Wilhelm Mößle

Die Verordnungsermächtigung in der Weimarer Republik

Die Praxis der Ermächtigungsgesetze in den ersten Jahren der Weimarer Republik wurde von den juristischen Fachleuten „als eine der auffälligsten Erscheinungen in der Entwicklung des jungen deutschen Parlamentarismus“¹ bzw. schlicht als Anmaßung und als „Unfug ohnegleichen“² empfunden. Die Tendenz, der Regierung weitgehende Ermächtigungen zu erteilen, erschien um so alarmierender, als die DDP im Reichstag ohnehin den Antrag eingebracht hatte, neben dem regulären Gesetzgebungsverfahren eine vereinfachte Form der Gesetzgebung einzuführen. Danach war vorgesehen, daß Reichsgesetze künftig auch von einem Ausschuß des Reichstags beschlossen werden konnten³. Seiner Intention nach hätte der Antrag eine Gesetzgebung hinter verschlossenen Türen ermöglicht.

Die Entwicklung zu einer vereinfachten Gesetzgebung und die Neigung, der Regierung weitgehende Ermächtigungen einzuräumen, blieb jedoch nicht auf das Deutsche Reich beschränkt. Ähnliche Tendenzen zeigten sich in den Nachbarstaaten Frankreich, Österreich, Tschechoslowakei und Polen und ließen den Schluß einer gewissen Zwangsläufigkeit zu, der sich auch andere Staaten offensichtlich nicht entziehen konnten⁴. Unter dem Blickwinkel eines internationalen Phänomens, von dem schließlich auch die Vereinigten Staaten nicht verschont blieben, stellt sich neben der spezifisch deutschen Problematik die umfassendere Frage nach einem strukturellen Wandel der parlamentarischen Demokratie und ihrer Gesetzgebung.

Die Weimarer Ermächtigungsgesetze

Zum Verständnis der Weimarer Ermächtigungsgesetze ist es hilfreich, einen Blick auf das zu Beginn des 1. Weltkriegs erlassene Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914 zu werfen. Der Reichstag stimmte an diesem Tag nicht nur geschlossen für die Bewilligung der Kriegskredite, sondern räumte der Reichsregierung darüber

¹ Fritz Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 13 (1925), S. 206.

² Heinrich Triepel, „Empfiehl es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen?“ in: Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages (Bamberg), hrsg. von dem Schriftführer-Amt der ständigen Reputation. Berlin und Leipzig 1922, S. 31 – im folgenden als „Triepel, Bericht“ zitiert; vgl. auch Carl Schmitt, Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der gesetzgeberischen Ermächtigungen (Legislative Delegationen), in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. VI, 1936, S. 263 – im folgenden zitiert als „Schmitt, Vergleichender Überblick“.

³ Verhandlungen des Reichstags, 1. Wahlperiode 1920, Bd. 365, Drs. 1381 und 1382 vom 27. Januar 1921; Antrag Schiffer.

⁴ Erwin Jacobi, Die Rechtsverordnungen, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 2, Tübingen 1932, S. 239.

hinaus die Befugnis ein, „während des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen“⁵. Auch wenn man den Kriegsverlauf zu diesem Zeitpunkt noch nach Wochen einschätzte, ist festzustellen, daß der Reichstag freiwillig eine Diktatur der Exekutive akzeptierte, die ihren Niederschlag in einer Vielzahl von Verordnungen zwischen dem 6. August 1914 und dem 7. November 1918 fand. Das Ermächtigungsgesetz lieferte die Rechtsgrundlage nicht nur für eine umfassende administrative Wirtschaftslenkung mit einschneidenden Bewirtschaftungsmaßnahmen von der Steuerung der Produktion bis zur Kontingentierung und Verteilung der verfügbaren Wirtschaftsgüter, sondern auch zu Maßnahmen, die die Währungs- und Finanzpolitik, das Zivil- und Arbeitsrecht sowie das Strafrecht und sogar das gerichtliche Verfahren betrafen⁶. Das deutsche Recht verdankt ihm den Zahlungs- und den Strafbefehl, die Kfz-Zulassung, aber auch die erstmalige Einführung der Sommerzeit. Staatsrechtlich wurde dem Gesetz der euphemistische Effekt „einer mehr absolutistisch-zentralistischen Gestaltung“⁷ des Staatslebens zugeschrieben, man hielt es insgesamt jedoch lediglich für eine kriegsbedingte Ausnahmeerscheinung ohne weitere verfassungspolitische Relevanz. Seine über die Kriegszeit hinausreichende und insofern epochale Bedeutung⁸ lag in der Vorbildwirkung, die es in der Weimarer Zeit für eine Serie von Ermächtigungsgesetzen entfaltete, insbesondere aber in der Vorstellung, daß nicht nur die staatliche Kriegswirtschaft, sondern auch das Management des Sozialstaates eine primäre, wenn nicht sogar originäre Angelegenheit der Exekutive, nicht des parlamentarischen Gesetzgebers sei.

Das Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914 erlosch verfassungsrechtlich am 10. Februar 1919. An diesem Tag verabschiedete die Weimarer Nationalversammlung, die sich vier Tage vorher konstituiert hatte, das „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“⁹. Es handelte sich um eine Übergangsverfassung, die das Staatsleben bis zum Erlaß der definitiven Verfassung notdürftig organisieren sollte. Das Gesetz übertrug der Nationalversammlung die Aufgabe, die künftige Reichsverfassung auszuarbeiten, aber auch – insoweit im Vorgriff auf den künftigen Gesetzgeber – „sonstige dringende Reichsgesetze zu beschließen“¹⁰. Damit schien der demokratisch-parlamentarische Regelfall der Gesetzgebung durch eine gewählte Repräsentativkörperschaft hergestellt. Die mit der Verfassung und der (Erzberger'schen) Finanzreform befaßte Nationalversammlung sah sich jedoch bereits einen knappen Monat später veranlaßt, auf das während des Krieges praktizierte Verfahren der Ermächtigungsgesetze zurückzugreifen. Im Stil des Gesetzes vom 4. August 1914 wurde der Reichsregierung in dem nur zwei Paragraphen enthaltenden „Gesetz zur Durchführung der Waffenstillstandsbedingungen“¹¹ eine

⁵ RGBl. 394, § 1 des genannten Gesetzes.

⁶ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 5, Stuttgart 1978, S. 69 ff.

⁷ Erwin Jacobi, *Das Ordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 39 (1920), S. 275 f.

⁸ Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 62 f.

⁹ RGBl. 169; vgl. Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. 5, S. 1077.

¹⁰ § 1 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt.

¹¹ Gesetz zur Durchführung der Waffenstillstandsbedingungen vom 6. März 1919, RGBl. 286; vgl. dazu auch Poetzsch, *Vom Staatsleben*, S. 206.

Blankovollmacht ausgestellt, die sie zur Anordnung derjenigen wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen ermächtigte, die sich zu dem genannten Zweck als notwendig erwiesen. Das nur wenige Wochen später erlassene „Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft“¹² stellte das republikanische Gegenstück zum Ermächtigungsgesetz von 1914 dar. Es ermächtigte die Reichsregierung, mit Zustimmung eines 28-köpfigen Ausschusses der Nationalversammlung, alle „gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Regelung des Übergangs von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft als notwendig und dringend“ erwiesen¹³. Im Reichstag war im Zusammenhang mit dem Gesetz die Rede vom Erlaß kleinerer Regelungen, denen keine grundsätzliche Bedeutung zukam. Tatsächlich erhielt die Reichsregierung die Möglichkeit, die künftige Wirtschaftsordnung im Weg der gouvernementalen Normsetzung vorwegzunehmen. Sie beschränkte sich auch keineswegs auf die wirtschaftliche Demobilmachung, sondern nutzte die erteilte Ermächtigung zur Errichtung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates, zur Gründung des Reichsamtes für Arbeitsvermittlung und zur Einrichtung des Reichswirtschaftsgerichts. Weder die Einrichtung eines berufsständisch organisierten Wirtschaftsparlaments im Vorgriff auf die künftige Reichsverfassung noch die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Wirtschaftsangelegenheiten wiesen einen notwendigen oder gar dringenden Bezug zum Abbau der Kriegswirtschaft auf¹⁴; es handelte sich vielmehr um eine Vorwegnahme wichtiger Institutionen der künftigen Wirtschaftsverfassung.

Das „Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft“ wurde zweimal verlängert. An diesen Verlängerungen ist bemerkenswert, daß der Reichstag den Handlungsspielraum der Exekutive zunehmend einengte. Die erste Verlängerung vom 3. August 1920 erlaubte nur noch Maßnahmen, die *ausschließlich* die Regelung der Überführung der Kriegs- in die Friedenswirtschaft zum Gegenstand hatten, die zweite Verlängerung führte die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Reichstagsausschusses ein und verlangte zudem eine Zweidrittelmehrheit für Bewirtschaftungsmaßnahmen. Der Reichstag reagierte damit auf den Vorwurf der interessenorientierten Besetzung des 28-köpfigen Ausschusses, dessen Mitglieder die Versorgung der Bevölkerung angeblich ihren eigenen Interessen unterordneten. Die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit hatte zur Konsequenz, daß letztlich nur noch politisch unstrittige Maßnahmen verabschiedet wurden. Die Beschränkung zeitigte deutliche Folgen im Gesetz- und Verordnungsblatt: Lediglich fünf Verordnungen wurden auf die verlängerte Ermächtigung gestützt. Der Reichstag schien aus eigener politischer Einsicht zum verfassungsrechtlichen Normalfall der Gesetzgebung zurückgekehrt zu sein. Allerdings nur für zwei Jahre. Denn der „Ruhrkampf“ löste bald eine zweite Welle von Ermächtigungsgesetzen aus.

¹² Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919, RGBl. 394. Das Gesetz enthielt lediglich zwei Paragraphen.

¹³ RGBl. 394, § 1 des genannten Gesetzes.

¹⁴ RGBl. 876, 1167; vgl. Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 5, S. 1089, wonach aufgrund dieses Gesetzes allein 78 gesetzestretende Verordnungen erlassen wurden, sowie die Aufzählung von Poetzsch, Vom Staatsleben, S. 207 ff.

Die Hoffnung, Wirtschaftsfachleute könnten die seit Monaten schwelende Reparationskrise bewältigen, hatte im November 1922 zu einem bürgerlichen Minderheitenkabinett unter dem parteilosen Generaldirektor der Hapag¹⁵, Wilhelm Cuno, geführt. Die in dieses Kabinett von Männern „mit diskontfähiger Unterschrift“¹⁶ gesetzten Erwartungen erfüllten sich nicht. Am 11. Januar 1923 marschierten französische und belgische Truppen in das Ruhrgebiet ein, um ihren Reparationsforderungen durch die Besetzung von „produktiven Pfändern“ Nachdruck zu verleihen. Die Reichsregierung propagierte nun den passiven Widerstand, während der Reichstag am 24. Februar 1923 im Rahmen des sogenannten „Notgesetzes“¹⁷ eine Ermächtigung verabschiedete, die die Regierung in die Lage versetzte, dringende Maßnahmen auf dem Gebiet der Finanz-, Währungs- und Steuergesetzgebung, des Fürsorge- und Sozialrechts sowie zur Sicherung der deutschen Gerichtsbarkeit gegen fremde Einwirkungen zu erlassen¹⁸.

Die politische und wirtschaftliche Aussichtslosigkeit des Ruhrkampfes fand ihren Ausdruck in einem raschen Verfall der Währung¹⁹, der schließlich zum Rücktritt der Regierung Cuno führte. Konkursverwalter des Ruhrkampfes wurde eine im Herbst 1923 gebildete große Koalition unter Reichskanzler Gustav Stresemann, die den finanziell untragbar gewordenen passiven Widerstand am 26. September abbrach. Angesichts der außenpolitischen Schwierigkeiten und der zur Stabilisierung der Wirtschaft und Finanzen unausweichlich gewordenen Währungsreform verabschiedete der Reichstag eine – erstmals „Ermächtigungsgesetz“ genannte – Vorlage, die der Regierung das Recht einräumte, „die Maßnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet für erforderlich und dringlich“ hielt. Der Reichstag gestand ihr zudem das Recht zu, von den Grundrechten der Reichsverfassung abzuweichen. Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes am 13. Oktober 1923²⁰ entzog sich der Reichstag zum zweiten Mal innerhalb weniger Monate einer parlamentarischen Bewältigung der politischen Situation. Die Ermächtigung war mit dem Zusatz versehen, daß sie „mit dem Wechsel der derzeitigen Reichsregierung oder ihrer parteipolitischen Zusammensetzung“ automatisch außer Kraft treten sollte²¹. Dieser Fall trat nur knapp drei Wochen später ein. Die SPD verließ die Große Koalition am 2. November, weil ihr linker Flügel es der Reichsregierung verübelte, daß sie zwar gegen die in Sachsen und Thüringen amtierenden Volksfrontregierungen vorging, sich Bayern gegenüber jedoch hinhaltend verhielt, wo Generalstaatskommissar von Kahr sich weigerte, den „Völkischen Beobachter“ zu verbieten und Hitler seinen Putsch vorbereitete²². Bis zum Zerwürfnis der Koalition hatte die Reichsregierung 36 Rechtsverordnungen erlassen, unter ihnen eine grundlegende Reform des Kartell-

¹⁵ Hamburg-Amerika-Paketfracht AG, eine der bekanntesten Reedereien im Transatlantikverkehr.

¹⁶ Horst Möller, Weimar. Die unvollendete Demokratie, München 1985, S. 154.

¹⁷ Notgesetz vom 24. Februar 1923, RGBl. 147.

¹⁸ Vgl. die Zusammenstellung bei Poetzsch, Vom Staatsleben, S. 212.

¹⁹ Vgl. Möller, Weimar, S. 155 f.

²⁰ Ermächtigungsgesetz vom 13. Oktober 1923, RGBl. 943; vgl. Poetzsch, Vom Staatsleben, S. 213; Heinrich Triepel, Die Ermächtigungsgesetze, in: Deutsche Juristenzeitung 29 (1924), S. 3 ff.

²¹ RGBl. 943, § 2 des „Ermächtigungsgesetzes“.

²² Möller, Weimar, S. 158; Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart ⁹1969, S. 329.

und Schlichtungswesens, vor allem aber ging es dabei um Maßnahmen zur Einführung der neuen Währung. Die teilweise bereits vor Erlass der Ermächtigung fertiggestellten Verordnungen bewirkten tiefgreifende Änderungen auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet, denen eine weit über Weimar hinausreichende Bedeutung für die Entwicklung des modernen Wirtschafts- und Sozialstaats zukam²³.

Das nach dem Sturz Stresemanns von dem Zentrumspolitiker Wilhelm Marx gebildete Minderheitskabinett trat die Regierungsgeschäfte mit der im Reichstag abgegebenen Erklärung an, langwierige parlamentarische Verhandlungen seien angesichts der katastrophalen Situation der Staatsfinanzen und der herrschenden Arbeitslosigkeit unverantwortlich und unangebracht. Mit den Stimmen der aus der Koalition ausgescherten SPD wurde die Reichsregierung am 8. Dezember zum dritten Mal im Jahr 1923 mit einer wörtlich als „Ermächtigungsgesetz“²⁴ bezeichneten Vollmacht ausgestattet, die sie in die Lage versetzen sollte, „die Maßnahmen zu treffen, die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Reich für erforderlich und dringend“²⁵ hielt. Das Gesetz wurde Grundlage für die Neuordnung des Finanz- und Steuerwesens, die Anpassung der Rechtsordnung, insbesondere des Wechsel- und Scheckrechts an die neue Goldmarkwährung, und für die Verlängerung der Arbeitszeit, die notwendig geworden war, um die Reparationen zu bezahlen. Aber auch so heterogene Gegenstände wie die Gründung der „Deutschen Reichsbahn“ oder die Errichtung von Schöffengerichten und Strafkammern bzw. die Einführung der Sprungrevision im Zivilprozeßrecht²⁶ wurden auf eine Ermächtigung gestützt, die erlassen worden war, um der dringenden „Not von Volk und Reich“ abzuhelpfen. Die Regierung Marx setzte damit die weitreichende Umgestaltung des Sozial-, Wirtschafts-, Finanz- und Justizwesens fort, die die Regierung Stresemann im Oktober begonnen hatte. Mit Hilfe einer Serie von Notverordnungen gelang es in überraschend kurzer Zeit, die Inflation zu überwinden und die als hoffnungslos betrachtete Lage zu stabilisieren.

Der zweifellose Erfolg der auf das Gesetz vom 8. Dezember 1923 gestützten Verordnungen hatte zehn Jahre später einen nicht vorhersehbaren, aber gleichwohl fatalen Effekt. Das am 24. März 1933 erlassene „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“²⁷ knüpfte absichtsvoll an den nicht ohne Pathos gewählten Wortlaut des Dezembergesetzes von 1923 an. Der beabsichtigte Eindruck wurde dadurch verstärkt, daß das Gesetz, in Anlehnung an das Oktober-Ermächtigungsgesetz von 1923, ebenfalls außer Kraft treten sollte, „wenn die gegenwärtige Reichsregierung durch eine andere abgelöst“ wurde, spätestens jedoch am 1. April 1937²⁸. Die suggestive sprachliche Anknüpfung an die alten Vorbilder verschleierte den entscheidenden Unterschied des nationalsozialistischen Er-

²³ Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 6, S. 442f.

²⁴ Ermächtigungsgesetz vom 8. Dezember 1923, RGBl. 1179.

²⁵ § 1 des wiederum aus zwei Paragraphen bestehenden Gesetzes; vgl. dazu auch Max Hachenburg, Juristische Rundschau, Deutsche Juristenzeitung 29 (1924), S. 31.

²⁶ Vgl. Poetzschn, Vom Staatsleben, S. 214ff.

²⁷ RGBl. 141.

²⁸ Die Verlängerung des Gesetzes im Januar 1937 (RGBl. 105) und 1939 (RGBl. 95) war reine Formsache. 1943 wurde die Weitergeltung des Ermächtigungsgesetzes durch Erlass Adolf Hitlers verfügt (RGBl. 295).

mächtigungsgesetzes: es erlaubte nicht nur den Erlass gesetzesvertretender Verordnungen, sondern hob den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung überhaupt auf. Die Reichsregierung wurde zum eigenständigen Gesetzgeber ernannt, der noch nicht einmal an die Reichsverfassung gebunden war²⁹. Der Reichstag hatte sich endgültig mit der Rolle des Statisten begnügt.

Die Diskussion der Verordnungsermächtigungen in der Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit

Die Prolongierung der von der Nationalversammlung ausgestellten Blankoermächtigung für die Zwecke der Übergangswirtschaft veranlaßten den Deutschen Juristentag, sich im Herbst des Jahres 1921 erstmals in seiner Geschichte mit einem staatsrechtlichen Thema zu befassen. Der Abteilung für öffentliches Recht wurde die Frage vorgelegt: „Empfiehl es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenze zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen?“³⁰, mit anderen Worten, ob es ratsam sei, von Verfassungs wegen bestimmte Voraussetzungen für die Erteilung von Ermächtigungen aufzustellen, wie sie heute etwa im Grundgesetz enthalten sind. (Art. 80 Abs. 1 GG zufolge dürfen Ermächtigungen nur unter der Voraussetzung erteilt werden, daß der Gesetzgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß selbst bestimmt, daß er der Exekutive also ein Programm und gleichzeitig dessen Grenzen vorgegeben hat.) Die Weimarer Verfassung enthielt über das Verhältnis von Gesetz und Verordnung keine Bestimmung. Der Juristentag sollte sich daher mit der Frage befassen, ob eine diesbezügliche Nachbesserung der Verfassung wünschenswert bzw. erforderlich war.

Um die Fragestellung zu verstehen, ist es notwendig, sich über die begriffliche Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung zu vergewissern. Sie entstand mit der Einführung der an der französischen Charte orientierten Repräsentativverfassungen in den süddeutschen Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die genannten Verfassungen räumten den Landtagen ein Mitsprache- und Zustimmungsrecht bei Rechtsnormen ein, die Freiheit und Eigentum der Untertanen betrafen. Der übrige Bereich der Rechtsetzung blieb, wie bisher, der Autonomie der Krone vorbehalten. Der bis dahin einheitliche Bereich der Gesetzgebung wurde damit in zwei Teilbereiche aufgespalten. Ihren sprachlichen Ausdruck fand diese Unterscheidung in den Begriffen Gesetz und Verordnung: Rechtsnormen mit Zustimmung der Volksvertretung wurden als Gesetz, die vom Monarchen allein erlassenen Normen als Verordnung bezeichnet³¹.

²⁹ In Art. 1 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich hieß es: „Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden.“

Art. 2 lautete: „Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze können von der Reichsverfassung abweichen, soweit sie nicht die Einrichtung des Reichstages und des Reichsrats als solche zum Gegenstand haben.“

³⁰ Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages (Bamberg), hrsg. von dem Schriftführer-Amt der ständigen Reputation, S. 11 ff.

³¹ Hasso Hofmann, Das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzes, in: Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2. Symposium der Kommission „Die Funktion des Gesetzes in Geschichte und Gegenwart“

Innerhalb der Verordnungen wird seit der konstitutionellen Staatsrechtslehre unterschieden zwischen bloßen Verwaltungsverordnungen und den Rechtsverordnungen. Der Prototyp der Verwaltungsverordnung ist die Ausführungs- oder Vollzugsverordnung. Sie regelt die für die Durchführung der Gesetze notwendige Behördenorganisation, deren Geschäftsgang und die sonstigen technischen Voraussetzungen „zur Handhabung und Vollziehung“ der Gesetze. Ihre Adressaten sind die Behörden und die mit dem Vollzug des jeweiligen Gesetzes befaßten Beamten. Das Wesen der Verwaltungsvorschrift besteht in ihrer ausschließlich verwaltungsinternen Bedeutung. Ihre Zulässigkeit war, im Unterschied zu den Rechtsverordnungen, zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt.

Im Unterschied zu den Verwaltungsverordnungen wenden sich Rechtsverordnungen, ebenso wie Gesetze, die vom Parlament erlassen werden, an die Untertanen bzw. an den Bürger selbst, für den sie Rechte oder Pflichten begründen. Sie beruhen auf einer gesetzlichen Ermächtigung, die der Exekutive die Regelung einer Angelegenheit erlaubt, die an sich in den Kompetenzbereich der Gesetzgebung gehört. Von ihrem Wesen her kommt ihnen daher Gesetzescharakter zu. Der Prototyp der Rechtsverordnung ist die Ergänzungsverordnung. Weil das vom Parlament erlassene Gesetz nicht jede Einzelheit und jede Besonderheit berücksichtigen und weil das relativ schwerfällige Gesetzgebungsverfahren nicht auf jede Änderung der tatsächlichen Verhältnisse reagieren kann, werden Normen, die das Gesetz insofern detaillieren und ergänzen, der Exekutive übertragen. Die hieran anknüpfende Streitfrage war und ist, in welchem Umfang eine solche Ermächtigung an die Exekutive erfolgen und der damit verbundene Verzicht auf das Gesetzgebungsrecht des Parlaments toleriert werden kann.

Die maßgeblichen Vertreter der konstitutionellen Staatsrechtslehre in Deutschland³² beantworteten die Frage nach den Schranken der Delegation in einer besonders großzügigen Weise. Nach ihrer Auffassung blieb es dem freien Ermessen des Gesetzgebers überlassen, ob er eine Angelegenheit selbst erschöpfend regeln, oder der Exekutive ein Blankett zur Ausfüllung ausstellen wollte. Auch der Umfang dieses Blanketts war dem Ermessen des Parlaments anheim gestellt: Es konnte der Exekutive Teilbereiche zur Ergänzung, aber auch „die selbständige Normierung einer ganzen Angelegenheit“³³ überlassen. Theoretisch konnte sich ein Reichsgesetz auf den einen Satz beschränken, daß sein Regelungsgegenstand – beispielsweise das Schulwesen oder sogar das Eherecht – seinem ganzen Umfange nach im Verordnungswege, also administrativ durch die Ministerialbürokratie, geregelt werden konnte. Man sah darin keine Verletzung oder Aufhebung des Gesetzgebungsrechts, sondern nur eine besondere Art, in der das Parlament von diesem Recht Gebrauch machte. Anstatt selbst unmittelbar Rechtsnormen aufzustellen, konnte ein Gesetz ebensogut Anordnungen darüber treffen, durch wen und in welcher Form sie zu erlassen waren³⁴.

am 14. und 15. Nov. 1986, hrsg. von Christian Starck, Göttingen 1987, S. 31; Wilhelm Mößle, Regierungsfunktionen des Parlaments, München 1986, S. 46.

³² Vgl. die Quellenangaben bei Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 5, S. 64, Anm. 9.

³³ Triepel, Bericht, S. 18.

³⁴ Paul Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1909, S. 138; Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage, Freiburg i. Br. 1887, S. 333, 382 ff.

Diese von der vorrevolutionären Staatsrechtslehre erarbeitete Systematik wurde der Weimarer Reichsverfassung (WRV) zunächst stillschweigend zugrunde gelegt. Im Unterschied zum alten Recht handelte es sich bei der Gesetzgebung nach der WRV jedoch nicht mehr um eine von Regierung und Parlament gemeinsam und einvernehmlich wahrzunehmende Funktion, sondern um eine von der Verfassung ausschließlich dem Parlament zugewiesene Aufgabe. Der Regierung war zwar das Initiativrecht geblieben, nicht aber ein Mitentscheidungsrecht bei der Gesetzgebung selbst. Um so befremdlicher mußten die Ermächtigungsgesetze zu Beginn der Weimarer Republik erscheinen, und die Frage lag nahe, ob und in welchem Umfang das Parlament unter der Herrschaft einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung sein Gesetzgebungsrecht überhaupt delegieren durfte.

Auf dem Bamberger Juristentag wurde vor allem die inhaltliche Unbestimmtheit und die übertriebene Weite der im Gesetz zur Überführung der Kriegs- in die Friedenswirtschaft erteilten Vollmachten kritisiert. Diese eröffneten der Reichsregierung die Möglichkeit, tief in vielfältige und grundlegende Lebensverhältnisse einzugreifen und Änderungen auch grundsätzlicher Art an der bestehenden Rechtsordnung vorzunehmen, die von der Verfassung dem Parlament vorbehalten waren³⁵. Zu Recht wurde geltend gemacht, die Volksvertretung könne die ihr von der Verfassung zugedachte Gesetzgebungskompetenz nicht beliebig und nach Gutdünken auf ein anderes Staatsorgan übertragen, ohne die Aufgabenverteilung der Verfassung und damit diese selbst in Frage zu stellen³⁶. Ihre Aufgabe sei es, in Anlehnung an das bekannte Wort John Lockes („to make laws, not legislators“), Gesetze zu machen, nicht einen neuen Gesetzgeber. Ermächtigungen an die Exekutive waren nur zulässig, wenn der Gesetzgeber durch die Festlegung eines begrenzten Zwecks dafür sorgte, daß die jeweilige Ermächtigung nicht beliebig verfügbar war und nicht dazu verwendet werden konnte, eine Vielzahl anderer, allenfalls mittelbar berührter Lebensverhältnisse mitzuregeln³⁷.

Eine noch restriktivere, etwa der heutigen Rechtslage im Grundgesetz entsprechende Meinung wurde vom zweiten Berichterstatter vertreten. Er verlangte eine rigorose Beschränkung der Delegationsfreiheit auf reine Ausführungs- und Ergänzungsverordnungen³⁸. Eine Ermächtigung durfte demnach überhaupt nur unter der Voraussetzung erfolgen, daß das in Bezug genommene Lebensverhältnis seine allgemeine und grundsätzliche Regelung bereits im ermächtigenden Gesetz selbst gefunden hatte. Ermächtigungen im Stile des „Übergangsgesetzes“, die sich nicht auf ein konkretes Lebensverhältnis beschränkten, waren als verfassungswidrig zu betrachten³⁹.

³⁵ Triepel, Bericht, S. 34.

³⁶ Triepel, Bericht, S. 17, 26 f.; vgl. dazu Fritz Poetzsch-Heffter, Handkommentar zur Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1928, Art. 68 Anm. 5 sowie die Kritik von Paul Schoen, Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 45 (1923/24), S. 151; Jacobi, Rechtsverordnungen, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. 2, S. 242.

³⁷ Triepel, Bericht, S. 17, 26 f.

³⁸ Fritz Poetzsch, Empfiehlt es sich, in die Reichsverfassung neue Vorschriften über die Grenzen zwischen Gesetz und Rechtsverordnung aufzunehmen?, in: Verhandlungen des 32. Deutschen Juristentages (Bamberg), hrsg. von dem Schriftführer-Amt der ständigen Reputation. Berlin und Leipzig 1922, S. 35, 37 – im folgenden als „Poetzsch, Bericht“ zitiert; Triepel, Bericht, S. 26.

³⁹ Poetzsch, Bericht, S. 57.

Trotz der übereinstimmend vertretenen Auffassung, daß Ermächtigungsnormen zumindest einer hinreichenden Konkretisierung nach ihrem Zweck bedurften, wurde eine ausdrückliche Regelung der Delegationsvoraussetzungen in der Verfassung selbst abgelehnt. Der Juristentag schloß sich der Überzeugung der Referenten an: eine Formel, die einerseits die Delegationsfreiheit hinreichend sicher und justitiabel begrenzte, andererseits aber dem Gesetzgeber die notwendige Bewegungsfreiheit ließ, sei nicht zu finden⁴⁰.

Die in Bamberg vertretenen Auffassungen vermochten sich weder in der Theorie noch in der Staatspraxis durchzusetzen. Die herrschende Staatsrechtslehre hielt an der prinzipiell unbeschränkten Delegationsfreiheit fest, der zufolge der Gesetzgeber sich in jedem von ihm selbst bestimmten Umfange vertreten lassen konnte⁴¹. Damit hatte es mit der Mahnung sein Bewenden, der Gesetzgeber müsse gewisse äußerste, schwer formulierbare Grenzen einhalten, jenseits derer ein verfassungswidriger Mißbrauch vorliege⁴².

Während der auf dem Juristentag vertretenen, am Gewaltenteilungsprinzip und am Gesetzesbegriff orientierten Auffassung die Ermächtigungsgesetze als Krisensymptome des Systems erschienen⁴³, wollte eine stärker verfassungspolitisch argumentierende Meinung darin eine demokratisch-parteienstaatliche Weiterentwicklung der Verfassung erkennen. Ihr erschienen, Heinrich Triepel zufolge⁴⁴, die Ermächtigungsgesetze nicht als eine Kapitulation, sondern im Gegenteil als Krönung des parlamentarischen Gedankens. Die der Reichsregierung unter dem Vorbehalt ihrer parteipolitischen Zusammensetzung erteilte Ermächtigung war nach dieser Auffassung nichts anderes als eine Adaption an den westeuropäischen Parlamentarismus, in dem die Regierung schon immer als Exponent der jeweiligen Parlamentsmehrheit betrachtet wurde. Die Reichstagsmehrheit ermöglichte durch ihre Ermächtigungspraxis der von ihr in den Sattel gehobenen Reichsregierung das Regieren, indem sie diese von fortwährenden parteipolitischen Kompromissen und Fraktionsbeschlüssen freistellte. Die Reichstagsmehrheit bewies damit die Selbstdisziplin, die für westeuropäische Parlamente selbstverständlich war, nämlich ihren Exponenten die wirkliche Führung in die Hand zu geben, anstatt sie permanent mit der Vermittlung zwischen den Fraktionen zu befassen und den leidigen Fesseln der Fraktionsübereinkünfte auszusetzen.

Diese von den Befürwortern der Ermächtigungsgesetze propagierte Ansicht beruhte auf dem Mißverständnis, daß die hierauf gestützte „Diktatur“ der Reichsregierung der traditionell starken Stellung des englischen Kabinetts gegenüber dem Unterhaus entsprach⁴⁵. Es trifft zwar zu, daß im parteienstaatlich organisierten parlamentarischen System die Gewaltenteilung nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen,

⁴⁰ Triepel, Bericht, S. 17, 24 f.; vgl. auch Schoen, Verordnungsrecht, S. 154 f.

⁴¹ Hans Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923, S. 434; Richard Thoma, Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. 2, S. 227; Schoen, Verordnungsrecht, S. 148.

⁴² Richard Thoma, Der Vorbehalt der Legislative, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Staatsrecht, Bd. 2, S. 227.

⁴³ Triepel, Ermächtigungsgesetze, S. 3.

⁴⁴ Vgl. Triepel, Ermächtigungsgesetze, S. 3.

⁴⁵ Triepel, Ermächtigungsgesetze, S. 3 f.

der Opposition auf der anderen Seite verläuft; die in diesem System vorausgesetzte politische Identität zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit kann jedoch nicht die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung außer Kraft setzen und die Regierungsmehrheit von der Verpflichtung entbinden, ihre Ziele und Absichten vor der Opposition und in der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Im Unterschied dazu eröffneten die Ermächtigungsgesetze der Regierung die Möglichkeit, mit Hilfe der Ministerialbürokratie grundlegende politische Entscheidungen und Weichenstellungen zu treffen, ohne sie der Kontrolle der öffentlichen Meinung oder dem Sachverstand des jeweils zuständigen Reichstagsausschusses unterwerfen zu müssen.

Eine weitere, ebenfalls verfassungspolitisch und demokratietheoretisch argumentierende Auffassung wollte in dem gesamteuropäischen Phänomen der Ermächtigungsgesetze den signifikanten Beweis für den Abschied vom bürgerlich-liberalen Staat mit seiner „künstlichen“ Trennung von Legislative und Exekutive erkennen⁴⁶. Unter Berufung auf den französischen Verfassungsrechtler René Capitant und sein 1934 erschienenes Buch über die Reform des Parlamentarismus stellte Carl Schmitt die These auf, Gesetzgebung sei in der Massendemokratie des Industriezeitalters im wesentlichen eine Sache der Regierung. Die Praxis der vereinfachten Gesetzgebung, deren Notwendigkeit sich kein Staat der Welt entziehen könne, bewiese, daß die Verfassungsvorstellungen Lockes und Montesquieus der Vergangenheit angehörten und daß das europäische Rechtsdenken wieder an die vorkonstitutionelle Überlieferung der europäischen Geistesgeschichte anknüpfe, der Gesetz und Gesetzgebung schon immer als Sache der Regierung erschienen sei: „gouverner c'est légiférer“, laute die Losung des modernen Staates. Die Ermächtigungsgesetze bedeuteten daher keine Schwächung des Parlaments und des Parlamentarismus, sondern seine Rettung⁴⁷.

Es bedarf keiner näheren Erörterung, daß sich die Annahme Carl Schmitts, die gewaltenteilende parlamentarische Demokratie sei ein Auslaufmodell, nicht bewahrheitet hat. Ihre Übernahme in den Staaten des ehemaligen Ostblocks hat ihre verfassungspolitische Attraktivität im Gegenteil eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

Zusammenfassung und verfassungsgeschichtliche Schlußfolgerungen

1. In der politischen und staatsrechtlichen Diskussion der Weimarer Republik sind zur Frage der Verordnungsermächtigungen vier unterschiedliche Positionen erkennbar: Zum einen die zwar grundsätzlich am Gewaltenteilungsprinzip orientierte, aus dem konstitutionellen Staatsrecht übernommene Auffassung, derzufolge das Gesetzgebungsrecht auch die Vollmacht enthält, daß sich der Gesetzge-

⁴⁶ Schmitt, Vergleichender Überblick, S. 267.

⁴⁷ Ebd.

ber in jedem beliebigen Fall und Umfang vertreten lassen kann⁴⁸. Daneben wurde seit dem Bamberger Juristentag die relativierende Meinung geäußert, daß Verordnungsmächtigungen keineswegs zur schrankenlosen Disposition des Parlaments stünden, sondern wegen der verfassungsrechtlichen Zuordnung der Gesetzgebungsfunktion nur unter der Voraussetzung ihrer hinreichenden Konkretisierung durch den Gesetzgeber selbst erteilt werden dürften⁴⁹. Eine dritte, das Gewaltenteilungsprinzip stark modifizierende Auffassung, bewertete die Ermächtigungsgesetze als eine folgerichtige Erscheinungsweise des parteienstaatlich organisierten Parlamentarismus, in dem der Regierung als Exponenten der Parlamentsmehrheit die maßgeblichen politischen Entscheidungen und ihre Umsetzung in Rechtsnormen oblagen⁵⁰. Eine vierte Meinung schließlich sah in den Ermächtigungsgesetzen den Beweis für die Überwindung des gewaltenteilenden bürgerlichen Rechtsstaats und die Wiederanknüpfung an die vorkonstitutionelle europäische Geistesgeschichte, die die Staatsgewalt als eine einheitliche und ungeteilte Gewalt begriffen hatte⁵¹.

2. Das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten in Art. 48 Abs. 2 WRV spiegelt die weitverbreitete Überzeugung wider, die Bewältigung von Ausnahmesituationen sei eine Sache der Exekutive. Die Notlagen zu Beginn der Weimarer Republik sind tatsächlich unbestreitbar⁵². Sie beruhten auf der Umstellung der Kriegs- in eine Friedenswirtschaft, den Reparationen und sonstigen Restriktionen des Versailler Vertrags, der existenzbedrohenden inflationären Entwicklung und der innenpolitischen Auseinandersetzung mit den extremistischen Gegnern der neuen Staatsordnung. Sowohl bei den bürgerlichen Parteien wie in der konservativen Staatsrechtslehre bestand die Überzeugung, daß „der Mechanismus des Parlaments“ zu kompliziert und schwerfällig war, um die politischen, technischen, wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten erfolversprechend zu meistern⁵³. Der Regierungs- und Verwaltungsapparat schien allein schon strukturell besser geeignet, Notsituationen zu bewältigen, als ein nach Hunderten zählendes Parlament⁵⁴. Hinzu kamen die angeblich größere Sachkenntnis und die parteipolitische Unvoreingenommenheit, die die Ausnahmesituation auch in der öffentlichen Meinung zur „Stunde der Exekutive“ machten⁵⁵. Die Gesetzesüberschriften – „Notgesetz“, „Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich“ stellten die assoziative Nähe zum Begriff des Notstandes und zur klassischen Notverordnung her, bei der es um die Existenz des Staates ging. Diese Auffassung hatte zwei Kon-

⁴⁸ So wohl noch Gerhard Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, Berlin 141933, S. 360; vgl. Schmitt, *Vergleichender Überblick*, S. 263.

⁴⁹ Triepel, *Bericht*, S. 21; Poetzsch, *Bericht*, S. 37; vgl. ders., *Handkommentar*, S. 300.; Gustav A. Walz, *Staatsrecht in der systematischen Darstellung des gesamten deutschen Rechts*, Berlin 1931, S. 392.

⁵⁰ Triepel, *Ermächtigungsgesetze*, S. 3 f.

⁵¹ Schmitt, *Vergleichender Überblick*, S. 267 f.

⁵² Vgl. Jacobi, *Rechtsverordnungen*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), *Staatsrecht*, Bd. 2, S. 239.

⁵³ *Verhandlungen des Reichstags*, I. Wahlperiode 1920, Bd. 361, *Stenographische Berichte*, S. 12034, 12036; vgl. auch Ernst Forsthooff, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Ein Abriß*, Stuttgart 1961, S. 173.

⁵⁴ Jacobi, *Rechtsverordnungen*, S. 239.

⁵⁵ Vgl. Hachenburg, *Juristische Rundschau*, *Deutsche Juristenzeitung* 29 (1924), S. 32; *Juristische Rundschau*, *Deutsche Juristenzeitung* 28 (1923), S. 664 ff.

sequenzen: sie diffamierte den Parlamentarismus als Schönwetterdemokratie und gestand der Exekutive eine Art vorverfassungsrechtlicher Kompetenz für den Staatsnotstand zu. Daß die aufgrund der Ermächtigungsgesetze von 1923 getroffenen Maßnahmen zudem erfolgreich waren, mußte die geschilderte Auffassung zusätzlich bestärken.

3. Als eine der Ursachen für die Selbstentmachtung des Reichstags wurden bereits von der zeitgenössischen Literatur die übersteigerten Gegensätze der Weimarer Parteien genannt, die den Gedanken der Verantwortung für das Staatsganze letztlich doktrinären, der Parteiideologie verpflichteten Entscheidungen unterordneten⁵⁶. Dieser Parteiegoismus habe grundlegende *positive* Entscheidungen immer schwieriger gemacht, mit der Konsequenz, daß der Reichstag sie auf Regierung und Verwaltung abwälzte. Daß das Weimarer Parlament mit seinen Splitterparteien strukturelle Defizite aufwies, ist ebenso bekannt wie der Umstand, daß der angebliche „Bankrott des Parlamentarismus“ von den extremistischen Parteien nicht ohne Genugtuung propagiert wurde⁵⁷. Dieses Bild wird dadurch ergänzt, daß auch die übrigen Weimarer Parteien wenig unternahmen, um den vorherrschenden Eindruck doktritärer Weltanschauungsparteien mit einseitig ideologischen Entscheidungsmaximen zu entkräften. Dem Vorwurf der Selbstentmachtung wurde im Reichstag entgegengesetzt, man müsse aus dem ewigen Überlegen und Erwägen herauskommen und endlich einmal Taten sehen, die sich dem „rasenden Absturz aller Verhältnisse“ entgegenstellten⁵⁸. Die zugegebene Blockierung und gegenseitige Paralisierung verstärkten den Eindruck des defizitären Charakters der parlamentarischen Demokratie.

Ein weiterer Grund für die überraschende Neigung der Weimarer Parteien, die eigentlichen Entscheidungen aus dem Parlament auf die Regierung bzw. auf die Fraktionsoligarchien zu verlagern, liegt in dem schon von Max Weber kritisierten konstitutionellen Selbstverständnis des deutschen Parlamentarismus. Der Reichstag hatte, Max Weber zufolge⁵⁹, seine Rolle darin gesehen, die monarchische Regierung zu kontrollieren, „negative Politik“ zu betreiben, nicht aber selbst die Politik zu formulieren und die politische Führung zu übernehmen. Diese Rollenverteilung des konstitutionellen Staates war eine schlechte Vorbereitung auf die Praxis eines parlamentarischen Regierungssystems.

4. Die bisher angeführten Gründe verleihen der deutschen Ermächtigungspraxis eine gewisse Plausibilität, sie vermögen aber nicht das gesamteuropäische Phänomen der Regierungsgesetzgebung zu erklären. Als Anlaß für die erteilten Ermächtigungen lassen sich übereinstimmend wirtschaftliche, währungs- und finanzpolitische Probleme feststellen. Im Deutschen Reich ist das Ermächtigungs-

⁵⁶ Jacobi, Rechtsverordnungen, S. 239; vgl. dazu Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 334 f.

⁵⁷ Verhandlungen des Reichstags, I. Wahlperiode 1920, Bd. 361, Stenographische Berichte über die Sitzung vom 9. 10. 1923, S. 1238 (Abg. Frölich), 12057 f. (Abg. Wulle, „Kastrierungsgesetz des Parlaments“); vgl. dazu auch Ludwig Bergsträsser, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, Königstein/Is. 1980, S. 154 f.

⁵⁸ Verhandlungen des Reichstags, I. Wahlperiode 1920, Bd. 361, Stenographische Berichte, S. 12034 f. (Abg. Schiffer).

⁵⁹ Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, Berlin 1918, in: ders., Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 41980, S. 339.

gesetz vom 13. Oktober 1923 ausdrücklich auf Maßnahmen beschränkt, die auf finanziellem, wirtschaftlichem oder sozialem Gebiet erforderlich waren. In Frankreich wurde der Regierung Laval eine Ermächtigung „en vue d'éviter la dévaluation de la monnaie“ und mit dem Zweck erteilt, „à réaliser l'assainissement des finances publiques, à provoquer la reprise de l'activité économique, à prévenir et à réprimer les atteintes au crédit public“⁶⁰. Die – vom US-amerikanischen Supreme Court für verfassungswidrig erklärte – Delegation des „National Industrial Recovery Act“ vom 16. Juni 1932 hatte die Neuordnung und Regulierung wesentlicher Teile des sozialen und wirtschaftlichen Lebens der Vereinigten Staaten zum Gegenstand⁶¹. Diese Beispiele ließen sich beliebig vermehren und deuten auf eine gemeinsame Ursache, den Wandel der Staatsaufgaben im Übergang vom liberalen Rechts-, zum sozialen Wohlfahrtsstaat hin. In der Konsequenz seiner sozialstaatlichen Zielsetzung übernahm der Staat die Gewährleistung nicht mehr nur für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern für soziale Sicherheit, wachsenden Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt. Die sozialstaatliche Aufgabenstellung revolutionierte die Steuerungstechnik des Staates und damit auch die Gesetzgebung. An die Stelle des auf Dauer berechneten, allgemeinen, für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geltenden Gesetzes, wie sie das BGB, das Strafrecht oder die Prozeßordnungen verkörperten, trat die Intervention im Bereich der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Gesellschaftspolitik, in denen sich die Voraussetzungen ständig änderten. Neben das allgemeine Gesetz als generelle Verhaltensregel trat die Notwendigkeit der sozialgestaltenden Gesetzgebung, um Fehlentwicklungen zu korrigieren bzw. um einen wirtschafts- oder gesellschaftspolitisch erwünschten Zustand herzustellen. Maßnahme- und Plangesetze erwiesen sich als adäquate Handlungsformen sozialstaatlicher Gesetzgebung⁶². Zwangsläufig trat damit auch das politische Element der Gesetzgebung als Ergebnis und Kompromiß des pluralistischen Interessenausgleichs stärker in Erscheinung. Im Unterschied zur liberalen Aufgabe der unpolitisch verstandenen Rechtsschöpfung und der Kontrolle der Regierung sah sich das Parlament mit konkreten politischen Entscheidungen und interventionistischen Maßnahmen konfrontiert, die von ihrem Wesen und von einem liberalen Verfassungsverständnis her als Aufgaben der Exekutive erschienen. Die von der konservativen deutschen Staatsrechtslehre bis nach dem 2. Weltkrieg vertretene Auffassung, daß es sich bei Maßnahmegesetzen um einen Übergriff des Parlaments in den Bereich der Regierung handle⁶³, wurde erst nach einer gegenteiligen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgegeben⁶⁴.

⁶⁰ Zitiert nach Schmitt, Vergleichender Überblick, S. 257; vgl. dazu auch Peter C. Hartmann, Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450–1980), Darmstadt 1985, S. 115 f.; François Goguel, Geschichte und Gegenwartsproblematik des französischen Parlamentarismus, in: Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus, S. 166.

⁶¹ Vgl. dazu insbesondere *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935) und *Schechter Poultry Corp. v. US*, 295 U.S. 495 (1935); allgemein: Wilhelm K. Geck, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: *Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat. Diskussion und Ergebnisse einer Arbeitstagung*. Bearbeitet von W. E. Genzer und W. Einbeck, Frankfurt a. M. 1952, S. 231; Thomas Fleiner, *Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts*, Freiburg/Schweiz 1972, S. 25 f.

⁶² Vgl. Mößle, Regierungsfunktionen des Parlaments, S. 216 ff.

⁶³ Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München 10/1973, S. 10; ders., *Veröffentlichun-*

5. Im Zusammenhang mit dem Wandel der Staatsaufgaben steht schließlich auch das Problem der Leistungsfähigkeit des Parlamentarismus in der demokratischen Industriegesellschaft. Fragen stellen sich zum einen im Hinblick auf das zu bewältigende Arbeitspensum des Parlaments, zum anderen im Hinblick auf bestimmte Anforderungen politischer Entscheidungen, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik⁶⁵. Die Erfordernisse sozialstaatlicher Gesetzgebung haben nicht nur dazu geführt, daß die Gesetzesinitiative weitgehend bei den Regierungen monopolisiert ist, sondern auch dazu, daß bestimmte Entscheidungen, etwa im Bereich der Konjunktursteuerung, nur von der Regierung getroffen werden können, weil entweder ihre Dringlichkeit oder der erwünschte Überraschungseffekt ihre parlamentarische Behandlung untunlich erscheinen läßt. Insofern ist die Problematik der Ermächtigungsgesetze nicht nur ein historisches Thema, sondern bis heute aktuell geblieben.

gen der Deutschen Staatsrechtslehrer 15 (1958), S. 84 – Diskussionsbeitrag; vgl. auch Konrad Huber, Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz. Eine Studie zum rechtsstaatlichen Gesetzesbegriff, Berlin 1963.

⁶⁴ BVerfGE 25 (371), 396 ff.

⁶⁵ Vgl. Fritz Ossenbühl, Rechtsquellen und Rechtsbindungen der Verwaltung, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin ¹¹1998, S. 137, 139.