

an gerechnet, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist (Reichsgesetz vom 10. Juli 1879 § 47). Das Reich übt seine Gesetzgebung regelmässig innerhalb des ganzen Bundesgebietes aus, welches in dieser Beziehung als eine Einheit gedacht wird. Dagegen steht nichts im Wege, dass auch Reichsgesetze erlassen werden, welche sich nicht auf das ganze Bundesgebiet, sondern nur auf einzelne Theile desselben beziehen, einerlei ob dieselben mit den Grenzen der Einzelstaaten zusammenfallen oder nicht. Auch wirken viele Reichsgesetze über das Bundesgebiet hinaus; dahin gehören die Vorschriften über Verbrechen, welche im Auslande begangen werden, Reichsstrafgesetzbuch § 4 ff., die auf die Seeschifffahrt bezüglichen Gesetze und manche andere gesetzliche Bestimmungen, indem das deutsche Reich, wie jeder andere Staat, sich für befugt hält, seinen Angehörigen, auch wenn sie sich ausserhalb seines Gebietes aufhalten, für ihr Verhalten bindende Vorschriften zu ertheilen. Von welchem Termin ab solche Gesetze, ausserhalb des Bundesgebietes, in Kraft treten, muss in Ermangelung eines bestimmenden Reichsgesetzes, für den einzelnen Fall, nach der eigenthümlichen Beschaffenheit desselben beurtheilt werden.

§ 258.

III. Das Reichsverordnungsrecht.¹

Für die richtige Auffassung des Verordnungsrechtes ist die von Laband ausgeführte Unterscheidung zwischen Verordnungen im materiellen und Verordnungen im formellen Sinne ebenso wichtig wie für die Gesetze. Verordnungen im materiellen Sinne sind blosse Verwaltungsvorschriften, welche die Verwaltung sich selber giebt, Instruktionen für die Behörden, denen sie kraft ihrer dienstlichen Unterordnung zu gehorchen haben; Verordnungen im formellen Sinne enthalten eigentliche Rechtssätze, welche sich an die Unterthanen wenden und welche diese kraft ihrer Unterthanenpflicht zu befolgen haben, die aber ausnahmsweise, kraft einer positiven Verfassungsbestimmung, auf dem Verordnungswege zu Stande kommen können (B. I. § 167 S. 525).

Die deutsche Reichsverfassung enthält keinen allgemeingülti-

¹ Laband, B. II, § 59. 67. 68. G. Meyer, Lehrb. § 165. v. Rönne, II, 57 ff. Zorn, B. I, § 8, S. 125 ff. Besonders Seydel in Hirth's Annalen 1874, S. 1143. 1876, S. 11 ff. D. Adolf Arndt, das Verordnungsrecht des deutschen Reichs. Berlin und Leipzig 1854.

gen Satz, wonach wirkliche Rechtsvorschriften auf dem blossen Verordnungswege zu Stande kommen könnten. Der Artikel 5, welche zum Zustandekommen jedes Reichsgesetzes die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag fordert, bezieht sich auf alle an die Reichsangehörigen zur Befolgung gerichteten Rechtsvorschriften. Nach Reichsstaatsrecht müssen, wie Laband sagt, alle Gesetze im materiellen Sinne auch Gesetze im formellen Sinne sein. Grundsätzlich können alle Verordnungen, soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen eine Ausnahme begründen, nur Verwaltungsvorschriften im obigen Sinne enthalten. Es fragt sich nur, wem ein solches Ordnungsrecht im deutschen Reiche zusteht? Darüber giebt Artikel 7 Absatz 2 eine klare Entscheidung: »Der Bundesrath beschliesst über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetze etwas Anderes bestimmt ist«. Aus diesem Satze ergibt sich erstens, dass das Gebiet des Reichsverordnungsrechtes sich auf Vorschriften administrativer Natur beschränkt und auf solche Einrichtungen, welche zum Vollzuge der Reichsgesetze nöthig sind, zweitens, dass das regelmässige Organ der Ausübung dieses Ordnungsrechtes der Bundesrath ist, für welchen die Vermuthung streitet; drittens, dass dieses Ordnungsrecht aber auch durch besondere gesetzliche Vorschriften auf ein anderes Organ übertragen sein oder noch übertragen werden kann, ohne dass es dazu eines verfassungsändernden Gesetzes bedarf.

Nothverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, wie sie die meisten deutschen Landesverfassungen kennen (B. I. § 185), sind der deutschen Reichsverfassung unbekannt. Dagegen können die Faktoren der Reichsgesetzgebung anderen Organen ein weitergehendes Ordnungsrecht übertragen, welches mit seinem Inhalt in das Gebiet der materiellen Gesetzgebung eingreift. Solche Delegationen haben stattgefunden und können stets stattfinden:

1) an den Bundesrath, welcher an sich nur Verwaltungsvorschriften erlassen darf, durch Delegation aber ermächtigt werden kann, auf dem durch die Delegation genau bestimmten Gebiete wirkliche Rechtsvorschriften zu erlassen, welche sonst nur auf dem Wege der Gesetzgebung ergehen könnten;

2) an den Kaiser, entweder allein oder so, dass er an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden ist;

3) an den Reichskanzler;

4) an die Regierungen der Einzelstaaten. Ein solches delegirtes

Verordnungsrecht ist wesentlich verschieden von dem, den Einzelstaaten verbliebenen oder vorbehaltenen selbständigen Gesetzgebungsrechte. Wo den Landesregierungen ein solches Verordnungsrecht delegirt ist, werden dieselben nicht kraft eigenen Rechtes, sondern nur kraft einer vom Reiche übertragenen Befugniß thätig: sie handeln innerhalb der Sphäre des Reichsrechtes, nicht des Landesrechtes. Obgleich von einer einzelstaatlichen Regierung ausgegangen, hat doch eine solche Verordnung dem Landesrechte gegenüber die Kraft eines Reichsgesetzes, d. h. sie kann alle entgegenstehenden Bestimmungen des Landesrechtes, selbst einer Landesverfassung, ausser Kraft setzen. Während die eigene Landesgesetzgebung sich materiell und formell nach den Grundsätzen des Landesstaatsrechtes richtet, kann die Reichsgesetzgebung, bei der Delegation des Verordnungsrechtes an die Einzelstaaten, auch den Weg bestimmen, auf welchem derartige Verordnungen zu Stande kommen sollen. Es kann von Reichswegen vorgeschrieben werden, dass eine derartige Verordnung im Wege der Landesgesetzgebung, im Wege der landesherrlichen Verordnung oder durch Verordnung der obersten Regierungsbehörde erfolgen soll. Nur mangels solcher speciellen Festsetzung im delegirenden Reichsgesetze sind die einzelstaatlichen Regierungen hinsichtlich der Form der zu erlassenden Verordnung subsidiär an die landesgesetzlichen Normen gebunden, doch können diese nie hinsichtlich des materiellen Umfangs des Verordnungsrechtes maassgebend sein. »Hier ist vielmehr ausschliesslich entscheidend, welches Maass von Befugnissen das Reichsgesetz der Landesregierung überwiesen hat. Die Frage nach dem Umfang dieses Verordnungsrechtes ist eine reichsrechtliche, keine landesrechtliche«. (Am schärfsten auseinandergesetzt von Seydel in Hirth's Annalen 1874 S. 1145.)

Die Reichsverordnungen, welche nicht bloss Verwaltungsvorschriften an die Behörden enthalten, sondern wirkliche Rechtsvorschriften sind, müssen wie Reichsgesetze ausgefertigt und verkündigt werden. Der Artikel 2 der Reichsverfassung, welcher die Verkündigung der Reichsgesetze durch das Reichsgesetzblatt bestimmt, bezieht sich auf alle Gesetze im materiellen Sinne, also auch auf die Rechtsverordnungen des Reiches, sie werden erst bindend für die Reichsangehörigen, wenn sie im Reichsgesetzblatte verkündigt sind. Dasselbe gilt auch von dem in Artikel 2 vorgeschriebenen Anfangstermin des Inkrafttretens. Nur solche Verordnungen machen eine Ausnahme, deren Erlass von Reichswegen den Landesregierungen

delegirt ist. Diese, obgleich Reichsrecht, werden doch nach den Regeln des Landesstaatsrechtes verkündigt, wenn das delegirende Reichsgesetz nichts anderes vorgeschrieben hat.

§ 269.

IV. • Das Verhältniss der Reichs- und Landesgesetzgebung zu einander.¹

Im deutschen Reiche giebt es, seiner bundesstaatlichen Natur nach, eine doppelte Gesetzgebung, indem sowohl dem Reiche, als den Einzelstaaten ein Gesetzgebungsrecht zusteht. Die Gebiete, auf welchen sich diese beiden Gesetzgebungsgewalten bewegen, sind theils verfassungsmässig ganz geschieden, theils findet eine konkurrirende Thätigkeit beider auf denselben Gebieten statt. Es giebt Gebiete, welche ausschliesslich der Reichsgesetzgebung angehören, wo also die Gesetzgebung der Einzelstaaten vollständig ausgeschlossen ist. Dahin gehören theils solche Gegenstände, welche durch ihre Natur und Beschaffenheit nur der Reichsgesetzgebung angehören können, theils solche, welche durch ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung der Reichsgesetzgebung ausschliesslich überwiesen, der Landesgesetzgebung vollständig entzogen sind. So fallen lediglich der Reichsgesetzgebung anheim: die Verfassung, die Behördenorganisation, die Finanzwirthschaft des Reiches, die Gesetzgebung über die Kriegsmarine; in Betreff der Handelsmarine sind in Artikel 54 die Punkte angegeben, in Betreff deren das Reich allein gesetzliche Bestimmungen erlassen kann, die Gesetzgebung über das Heerwesen, Artikel 61, über das Zollwesen, Artikel 35, über die Besteuerung des im Bundesgebiet gewonnenen Salzes und Tabacks, bereiteten Branntweins und Biers und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers, endlich über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Staaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maassregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenzen erforderlich sind. In Betreff dieser Gebiete besteht kein Zweifel. Jeder Versuch, die Landesgesetzgebung auf dieselben auszudehnen, wäre verfassungswidrig und nichtig.

¹ Das Verdienst, dieses Verhältniss zuerst streng juristisch behandelt zu haben, gebührt R. Heinze, Das Verhältniss des Reichsstrafrechts zu dem Landesstrafrecht. Leipzig 1871. Derselbe im Gerichtssaal B. XXX. S. 566. I. a. band II, § 61. Derselbe bei Marquardsen, S. 91 ff. Zorn, B. I, § 7, S. 119.