ministeriellen; allein gerade daraus, dass die einzelstaatlichen Gesetzgeber diesen Publikationsmodus für bestimmte Arten von Verordnungen vorschreiben, folgt, dass sie ihn nicht als den aus der Natur der Sache folgenden ansehen, und man wird annehmen müssen, dass, wo er oder ein anderer Publikationsmodus nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, der zum Erlasse der Verordnung Berufene selbst den Publikationsmodus bestimmen könne. Dieser Grundsatz gilt naturgemäss auch für das Reich. Hier aber ist überhaupt nicht, auch nicht für eine einzelne Gruppe von Verordnungen, ein bestimmter Publikationsmodus gesetzlich vorgeschrieben, und daher hat der Verordnende hier, sofern nicht das delegierende Gesetz den Publikationsmodus ordnet, in der Wahl dieses stets freie Hand. In der Praxis werden denn auch nur die kaiserlichen Verordnungen (gemäss Präsidial-Vdg. 26. Juli 1867) regelmässig im Reichsgesetzblatt publiziert, während der Bundesrat seine Verordnungen seit 1873 gewöhnlich im „Zentralblatt für das Deutsche Reich“ veröffentlicht.⁸⁾

Eine Verwaltungsverordnung braucht dagegen nicht formell an die Allgemeinheit verkündigt zu werden; sie wird für die Behörden und Beamten, die sie angeht, verbindlich, sobald

vorschriften“ nicht bedeute Vorschriften für die Verwaltung, sondern einen subjektiven Sinn habe und diejenigen Vorschriften bezeichne, „welche nicht von den gesetzgebenden Faktoren, sondern von der „Verwaltung“, von den mit der vollziehenden Verwaltung betrauten Organen des Staates getroffen werden“, m. E. richtig Laband a. a. O. S. 87, 88.

⁷⁾ Ob der Kaiser das ihm übertragene Verordnungsrecht dem Reichskanzler und dieser das ihm gesetzlich zugewiesene einer ihm unterstellten Reichsbehörde delegieren kann, ist bestritten. Das oben S. 295, IV. Bemerkte gilt auch hier. Das dem Bundesrate zustehende Verordnungsrecht kann dagegen zweifellos nicht von diesem dem Reichskanzler oder einer anderen Reichsbehörde delegiert werden.

⁸⁾ Diese Publikation hält für ausreichend auch das Reichsgericht (Entsch. i. Ziv.S. Bd. 40 S. 68 ff.; 48 S. 84 ff.); anders dagegen Laband (St.R. II S. 90 ff.) und eine Reihe von Schriftstellern, die unter der Behauptung, das Wort „Reichsgesetze“ sei in Art. 2 Satz 2 R.V. im materiellen Sinne gebraucht, meinen, auch Rechtsverordnungen des Reiches erhalten verbindliche Kraft nur durch Verkündung im R.G.Bl. Die Ansicht des Reichsgesetzgebers ist dieses aber jedenfalls nicht, da von ihr aus die in verschiedenen Reichsgesetzen sich findende ausdrückliche Anordnung, eine bestimmte Ausführungsverordnung solle im R.G.Bl. publiziert werden, überflüssig und unverständlich wäre. Über den Stand der Frage G. Meyer, St.R. S. 574*. Ist übrigens die hier vertretene Auffassung richtig, so können auch kaiserliche Verordnungen anderswo als im R.G.Bl. rechtswirksam publiziert werden; die oben gen. Präa.-Vdg. steht dem nicht entgegen, da das Präsidium seine eigenen Vdgn. jederzeit abändern kann.



sie ihnen in irgendeiner Weise, durch besondere Zufertigung oder durch den Abdruck in von der verordnenden Stelle bestimmten Blättern, die sie zu halten verpflichtet sind, amtlich bekanntgegeben ist. Natürlich ist eine allgemeinere Bekanntgabe von Verwaltungsverordnungen darum nicht unzulässig. Sie findet in der Praxis sogar regelmässig statt, wenn die Verordnungen für weitere Kreise ein Interesse haben, wie z. B. die gesetzeslegenden Anweisungen der Zentralbehörden und die Anstaltsordnungen. Auch kann selbstverständlich bei Verwaltungsverordnungen ebenso wie bei Rechtsverordnungen eine Publikation im oben angegebenen Sinne stattfinden oder gar vorgeschrieben sein.⁹⁾

VI. Die Verordnungen sind regelmässig mehrfachen Kontrollen unterworfen. Zunächst kann die höhere Verwaltungsbehörde alle Verordnungen der ihr untergeordneten auf ihre Recht- wie ihre Zweckmässigkeit prüfen und, soweit sie nicht gesetzlich in dieser Aufsichtsbefugnis beschränkt ist, für rechts- oder zweckwidrig befundene Verordnungen der untergeordneten Behörde aufheben. Sodann unterliegen, sofern nicht gesetzlich etwas anderes bestimmt ist — wie in Preussen bezüglich der königlichen Verordnungen, deren Gültigkeit nur von den Kammern geprüft werden darf (Verf.-Urk.-Art. 106), oder in Oldenburg, wo die gleiche Bestimmung für alle gehörig verkündeten Verordnungen gilt (Verf.-Urk.-Art. 141 § 2) — alle zur richterlichen Kognition gelangenden Verordnungen der richterlichen Nachprüfung hinsichtlich ihrer materiellen wie formellen Gesetzmässigkeit. Stellt sich heraus, dass diese nach der einen oder anderen Richtung hin nicht vorhanden ist, so hat der Richter der Verordnung die Anwendung im vorliegenden Falle zu versagen; der formelle Fortbestand der bemängelten Verordnung wird durch solche richterliche Feststellung ihrer Gesetzwidrigkeit jedoch nicht berührt.

VII. Jede Verordnung kann abgeändert oder aufgehoben werden a) durch ein formelles Gesetz, b) soweit nicht etwas anderes bestimmt, z. B. im delegierenden Gesetze angeordnet ist, dass die einmal erlassene Verordnung nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden darf, durch eine neue Verordnung dessen, der die erste erlassen hat, c) durch die der verordnenden Stelle vorgesetzte Behörde.

VIII. Nach Entwicklung dieser allgemeinen Grundsätze über die Verordnungen ist für die wichtigsten Arten derselben in einzelnen noch folgendes zu bemerken:

1. **Dienstanweisungen, Instruktionen oder Reglements** d. h. Anweisungen über den formellen Dienstbetrieb wie über die Anwendung und Auslegung der Gesetze kann jede Verwaltungsstelle ohne besondere Ermächtigung an die ihr untergeordneten Verwaltungsbehörden und Beamten erlassen. Dieses Recht sowie die Pflicht der angewiesenen Stellen, solchen Anweisungen nach zu handeln, folgt aus der Über- und Unterordnung der Verwaltungsorgane; die Beobachtung solcher Anweisungen ist Prästierung des dienstlichen Gehorsams, ihre Nichtbefolgung kann disziplinarisch gehandelt werden. Für die Untertanen gelangen diese Anweisungen nur mittelbar zur Wirksamkeit, indem die Verwaltungsbehörden sich bei ihrer Tätigkeit nach ihnen richten. Die Gerichte sind an die in solchen Anweisungen enthaltenen Gesetzesauslegungen nie gebunden, da sie zur selbständigen Auslegung der Gesetze berechtigt wie verpflichtet sind. Und darin liegt der politische Grund dafür, dass gesetzesauslegende Anweisungen regelmässig nicht von dem Landesherrn selbst, sondern von den Behörden, besonders von den Ministern, erlassen werden; die stets mögliche Reprobierung der in ihnen gegebenen Auslegung durch die Gerichte schädigt zu leicht das Ansehen der höchsten Stelle. In älterer, namentlich vorkonstitutioneller Zeit begegnen

⁹⁾ Wenn z. B. in mehreren deutschen Einzelstaaten gesetzlich schlechthin vorgeschrieben ist, dass landesherrliche Verordnungen in der Gesetzsammlung zu publizieren sind, so gilt dieses auch für die landesherrlichen Verwaltungsverordnungen. Und wenn die oben gen. Präsidial-Vdg. 26. Juli 1867 bestimmt, dass „sämtliche Anordnungen und Verfügungen“ des Kaisers im Reichsgesetzblatt verkündet werden sollen, so gilt dieses gleichfalls wie für die Rechts- auch für die Verwaltungsverordnungen. Allerdings werden reine Verwaltungsverordnungen, selbst wenn gesetzlich ihre Publikation durch das Gesetzblatt vorgeschrieben ist, für Behörden und Beamte, an die sie sich richten, infolge ihrer dienstlichen Gehorsampflicht auch ohne diese Publikation verbindlich, sobald sie ihnen nur im Dienstwege bekannt gegeben sind; vgl. unten unter VIII, 1.

allerdings häufiger landesherrliche Verordnungen, die sich Instruktionen oder Reglements nennen,¹⁰⁾ aber auch diese enthalten regelmässig keine Anweisungen zur Gesetzesauslegung, regeln vielmehr Geschäftsgang und Kompetenz der Verwaltungsbehörden und sind so ihrem Inhalte nach wesentlich als Organisationsverordnungen zu qualifizieren (s. die flgde. Ziff. 2). Das Recht, an die Reichsbehörden und Reichsbeamten Anweisungen zu erlassen, steht an oberster Stelle dem Kaiser (nicht dem Bundesrate) als dem obersten Leiter der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung und Dienstherrn aller Reichsbeamten zu. Den Behörden der Einzelstaaten können Reichsorgane Dienst-anweisungen nicht erteilen, da jene in keiner dienstlichen Unterordnung zum Reiche und zu den Reichsbehörden stehen. Um aber eine einheitliche Handhabung und Auslegung der Reichsgesetze seitens der Verwaltungsbehörden der Einzelstaaten zu sichern, kann der Bundesrat auf Grund des Art. 7 Ziff. 2 der R.-Verf. die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen „allgemeinen Verwaltungsvorschriften“ beschliessen. Die Regierungen der Einzelstaaten sind dann verpflichtet, für die Durchführung dieser Verwaltungsvorschriften zu sorgen, und tun dieses, indem sie an ihre Landesbehörden entsprechende Dienstweisungen und Instruktionen erlassen.

2. Organisationsverordnungen sind Verordnungen, welche die Errichtung von Behörden, deren Zusammensetzung und innere Gestaltung wie auch deren Kompetenzen im Verhältnis zu einander und zu den Untertanen zum Gegenstande haben. Die Frage, ob und wie weit überhaupt Behörden im Wege der Verordnung geschaffen und organisiert werden können, ist nach den oben unter II erörterten Grundsätzen dahin zu beantworten, dass dieses ohne besondere gesetzliche Ermächtigung nur zulässig ist, wenn die anzuordnende Einrichtung keine über den Rahmen des Verwaltungsapparates hinausgehende Wirkung haben soll.¹¹⁾ Handelt es sich also um organisatorische Anordnungen, die nicht lediglich Interna des Verwaltungsbetriebes betreffen, vielmehr auch in die Rechtsverhältnisse der Regierten eingreifen, indem sie Rechte und Pflichten dieser zur Entstehung bringen, wie dieses stets bei der Errichtung neuer Arten von Behörden der Fall ist, die Herrschaftsrechte gegenüber den Untertanen ausüben, oder denen gegenüber die Untertanen einen Rechtsanspruch auf bestimmte formelle Erledigung ihrer Angelegenheiten haben sollen, so können solche nur im Wege der Gesetzgebung getroffen werden, sofern nicht auf diesem eine Delegation erteilt ist. Ausserdem kann selbstverständlich wegen der Wirkung des formellen Gesetzes keine auf einem solchen beruhende organisatorische Einrichtung, auch wenn sie nur interne Bedeutung hat, auf dem Wege der Verordnung abgeändert werden, wie dieser auch dort schlechthin ausgeschlossen ist, wo die Organisation bestimmter Behörden¹²⁾ oder deren Veränderung¹³⁾ ausdrücklich der formellen Gesetzgebung vorbehalten ist. Eine mittelbare Schranke des organisatorischen Verordnungsrechtes endlich bildet das Budgetrecht der Volksvertretung, indem organisatorische Einrichtungen, die dem Staate Kosten verursachen, nur getroffen werden können, wenn die erforderlichen Ausgaben in dem Etat oder einem anderen Gesetze bewilligt sind. In den hier nach gezogenen Grenzen steht der Erlass von Organisationsverordnungen in den Einzelstaaten den Landesherren zu, und zwar sind diese, vermöge der allgemeinen verfassungsmässigen Ermächtigung zum Erlasse von Ausführungsverordnungen, auch befugt, organisatorische Einrichtungen ins Leben zu rufen, die die Rechtsbeziehungen der Regierten tangieren. Über die Organisation von Behörden, und zwar von Reichs- wie von Landesbehörden (z. B. Zollämter), die zur Ausführung von Reichsgesetzen erforderlich sind, beschliesst, sofern nicht reichsgesetzlich etwas anderes be-

¹⁰⁾ Z. B. in Preussen die Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen 23. Okt. 1817, die Instruktion für die Oberpräsidenten 31. Dez. 1825; in Württemberg die Instruktion für die Kreisregierungen 21. Dez. 1819.

¹¹⁾ Wie Bureaus, technische Institute, Beiräte der Behörden z. B. Volkswirtschafterrat, Eisenbahnräte.

¹²⁾ Wie die der Gerichte in Preussen schon durch die Verf.Urk. Art. 89. Heute sind die Grundlagen der Gerichtsorganisation für das ganze Reich durch das Ger.Verf.Ges. 27. Jan. 1877 reichsgesetzlich normiert.

¹³⁾ Vgl. z. B. Preuss. Ausf.Ges. z. Ger.Verf.Ges. 24. April 1878 § 21 „Die Sitze und Bezirke der Amtsgerichte werden durch Königliche Verordnung bestimmt. Dieselben können nach dem 1. Oktober 1882 nur durch Gesetz verändert werden“.

stimmt ist, der Bundesrat.¹⁴⁾ Auf Grund besonderer reichsgesetzlicher Ermächtigungen ist aber zur Ausübung des organisatorischen Ordnungsrechtes mehrfach der Kaiser berufen, dem die R.-Verf. selbst dieses bereits für ganze Verwaltungsgebiete, nämlich für die Post und Telegraphie, für die Kriegsmarine und, in gewissem Umfange, auch für die Verwaltung des Landheeres (Art. 50, 53, 63) übertragen hat. Zur Inkraftsetzung der organisatorischen Verordnungen, welche lediglich Interna des Verwaltungsbetriebes regeln, genügt, wie bei allen Dienstanweisungen, die Mittheilung an die beteiligten Stellen im Verwaltungswege; soweit organisatorische Verordnungen dagegen in die Rechtslage der Untertanen eingreifen, bedürfen sie als Rechtsverordnungen einer Verkündung, s. oben S. 296.

3. Den Organisationsverordnungen verwandt sind die *Anstaltsordnungen*, auch *Regulative*, *Reglments*, *Hausordnungen*, *Statuten* genannt, die die innere Verwaltung der öffentlichen (Staats- und Kommunal-) Anstalten (wie Post, Staatseisenbahnen, Schulen, Museen, Bibliotheken, Krankenhäuser, Sparkassen, Schlachthäuser u. a.) wie deren Benutzung durch das Publikum regeln. Der Erlass solcher Anstaltsordnungen steht den der betreffenden Anstalt vorgesetzten Behörden zu. Die Anstaltsordnung ist inhaltlich einmal Dienstanweisung für das Anstaltspersonal und bindet dieses aus seiner Dienststellung heraus. Sie ist aber nicht nur Dienstanweisung. Sie richtet sich auch an die Benutzenden. Allein auch soweit sie das Verhalten und die Ansprüche dieser normiert, ist sie, solange sie sich auf dem Boden des geltenden Rechtes bewegt, Verwaltungsverordnung. Sie greift nicht gebietend in die Rechtslage der Regierten ein, setzt vielmehr nur im Rahmen der geltenden dispositiven Normen die Bedingungen fest, unter denen Interessenten zur Anstaltsbenutzung zugelassen werden sollen. Diese Festsetzungen sind aber da, wo kein Zwang zur Benutzung der Anstalt besteht, für die Benutzer verbindlich, weil sie sich ihnen mit Inanspruchnahme der Anstalt freiwillig unterworfen haben; wo aber ein Zwang besteht (Schulzwang, Postzwang, Schlachthauszwang), der nur durch Gesetz eingeführt werden kann, da zwingt die gesetzliche Norm, die zur Benutzung zwingt, zugleich zur Unterwerfung unter die Anstaltsordnung. Soll in einer Anstaltsordnung der Boden des gemeinen Rechtes verlassen, z. B. dienach diesem bestehende Haftung der Anstalt ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, so bedarf es dazu gesetzlicher Ermächtigung.¹⁵⁾ Die regulären Anstaltsordnungen, welche keine neuen Rechtssätze enthalten, bedürfen als Verwaltungsverordnungen keiner Verkündung im oben S. 289 angegebenen Sinne, jedoch ist jedem Interessenten die Möglichkeit zu geben, von ihrem Inhalte, wenigstens soweit er Rechte und Pflichten der Benutzer betrifft, Kenntnis zu nehmen, da sie jeden ergreifen, der die Anstalt in Anspruch nimmt. Sie werden daher regelmässig von vornherein durch Anschläge in der Anstalt, Veröffentlichungen in Zeitungen, Mittheilung beim Eintritte in die Anstalt und auf andere geeignete Weise den interessierten Kreisen bekanntgegeben.

4. *Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen* sind Verordnungen, welche der Durchführung eines Gesetzes dienen. Sie sind immer unselbständige Verordnungen in dem Sinne, dass sie an ein bestimmtes Gesetz anschliessen und auch in ihrer Existenz von dem Fort-

¹⁴⁾ Seine Zuständigkeit folgt aus Art. 7 Ziff. 2 R.-Verf. („Einrichtungen“) oder, wenn man mit Anshütz Encykl. S. 163 annimmt, dass hier nicht unmittelbare Reichsorgane sondern einzelstaatliche Organe gemeint seien, was die Reichsbehörden anlangt, doch aus der allgemein für seine Zuständigkeit sprechenden Vermutung (oben S. 296). Ebenso im wesentlichen Zorn a. a. O. S. 291; v. Seydel, Komm. S. 142; Arndt, Verordnungsgr. S. 155; Laband St.R. II S. 346 u. a. Anders dagegen bes. Loening a. a. O. S. 56 u. G. Meyer St.R. S. 603, die im Widerspruche mit Art. 7 Ziff. 2 R.-Verf. dem Kaiser auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung eine Organisationsbefugnis beilegen.

¹⁵⁾ Eine solche gibt z. B. das Reichspostgesetz § 50, auf Grund dessen dann die vom Reichskanzler erlassene Postordnung (die Anstaltsordnung für die Post) unter anderem in § 18 XX von den allgemeinen Grundsätzen über die Schadensersatzleistung abweichende Normen über die Haftung der Postverwaltung für Postauftragssendungen aufgestellt hat. Die weiterbreitete Meinung, als ob auch solche das geltende Recht abändernde Normen mit der Benutzer verbindender Wirkung ohne besondere gesetzliche Ermächtigung in die Anstaltsordnungen aufgenommen werden könnten, da es sich einfach um Formulierung der Vertragsbedingungen handle, ist falsch, weil die Benutzung öffentlicher Anstalten garnicht auf Grund von Verträgen erfolgt. Darüber besonders O. Mayer a. a. O. II S. 319 328 ff., 330 ff.

bestande dieses Gesetzes abhängig sind. Inhaltlich können sie Anordnungen treffen, welche die Handhabung des Gesetzes durch die Behörden regeln, oder organisatorische Vorschriften oder auch Normen aufstellen, die sich an die Regierten richten und deren durch das auszuführende Gesetz gefordertes Verhalten näher bestimmen. Sie können also materiell Dienstanweisungen, Organisationsverordnungen oder Rechtsverordnungen sein, wie auch verschiedenen dieser Verordnungsgruppen gleichzeitig angehören. Soweit sie sich als Dienstanweisungen oder Organisationsverordnungen qualifizieren, gilt von ihrem Erlasse das vorstehend unter 1 und 2 Bemerkte. Soweit sie Rechtssätze aufstellen, können sie nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden. Eine solche ist aber in den deutschen Einzelstaaten regelmässig bereits durch die Verfassung dem Landesherrn, und zwar ganz allgemein erteilt, indem sie ihm schlechthin die Befugnis zuspricht, die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen.¹⁴⁾ Die Reichsverfassung enthält eine derartige allgemeine Ermächtigungsklausel nicht. Benötigt daher ein Reichsgesetz zu seiner Ausführung einer Rechtssätze aufstellenden Verordnung, so muss stets das Gesetz selbst die Ermächtigung zum Erlasse solcher Verordnung erteilen; erteilt es diese, ohne gleichzeitig ein bestimmtes Reichsorgan mit dem Erlasse der Verordnung zu beauftragen, so steht dieser auf Grund der allgemein für seine Zuständigkeit sprechenden Präsumtion dem Bundesrate zu. Ebenso wie zu Reichsgesetzen können auch zu elsass-lothringischen Landesgesetzen Ausführungsverordnungen, die Rechtsvorschriften enthalten, nur auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden; zuständig zu ihrem Erlasse ist, wenn das ermächtigende Gesetz nicht anderes bestimmt, der Kaiser. Was aber weiter die Frage anlangt, welche Grenze sachlich der Rechtssetzung in Ausführungsverordnungen gezogen ist, so ist diese dahin zu beantworten, dass in einer auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassenen Ausführungsverordnung alle zur Durchführung des auszuführenden Gesetzes erforderlichen Rechtssätze aufgestellt werden können. In der Ausführungsverordnung können nicht nur die im Gesetze in allgemeiner Fassung gegebenen Rechtsnormen ins Detail ausgeführt wiederholt, sondern auch neue, die gesetzlichen ergänzende Rechtsnormen aufgestellt werden, welche den Vollzug des Gesetzes im Sinne des Gesetzgebers sicherstellen.¹⁵⁾ Die Ausführungsverordnung hat aber lediglich die Bestimmung, der Vollziehung des betreffenden Gesetzes zu dienen, daher darf sie nichts bestimmen, was nicht innerhalb des Zweckes liegt, den der Gesetzgeber mit diesem Gesetze verfolgt; sie muss jedoch andererseits, wenn sie ihre Aufgabe wirklich erfüllen soll, alles bestimmen dürfen, was die Realisierung des gesetzgeberischen Willens fördert und sichert, also auch Pflichten den Regierten auferlegen können, die in dem Gesetze nicht vorgesehen, aber doch im Interesse der gesicherten Durchführung des Gesetzes geboten sind. Ob und inwieweit eine Verkündung der Ausführungsverordnung erforderlich ist, richtet sich nach ihrem Inhalte; vgl. oben S. 296.

5. **Polizeiverordnungen** oder Polizeistrafverordnungen, in manchen Einzelstaaten auch „polizeiliche Vorschriften“ genannt,¹⁶⁾ sind Verordnungen, in denen im polizeilichen Interesse die Untertanen zu Handlungen oder Unterlassungen unter Strafaudrohung verpflichtet werden. Alle Polizeiverordnungen sind Rechtsverordnungen und dürfen daher nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden. Fast alle Einzelstaaten wie auch das Reich haben

¹⁴⁾ Vgl. z. B. preuss. Verf. U. Art. 45 „Er (d. König) befiehlt die Verkündung der Gesetze und erlässt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen“; würtemb. Verf. U. § 89: „Der König hat aber das Recht, ohne Mitwirkung der Stände die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstalten zu treffen“; sächs. Verf. U. § 87: „Der König . . . erteilt die zu deren (der Gesetze) Vollziehung und Handhabung erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Verfügungen und Verordnungen“. Ähnlich bad. Verf. U. § 66, hess. § 73, braunsch. § 101 u. a.

¹⁵⁾ Ebenso Laband St. R. II S. 81; Rosina a. O. S. 35; Anschütz, Encykl. S. 607 u. a.; anders dagegen besonders Loening, Verw. R. S. 228 ff. und Jellinek a. O. S. 379, die von den Ausführungsverordnungen noch die *Ergänzungsverordnungen* unterscheiden, für diese stets Delegation durch ein spezielles Gesetz verlangen, den auf Grund der allgemeinen Ermächtigungen der Verfassungen erlassenen Ausführungsverordnungen dagegen grundsätzlich die Kraft, neue Rechtssätze zu erzeugen, absprechen.

¹⁶⁾ So in Bayern alle Polizeiverordnungen mit Ausnahme der königlichen (vgl. oben S. 293 Anm. 1), in Baden die der Bezirksverwaltungs- und Ortspolizeibehörden.

solche Ermächtigungen erteilt, und zwar dieses sowohl an seine eigenen Organe wie an Polizeibehörden der Einzelstaaten, welche letzteren auf Grund solcher Delegation polizeiliche Normen setzen, die materiell Reichsrecht sind (vgl. oben S. 296 Ziff. IV a. E.). Inhaltlich weichen diese Ermächtigungen vielfach von einander ab; besonders folgende Unterschiede treten hervor: a) Die Ermächtigung ist eine allgemeine oder spezielle, je nachdem sie die Polizeibehörde ganz allgemein, d. h. soweit ihre polizeiliche Zuständigkeit reicht, oder nur für bestimmte im Gesetze ausdrücklich bezeichnete Einzelmaterien zum Erlassen von Strafverordnungen ermächtigt; b) die Ermächtigung legt weiter der Polizeibehörde entweder die Befugnis bei, sowohl die polizeilich strafbaren Tatbestände zu fixieren wie auch innerhalb gesetzlich festgelegter Grenzen die Strafen anzudrohen, oder nur das Recht, die Tatbestände zu formulieren, die einer durch Gesetz bereits festgesetzten Strafe unterstellt werden sollen. — Die Gesetzgebungen der deutschen Einzelstaaten haben sich meist prinzipiell für eine dieser Delegationsarten entschieden und die andere nur ausnahmsweise angewandt. In den Staaten Bayern, Württemberg und Baden, die umfassende Kodifikationen des Polizeistrafrechtes in ihren Polizeistrafgesetzbüchern besitzen, sind den Polizeibehörden nur spezielle Ermächtigungen erteilt, und auch diese gehen nur auf genauere Bestimmung des gesetzlich im allgemeinen fixierten Tatbestandes, nicht auch auf die Straffestsetzung, die im Gesetze selbst enthalten ist. Nur für Fälle dringender Gefahr sind in Bayern dem Könige, in Baden den höheren Verwaltungsbehörden allgemeine, und dann auch auf die Straffestsetzung sich erstreckende Delegationen erteilt (bayer. Pol.Str.G.B. Art. 9, bad. Pol.Str.G.B. § 29). In Preussen, Sachsen, Hessen und den meisten anderen norddeutschen Staaten dagegen sind die Polizeibehörden grundsätzlich ermächtigt, im sachlichen Gesamtumfange ihres polizeilichen Wirkungskreises Polizeiverordnungen zu erlassen, wie auch die Strafen innerhalb der gesetzlich gezogenen Grenzen festzusetzen. Spezielle Delegationen bilden hier vereinzelte Ausnahmen (vgl. unten S. 302). Das Reichsrecht hat regelmässig (z. B. in der Gewerbeordnung §§ 120 e, 147 und im Strafgesetzbuche § 145) nur spezielle Ermächtigungen und auch nur die Befugnis, den Tatbestand zu formulieren, erteilt; nur die Bundeskonsuln und für die Schutzgebiete den Reichskanzler und dessen Subdelegatäre hat es¹⁹⁾ allgemein ermächtigt, innerhalb ihres polizeilichen Wirkungskreises Polizeiverordnungen, und zwar auch mit der Befugnis selbständiger Straffestsetzung, zu erlassen — überhaupt nicht um selbständige reichsrechtliche Delegationen, sondern um Verweisung auf landesgesetzliche Delegationen handelt es sich richtiger Ansicht nach bei dem sog. Blankettstrafgesetzen. In Elsass-Lothringen ist nach dem fortgeltenden französischen Rechte die Delegation überall auf die Tatbestandsformulierung beschränkt, im übrigen ist die der Bezirkspräsidenten eine generelle, die der Ortspolizeibehörden eine spezielle, jedoch so umfassende, dass sie tatsächlich einer allgemeinen gleichkommt. Die deutsche Gesetzgebung hat weiter dem Ministerium Spezialdelegationen für Berg-, Jagdpolizei u. a. erteilt.

Selbstverständlich findet alles Polizeiverordnungsrecht seine Grenze am polizeilichen Interesse, das stets nur auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und die Abwehr der der Allgemeinheit und den Einzelnen drohenden Gefahren gerichtet ist. Daher können auch Polizeibehörden, die ganz allgemein zum Erlassen von Polizeiverordnungen ermächtigt sind, von ihrem Verordnungsrechte nur da Gebrauch machen, wo es sich um den Schutz gerade dieser Interessen handelt; und nicht auch — sofern ihnen eine solche Befugnis nicht etwa, wie neuerdings in Preussen durch das Ges. gegen Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden 2. Juni 1902, ausdrücklich beigelegt ist — um die Durchsetzung anderer, etwa pflegerischer oder finanzieller Verwaltungsinteressen zu sichern. Eine weitere Grenze, die dem möglichen Inhalte aller Polizeiverordnungen gezogen ist, ergibt sich daraus, dass ihre Rechtsvorschriften lediglich auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung verbindlich sind. Die Polizeiverordnung darf daher keine Bestimmungen enthalten, die über diese Ermächtigung hinausgehen, insbesondere, soweit die Ermächtigung nicht etwas anderes gestattet, keine Normen, die mit übergeordneten Rechtsvorschriften, wie es vor allem die Gesetze und die Polizeiverordnungen höherer Polizeibehörden sind, in Widerspruch stehen. Um die Innehaltung dieser Grenze zu sichern, sind die niederen Polizeibehörden gesetzlich verpflichtet, ihre Verordnungen alsbald der höheren Polizeibehörde zur Kenntnisnahme vorzulegen, die die Verordnung eventuell ausser Kraft setzen kann

¹⁹⁾ Reichsgesetz über die Konsulargerichtsbarkeit 7. April 1900 § 61; Schutzgebietgesetz 25. Juni 1900 § 16.

(vgl. oben S. 297 Ziff. VII, c); oder es ist sogar das Inkrafttreten der Polizeiverordnung der niederen Behörde davon abhängig gemacht, dass die höhere die Verordnung bestätigt, oder doch binnen bestimmter Zeit keinen Widerspruch gegen sie erhebt. Endlich findet das Polizeiverordnungsrecht der Landesbehörden noch eine allgemeine Grenze an dem Reichsrechte, indem ihm durch dieses d. h. durch Reichsgesetze oder Reichsverordnungen bereits mit Strafe bedrohte Handlungen und Unterlassungen entrückt sind (Einf. G. z. Str. G. B. § 2), und weiter auch das Reichsrecht die Arten und das Maximum der in Polizeiverordnungen anzudrohenden Strafen bestimmt hat (das. § 5).

Was die zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigten Behörden anlangt, so sind in den Einzelstaaten und ebenso im Reichslande gewöhnlich alle mit der Polizeiverwaltung betrauten Behörden auch zum Erlasse von Polizeiverordnungen innerhalb ihres Amtsbezirkes ermächtigt. Allerdings nicht überall in gleicher Weise. Während in den Mittelstaaten die Landesherren und Minister gegenständlich in demselben Umfange ermächtigt sind, Polizeiverordnungen zu erlassen, wie die mittleren und unteren Polizeibehörden, stehen die Gesetzgebungen Preussens und einiger norddeutscher Kleinstaaten (z. B. Braunschweig) wie auch das in Elsass-Lothringen massgebende französische Recht auf dem Standpunkte, dass die von den Zentralbehörden zu erlassenden Strafvorschriften in der Regel auf dem Wege der Gesetzgebung gegeben werden sollen, und haben daher dem Landesherrn überhaupt keine Ermächtigung erteilt, den Ministern — unter Verlassung des sonst von ihnen anerkannten Grundsatzes der allgemeinen Ermächtigung — nur wenige spezielle Delegationen. In manchen Staaten (Preussen, Hessen, Württemberg, Baden u. a.) sind ausser den Polizeibehörden auch Organe der Selbstverwaltung an der Ausübung des Polizeiverordnungsrechtes beteiligt, indem jene nur mit Zustimmung oder doch nur nach Vernehmung gewisser Selbstverwaltungskollegien ihre Strafvorschriften erlassen dürfen. Das Reich hat in seinen zahlreichen Delegationen bald den Kaiser, bald den Bundesrat, bald den Reichskanzler oder andere Reichsbehörden (z. B. Marinestationschefs), bald auch die Einzelstaaten schlechthin oder bestimmte einzelstaatliche Behörden ermächtigt.

Alle Polizeiverordnungen bedürfen als Rechtsverordnungen der Verkündigung. Diese ist gewöhnlich gesetzlich dahin geordnet, dass für die Polizeiverordnungen der höheren Polizeibehörden die Bekanntmachung im Gesetzblatte oder im Regierungs- bzw. Kreisamtsblatte vorgeschrieben ist, während die Regelung der Publikation der Polizeiverordnungen der niederen Polizeiorgane den Aufsichtsbehörden dieser überlassen ist, die auch eine Bekanntmachung in bestimmten Organen der Tagespresse vorschreiben können.²⁰⁾

6. *Notverordnungen* sind Verordnungen mit Gesetzeskraft (oben S. 295; auch gesetzvertretende Verordnungen genannt), die auf Grund verfassungsmässiger Ermächtigung vom Staatsoberhaupte erlassen werden können in Fällen, in denen das Staatsinteresse schleunigst einen Akt der Legislation fordert, dieser sich jedoch nicht so schnell, wie es nötig ist, herbeiführen lässt. In den meisten deutschen Einzelstaaten mit monarchischer Verfassung sind diese Verordnungen in dem Staatsgrundgesetze vorgesehen.²¹⁾ Das sog. Notverordnungsrecht der bayerischen Krone jedoch, welches nicht in der Verfassungsurkunde sondern im bayerischen Polizeistrafgesetzbuche Art. 9 geregelt ist, ist kein Notverordnungsrecht in dem hier verstandenen Sinne. Es ist lediglich ein ausserordentliches Polizeiverordnungsrecht des Königs, das sich im Rahmen der bestehenden Gesetze zu halten hat (Art. 10 das.) und nur, was die Voraussetzungen und die Formalien seiner Ausübung anlangt, mit dem Notverordnungsrechte der anderen Einzelstaaten in Parallele zu stellen ist. Überall ist für den Erlass einer Notverordnung gefordert, dass sie durch die Umstände dringend geboten ist; ein Erfordernis, dessen Vorhandensein allerdings der Verordnungsberechtigte allein nach freiem Ermessen zu beurteilen hat. Im übrigen ist das Notverordnungsrecht wesentlich verschieden in Preussen, Sachsen und den norddeutschen Kleinstaaten einerseits und in Württemberg und Baden andererseits gestaltet, während das hessische Recht sich in der Mitte zwischen beiden

²⁰⁾ Vgl. z. B. das preuss. Landesverwaltungs-ges. 30. Juli 1883 §§ 140, 144 Abs. 2 und die Pol. Str. Ges. Bücher Bayerns Art. 11, Württembergs Art. 55, Badens Art. 27.

²¹⁾ Die Verf. Urk. der freien Städte kennen kein Notverordnungsrecht.

Gruppen hält. Nach den Verfassungen der zuerst genannten Staaten dürfen Notverordnungen nur erlassen werden, wenn die Volksvertretung nicht versammelt ist, indem diese Gesetzgebungen davon ausgehen, dass anderenfalls sich ja der Weg der Gesetzgebung ohne weiteres beschreiten lässt. Weiter bedürfen die Notverordnungen nach den meisten dieser Verfassungen der Gegenzeichnung des gesamten Staatsministeriums, das damit die Verantwortung für sie dem Landtage gegenüber übernimmt. Sie sind sodann inhaltlich dahin beschränkt, dass sie keine Bestimmungen enthalten dürfen, die der Verfassung, bisweilen (z. B. im Kgr. Sachsen, Grossh. Sachsen, Reuss j. L.) auch keine, die dem Wahlgesetze zuwiderlaufen. Sie sind stets — auch wenn sie, was möglich ist, keine Rechtssätze enthalten, also materiell Verordnungsverordnungen sind — wie die formellen Gesetze zu publizieren. Und sie sind endlich dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Erteilt dieser die Genehmigung, so bleibt die Verordnung als vollwertiges Gesetz, zu dem beide gesetzgebende Faktoren zugestimmt haben, in Kraft. Verweigert er sie, so tritt nach einigen Verfassungen (z. B. Grossh. Sachsen, Sachsen-Koburg-Gotha, Braunschweig) die Verordnung ohne weiteres ausser Kraft, während andere (z. B. Oldenburg, Schwarzburg-Sond.) bestimmen, dass die Regierung sie sofort wieder aufzuheben hat. Sagt die Verfassung überhaupt nichts über die Wirkung der Verweigerung der Zustimmung (z. B. Preussen, Kgr. Sachsen, Reuss ä. u. j. L.), so ist anzunehmen, dass mit ihr die Verordnung ohne weiteres ausser Kraft tritt, da sie unter der Voraussetzung der Zustimmung des Landtages erlassen ist;²³⁾ nur für Preussen ist diese Deduktion unzutreffend, indem ihr hier die positive Bestimmung des Art. 106 Verf.-Urk. entgegnetritt, nach dem alle gehörig publizierten königlichen Verordnungen, also auch die Notverordnungen, so lange verbindlich sind, bis ihre Aufhebung durch die Staatsregierung gehörig bekannt gemacht ist. Der Wegfall der Notverordnung wirkt nur für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit; deshalb bestehen die unter ihrer Herrschaft entstandenen Rechtsverhältnisse fort und sind nach ihr zu beurteilen. Durch die Notverordnung aufgehobene Gesetze treten mit ihrem Wegfalle von selbst wieder in Kraft. In Hessen ist das Notverordnungsrecht insofern ein etwas freieres, als es auch bei versammelten Landständen ausgeübt werden darf, als weiter die Notverordnung diesen zur Genehmigung nur vorgelegt werden muss, wenn sie nach Ablauf eines Jahres noch für längere Zeit oder bleibend fortbestehen soll (Ges. 15. Juli 1862), und auch eine Gegenzeichnung derselben durch alle Minister nicht vorgeschrieben ist; die Notverordnungen finden aber auch hier ihre Schranke an den Bestimmungen der Verfassungsurkunde und müssen von der Regierung aufgehoben werden, wenn sie dem Landtage vorgelegt und von diesem nicht genehmigt sind. In Baden und Württemberg dagegen ist dem Notverordnungsrechte überhaupt keine der vorbezeichneten Schranken gezogen: Notverordnungen dürfen hier nicht nur, ebenso wie in Hessen, auch bei versammeltem Landtage und unter Kontrasignatur eines Ministers erlassen werden, sie können hier auch Verfassungsvorschriften ändern und aufheben, und bedürfen keiner nachträglichen ständischen Genehmigung; die einmal erlassene Notverordnung gilt hier, bis der Landesherr in ihre Aufhebung willigt, selbst wenn die Stände die Voraussetzungen für ihren Erlass oder ihre Fortexistenz nicht für gegeben halten. Dem Reichsstaatsrechte ist das Institut der Notverordnung im allgemeinen unbekannt; es besteht jedoch für Elsass-Lothringen (Verf. Ges. 31. Mai 1911 Art. II § 23). Hier kann der Kaiser, während der Landtag nicht versammelt ist, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Diese sind wie alle Anordnungen, die der Kaiser als Träger der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen erlässt, vom Statthalter zu kontrasignieren. Sie finden inhaltlich ihre Schranke an den Bestimmungen des Verfassungsgesetzes, da dieses (Verf.-Ges. Art. III) nur im Wege der Reichsgesetzgebung, also nicht durch eine Notverordnung, geändert werden darf. Sie sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen und treten bei Versagung dieser ausser Kraft.

²³⁾ Die Frage ist jedoch bestritten, vgl. G. Meyer, St. R. S. 579¹⁰ u. betr. Sachsens bes. O. Meyer, St. R. des Kgr. Sachsen S. 183. Allerdings muss auch nach der oben vertretenen Ansicht die Regierung die Ablehnung der Zustimmung alsbald bekanntmachen, damit die Unwirksamkeit der Vdg. allgemein bekannt werde.