

“Verordnungen sind die rechtsetzenden Erlasse, die ausserhalb des Verfahrens der Verfassunggebung oder des Verfahrens der formellen Gesetzgebung von einer Instanz einseitig erlassen werden.”⁴

“Generelle Normen, die nicht in Gesetzesform ergehen und sich an einen unbestimmten Adressatenkreis richten, gelten als Verordnungen.”⁵

Insbesondere aus der ersten Definition ergibt sich folgendes: Einerseits sind die *äusseren Strukturen* der Verordnung gleich denen von Gesetz und Verfassung. Es handelt sich um Rechtssätze⁶, die lediglich durch das Erlassverfahren zu unterscheiden sind. Sie alle haben Rechtssatzcharakter, was sie vom Einzelakt trennt.⁷ Andererseits sagt keine der Definitionen irgendetwas über den zulässigen *Inhalt* von Verordnungen aus. Es schliesst sich damit der Kreis: Die Unterscheidung von Verfassung, Gesetz und Verordnung ist wichtig, weil nicht die selben Staatsorgane bei deren Erlass beteiligt sind. Um herauszufinden, wann welches Staatsorgan zuständig ist, muss daher genauer festgelegt werden, was Verfassung, Gesetz und Verordnung sind. Bei der Suche nach einer Bestimmung der Begriffe “Verfassung”, “Gesetz” und “Verordnung” stossen wir auf inhaltsleere Definitionen, die wiederum nur auf die zum Erlass zuständigen Organe verweisen. Wir drehen uns im Kreis. Es muss offensichtlich weiter ausgeholt werden.

2. Verfassungsauslegung

Um den Bereich des Ordnungsrechtes der Regierung auszuloten, ist es unerlässlich, die Verfassung auszulegen. Diesbezüglich muss darauf hingewiesen werden, dass nicht nur in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, sondern auch in der Lehre eine gewisse Methodenvielfalt existiert.⁸ Bis in die jüngste Zeit hatte man insbesondere auch noch dem

⁴ Hangartner I, S. 194.

⁵ StGH 1978/12, S. 8 (unveröffentlicht).

⁶ Rechtssätze werden heute als generell-abstrakte Normen definiert. Vgl. für Deutschland: Achterberg, Parlamentsrecht, S. 712ff., S. 726, mit Hinweisen; für die Schweiz: Cottier, Gesetzliche Grundlage, S. 7f.; Jaag, Rechtssatz und Einzelakt, S. 109f.; Imboden/Rhinow I, Nr. 5 (S. 29ff.); Rhinow/Krähenmann, Nr. 5 (S. 15ff.); für Oesterreich: Kelsen, Reine Rechtslehre, S. 235; Barfuss, Weisung, S. 13f.

⁷ Vgl. Imboden/Rhinow I, Nr. 5 B II a (S. 35f.).

⁸ Vgl. Schurti, Ordnungsrecht, S. 9f.